

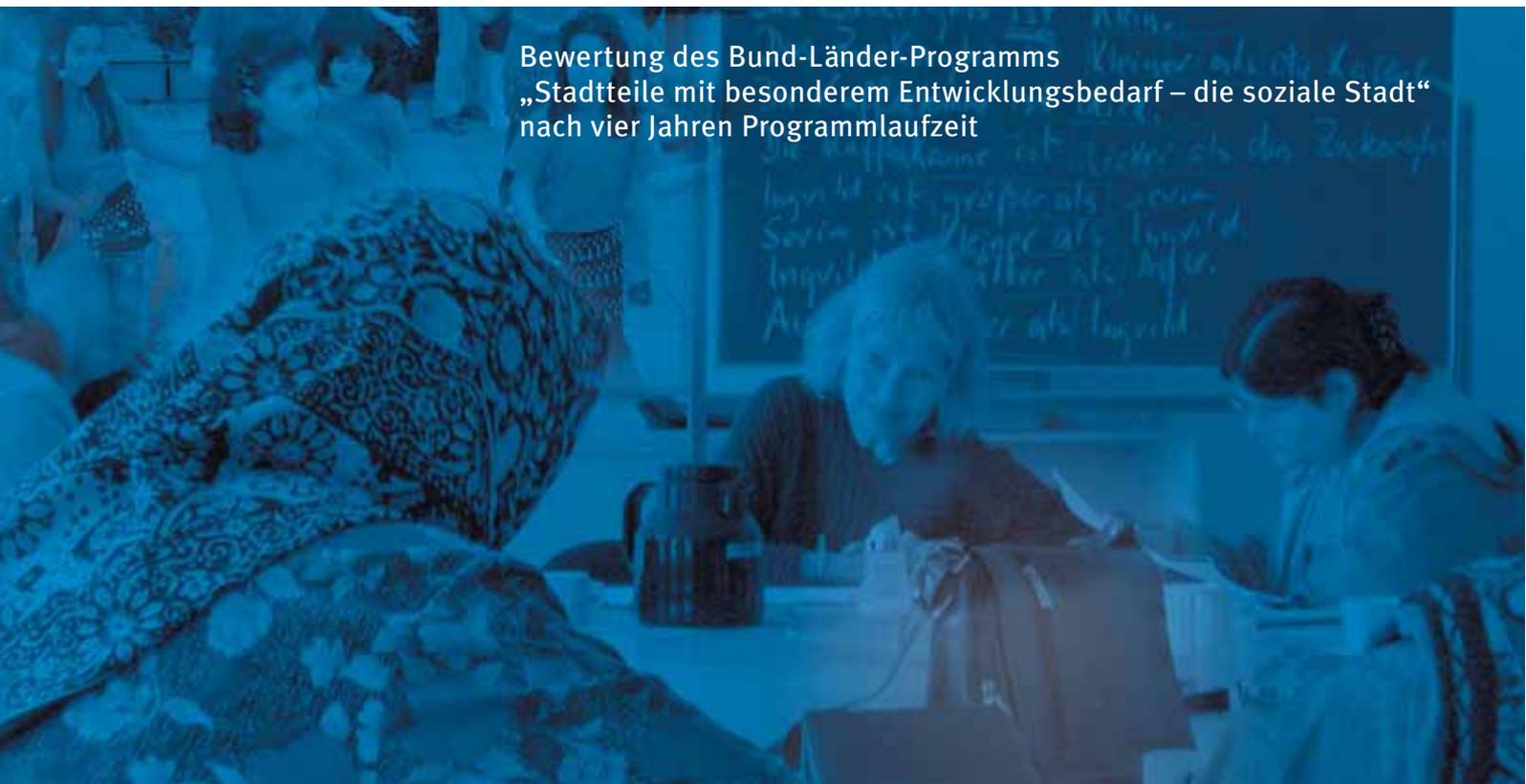


Bundesministerium
für Verkehr, Bau-
und Wohnungswesen

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

Die Soziale Stadt Ergebnisse der Zwischenevaluierung

Bewertung des Bund-Länder-Programms
„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“
nach vier Jahren Programmlaufzeit



Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik in den Jahren 2003 und 2004 eine bundesweite Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt vorgenommen. Diese wurde von einer Experten-/Steuerungsgruppe fachlich begleitet, die das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen berufen hat. Die Evaluation konnte zudem auf den Erfahrungen und empirischen Ergebnissen der Programmbegleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik aufbauen.

Mit der Zwischenevaluierung liegt eine fundierte Bewertung des Programms Soziale Stadt vor. Bewertet werden die verfolgten Strategien und die bisher erreichten Fortschritte der Programmumsetzung in Bund, Ländern und Gemeinden. Während auf der einen Seite Veränderungen auf der Gebietsebene untersucht werden, stehen auf der anderen Seite die Implementation des Programms und der angestrebte Politikwandel auf der politisch-administrativen Ebene im Mittelpunkt. Darauf aufbauend werden Schlussfolgerungen für die zukünftige Programmgestaltung gezogen.

Nach vierjähriger Programmlaufzeit ist es in der Regel noch zu früh, umfassende Veränderungen zu erwarten. Die Zwischenevaluierung ist daher bewusst und in hohem Maße als Prozess- und damit Implementierungsanalyse angelegt. Hierdurch bietet sich die besondere Chance, die aktuellen Erkenntnisse in die weitere Ausgestaltung und Umsetzung des Programms Soziale Stadt einzubringen und neue Impulse für die Weiterentwicklung einer sozial orientierten Stadt(teil)entwicklung zu setzen.



Die Soziale Stadt

Ergebnisse der Zwischenevaluierung

Bewertung des Bund-Länder-Programms
„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“
nach vier Jahren Programmlaufzeit

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
im Auftrag des
Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen,
vertreten durch das
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Herausgeber: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
im Auftrag des
Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Bearbeitung: IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH,
Dr. Reinhard Aehnelt, Prof. Dr. Hartmut Häußermann,
Wolfgang Jaedicke, Dr. Michael Kahl, Dr. Kathleen Toepel

Redaktion: Bundestransferstelle Soziale Stadt, Deutsches Institut für
Urbanistik, Klaus-Dieter Beißwenger

Umschlagfotos: Wolf-Christian Strauss

Gestaltung und Satz: Studio Prokopy, Agentur für visuelle Medien, Berlin

Herstellung: MercedesDruck, Berlin

Bindung: Heinz Stein, Berlin

Berlin, Dezember 2004

ISBN 3-87994-020-7

Dieser Band ist auf Recycling-Papier gedruckt.

Bestellungen: Bundestransferstelle Soziale Stadt
Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Telefon: 030/390 01-253
Telefax: 030/390 01-275

Inhalt

Vorwort	5
1. Einleitung	6
2. Untersuchungsansatz der Zwischenevaluierung	8
3. Das Programm Soziale Stadt im Kontext der Stadtentwicklung in Deutschland	20
3.1 Entstehungsbedingungen für das Bund-Länder-Programm	21
3.2 Zielbestimmung und Handlungsfelder des Bund-Länder-Programms	25
3.3 Das Programm Soziale Stadt im Rahmen der Städtebauförderung	29
3.4 Einordnung und Bewertung der Strategie des Programms Soziale Stadt	32
3.4.1. Die Relevanz des Programms	33
3.4.2. Die Kohärenz des Programms	35
4. Umsetzung des Programms auf Bundes- und Länderebene	46
4.1 Umsetzung des Programms auf Bundesebene	47
4.2 Umsetzung des Programms auf Länderebene	51
5. Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene	62
5.1 Auswahl der Soziale-Stadt-Gebiete	63
5.1.1 Verfahren der Gebietsauswahl	65
5.1.2 Problemlagen in den Soziale-Stadt-Gebieten	69
5.1.3 Potenziale und Gebietsabgrenzung	74
5.2 Zielbestimmung und Handlungsschwerpunkte	78
5.2.1 Gesamtstädtischer Zusammenhang	78
5.2.2 Leitziele	81
5.2.3 Zielbestimmungen auf Gebietsebene	81
5.2.4 Integrierte Handlungskonzepte (IHk)	84
5.3 Verfahrensweisen und Kooperationsstrukturen auf kommunaler und Gebietsebene	90
5.4 Mittelbündelung auf kommunaler Ebene	101
5.5 Einbeziehung der externen Akteure	108
5.5.1 Überblick zur Beteiligung externer Akteure	108
5.5.2 Vertiefung für einzelne Akteursgruppen	115
5.6 Bürgerbeteiligung und Aktivierung der Gebietsbewohner	121
5.7 Monitoring und Evaluierung auf der Gebietsebene	131
6. Effekte, Ergebnisse und Wirkungen in den Gebieten	138
6.1 Problembewusstsein und politische Aufmerksamkeit vor Ort	140
6.2 Materielle und nicht-materielle Ergebnisse	145
6.3 Wirkungen nach Einschätzung der externen Akteure	149
6.4 Steuerungsintensität und Programmerfolg	156
6.5 Die Rolle des Programms in zentralen Handlungsfeldern	159
6.5.1 Handlungsfeld Schule	160
6.5.2 Handlungsfeld Kinder- und Jugendpolitik	164
6.5.3 Handlungsfeld Integration von Migranten	166
6.5.4 Handlungsfeld Lokale Ökonomie und Beschäftigung	168

7. Gesamtbewertung und Empfehlungen	176
7.1 Stellung und Relevanz des Programms	177
7.2 Programmtypus und Wahrnehmungseffekte	177
7.3 Stellenwert des Programms in den Ländern	178
7.4 Problemdiagnose und Zielgenauigkeit	178
7.5 Bezug zur Gesamtstadt	180
7.6 Die Soziale Stadt als Teil der Städtebauförderung	181
7.7 Ressortintegration	183
7.8 Mittelbündelung	184
7.9 Gebietsauswahl und Integrierte Handlungskonzepte	187
7.10 Gebietsabgrenzung	188
7.11 Lokale Governance	189
7.12 Wirkungen auf Gebietsebene	192
7.13 Wichtige Handlungsfelder: Bildung, Integration von Migranten, Lokale Ökonomie	193
7.14 Befristung der Förderung	197
7.15 Monitoring und Evaluierung	198
7.16 Programmbegleitung, Erfahrungsaustausch, Vernetzung	201
7.17 Externe Evaluierung auf Landes- und auf Bundesebene	202
7.18 Was kann das Programm, und wo liegen seine Grenzen?	202
7.19 Zentrale Empfehlungen	204
Literatur	208

Vorwort

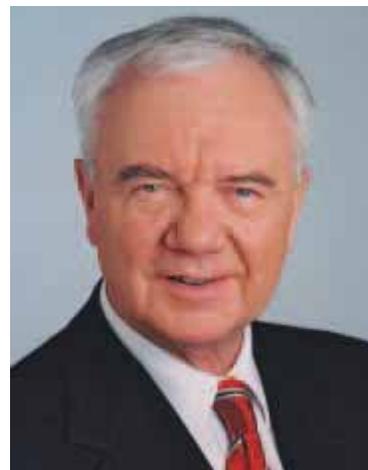
Das Programm „Die soziale Stadt“ hat in den ersten vier Jahren seiner Laufzeit hohe Aufmerksamkeit und Akzeptanz auf den staatlichen Ebenen, in der Fachöffentlichkeit und in der Politik gefunden. In mehr als 360 Programmgebieten in 252 Städten und Gemeinden konnte das Entstehen einer neuen „Philosophie“ gebietsbezogenen und ganzheitlichen Verwaltungshandelns auf Basis eines breiten Dialogs zwischen Bewohnerschaft, Politik und Verwaltung angestoßen werden. Initiativen aus allen Bereichen, wie beispielsweise der Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“, setzten den begonnenen breiten Dialog zur sozialen Stadtentwicklung und seinen Beitrag zur Zivilgesellschaft kontinuierlich fort. In vielen als benachteiligt eingestuften Stadtteilen wurde eine Aufbruchstimmung erzeugt. Dies zeigen die Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung, die hier veröffentlicht werden.

Die Zwischenevaluierung bestätigt zum einen, dass „Die soziale Stadt“ ein geeignetes Instrument ist, sozial stabile Stadtquartiere zu schaffen und Migration als Chance zu nutzen. Denn eine durchlässige ethnisch-kulturelle Milieubildung im Stadtquartier kann durchaus positive Wirkungen entfalten. Das Programm „Die soziale Stadt“ vermeidet Ausgrenzung bei Anerkennung von Verschiedenheit und unterstützt die Integration von Zuwanderinnen und Zuwandern.

Zum anderen wird deutlich, dass bei der Programmumsetzung noch Verbesserungen möglich sind. Angesichts der großen Herausforderungen bleibt die soziale Stadtentwicklung auch weiterhin eine Aufgabe, die der gemeinsamen Anstrengungen von Bund, Ländern und Gemeinden bedarf.

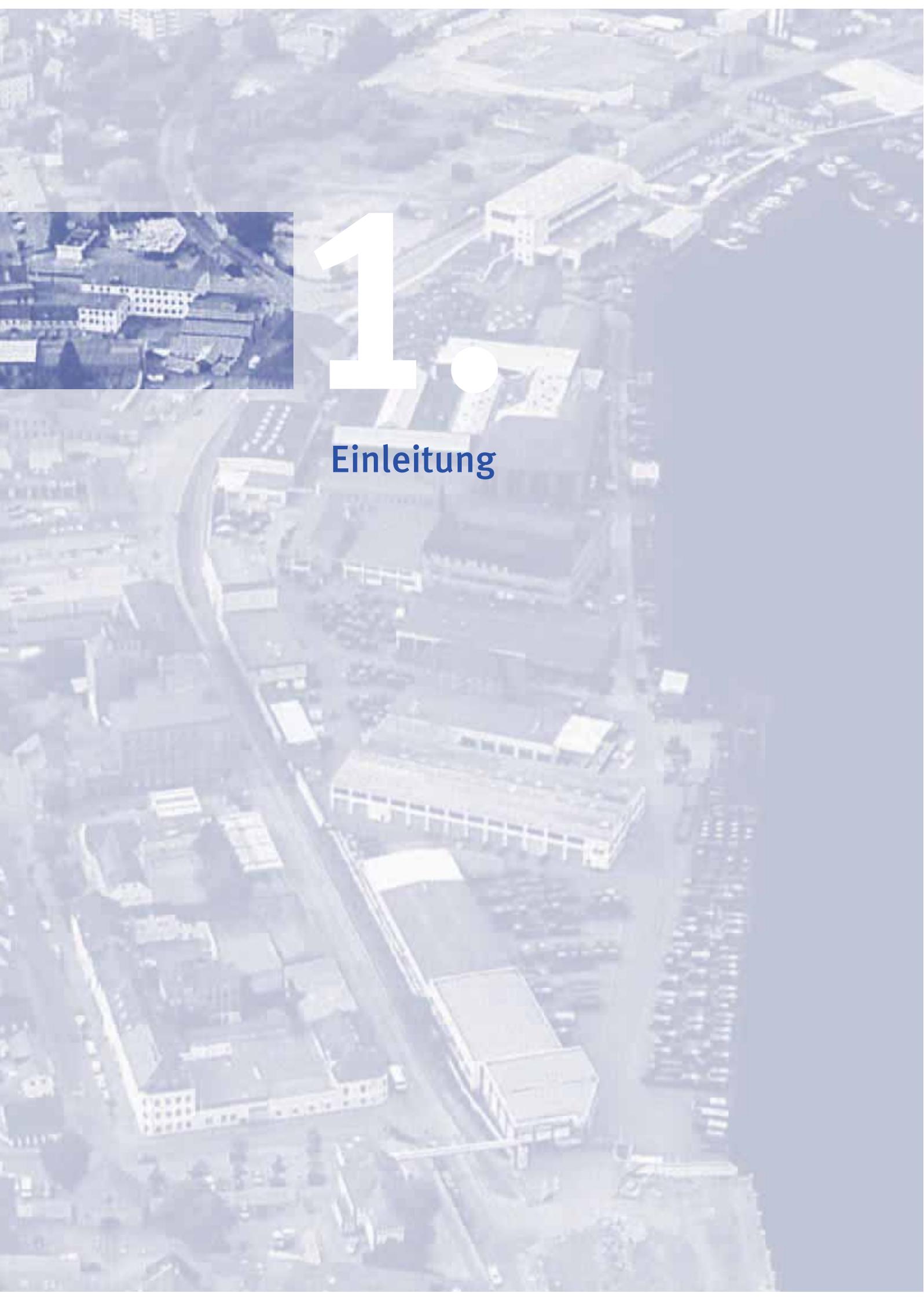
Nach erfolgreicher Implementierung und erster Zwischenevaluierung des Programms „Die soziale Stadt“ gilt es nun, mit neuen Aktivitäten den integrativen Programmansatz weiter zu optimieren und damit die Koordinierung aller stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfelder und Förderungsprogramme zu verbessern. Die offene Diskussion im laufenden Evaluierungsverfahren, vor allem im Rahmen der Expertengruppe und der Fachpolitischen Dialoge, haben es ermöglicht, frühzeitig erste Schritte zur Weiterentwicklung des Programms „Die soziale Stadt“ einzuleiten. So konnte beispielsweise die Verankerung der Sozialen Stadt im Baugesetzbuch und damit die Stärkung des integrativen Programmansatzes auf den Weg gebracht werden. Das Gesetz fordert alle relevanten Akteure auf, benachteiligte Stadtteile zu unterstützen. Die Bundesregierung wird ihre Finanzhilfen für das Programm „Die soziale Stadt“ auf hohem Niveau fortführen.

Die Veröffentlichung der Ergebnisse der Zwischenevaluierung soll allen an der Programmumsetzung beteiligten Akteuren Mut machen, sich weiterhin für sozial stabile Stadtteile einzusetzen, für Stadtteile und Städte, in denen sich Frauen und Männer, Kinder und Jugendliche gleichermaßen wohl fühlen.



A handwritten signature in black ink that reads "Manfred Stolpe". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Manfred Stolpe
Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen



1.

Einleitung

Ausgehend von der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt hat die Bundesregierung 1999 das Programm „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ins Leben gerufen. Als Reaktion auf die in Folge des ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandels sich verstärkenden Tendenzen teilträumlicher Segregation in immer mehr Städten zielte das Programm darauf ab, die „Abwärtsentwicklung“ in Stadtteilen mit hoher Problemkonzentration zu beenden und durch Partizipation, Integration und Kooperation zusätzliche Mittel und Kräfte zu bündeln, um die Anstrengungen in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf auf eine breitere Grundlage zu stellen. Das Programm war von Anfang an mit komplexen Problemkonstellationen konfrontiert und sah sich hohen Erwartungen gegenüber.

Den neuen und viel versprechenden Politikansatz hat das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik in den vergangenen Monaten eingehend untersucht. Mit dieser Zwischenevaluation des Programms sollen Programmfortschritte und die erreichten Ergebnisse für die erste Phase der Programmumsetzung (Herbst 1999 bis Ende 2003) ebenso erfasst und bewertet werden wie aufgetretene Probleme. Im Zentrum stand dabei die Frage, ob sich die handelnden Institutionen mit dem Programm auf dem richtigen Weg befinden, und es wurden Handlungsempfehlungen für die Fortsetzung der Sozialen Stadt erarbeitet.

Entsprechend der Auftragsbeschreibung handelt es sich beim vorliegenden Bericht um eine knappe Darstellung der Forschungsarbeit, die sich in sechs Kapiteln auf die Wiedergabe der wesentlichen Ergebnisse konzentriert:

Kapitel 2 stellt die methodische Anlage der Evaluation vor, erläutert die einzelnen Bestandteile der Bearbeitung des Themas, stellt die Erhebungsinstrumente vor und gibt einen Überblick über die Materialien und Daten, auf die sich die Aussagen stützen können.

Kapitel 3 portraitiert das Bund-Länder-Programm anhand seiner Entstehungsgeschichte, reflektiert die „Philosophie“ des Programms, stellt die Spezifika bei seiner Umsetzung in Grundzügen dar und unterzieht das Programm im Kontext der Städtebauförderung einer ersten Bewertung hinsichtlich seiner Kohärenz und Relevanz.

Kapitel 4 zeichnet die Umsetzung des Programms und seiner Grundanliegen auf Bundes- und Landesebene nach und zieht eine erste Bilanz, inwieweit auf diesen Ebenen die Ansprüche an Kooperation und Ressourcenbündelung sich haben verwirklichen lassen.

Kapitel 5 widmet sich der zentralen Fragestellung, wie das Programm auf kommunaler und Gebietsebene umgesetzt worden ist. Es werden die Verfahren der Gebietsauswahl, die Merkmale der Gebiete selbst sowie die Steuerungsmechanismen und Kooperationsformen vorgestellt und systematisiert. Außerdem werden die Einbeziehung der externen Akteure sowie die Erfahrungen bei der Beteiligung und Aktivierung der Gebietsbevölkerung analysiert. Abschließend werden Erfahrungen bei der Mittelbündelung ausgewertet und Überlegungen zum Monitoring angestellt.

Kapitel 6 stellt zunächst die Wahrnehmungseffekte im Umfeld des Programms dar und fasst daran anschließend die derzeit erkennbar wichtigsten Ergebnisse und Wirkungen des Programms auf Gebietsebene verallgemeinernd zusammen, um in einem zweiten Schritt vertiefend auf die Handlungsfelder Bildung, Jugend, Migration sowie lokale Ökonomie und Beschäftigung einzugehen.

Kapitel 7 schließlich fasst die wesentlichen Einschätzungen zur Umsetzung und Wirkungsweise des Programms zusammen und stellt die Schlussfolgerungen sowie die Empfehlungen für die Weiterentwicklung vor.



2.

Untersuchungsansatz der Zwischenevaluierung

Ausgangspunkt der Zwischenbewertung sind die Programmziele. Diese sind analytisch zwei Ebenen zuzuordnen, die für die Evaluierung mit jeweils spezifischen Leitfragen und Untersuchungsthemen verbunden sind: Zum einen zielt das Programm auf die Verbesserung der Situation in den Gebieten. Die Evaluation hat sich auf der **Gebietsebene** damit zu befassen, ob die verfolgten Förderansätze Veränderungen in den benachteiligten Quartieren eingeleitet oder befördert haben bzw. ob diese zukünftig zu erwarten sind.

Zum anderen reicht die Soziale Stadt insofern weit über die einzelnen geförderten Quartiere hinaus, als mit ihr die in der Vergangenheit stark baulich dominierte Stadtentwicklungspolitik zu einer sozialen Stadtpolitik fortentwickelt werden soll, die die Themen „soziale Integration“, „Arbeit“ und „lokale Ökonomie“ betont. Angestrebt wird ein Politikwandel, wenn nicht sogar eine „Stadtpolitikerneuerung“¹, die sich durch Ressourcenbündelung, neue Steuerungsformen, mehr öffentlich-privat-gemeinnützige Zusammenarbeit und die Befähigung der Bewohner im Quartier („Empowerment“) auszeichnet. Auf der **politisch-administrativen Ebene** war also zu untersuchen, inwieweit der angestrebte Politikwandel, der Bund, Länder und Gemeinden betrifft, in die Wege geleitet werden konnte.

Aus dem spezifischen Handlungsansatz des Programms Soziale Stadt folgt, dass sich die Evaluierung nicht allein mit „physischen“ Ergebnissen und Wirkungen wie der Verbesserung der baulichen Situation im Quartier oder der Schaffung von Arbeitsplätzen für die Bewohner, sondern auch mit immateriellen Wirkungen bzw. Wahrnehmungseffekten zu befassen hat. Diese betreffen die Gebietsebene wie die politisch-administrative Ebene.

Eine dem Programm Soziale Stadt und dem ihm zugrunde liegenden Politikansatz angemessene Zwischenbewertung ist notwendigerweise als Mischung aus Ergebnis-/Wirkungsanalyse und Prozessanalyse anzulegen.² Sich auf die Bewertung von Ergebnissen und Wirkungen zu beschränken, scheidet schon aufgrund des Umsetzungsstands des Programms aus. Heute ist das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt knapp fünf Jahre alt und viele der geförderten Maßnahmen und Projekte haben eine noch kürzere Laufzeit. Bedenkt man, dass die angestrebten Veränderungen in den Stadtquartieren in der Regel einen langen Atem brauchen, so ist es in vielen Fällen noch zu früh, um Ergebnisse und Wirkungen zuverlässig messen und beurteilen zu können. Die Zwischenevaluierung allein als Ergebnisanalyse anzulegen wäre aber auch insofern unzureichend, als der komplexe Politikansatz der Sozialen Stadt ganz wesentlich auf die Einleitung und Flankierung von Prozessen zielt. Die Zwischenevaluierung muss daher vor allem Prozessanalyse (und damit Implementationsanalyse) sein, ohne sich der Frage nach den bislang erreichten Ergebnissen entziehen zu können oder zu sollen.

Für eine Wirkungsanalyse im strengen Sinne fehlten allerdings die Voraussetzungen: Dafür wäre die Simulation einer Situation ohne den Einfluss der Sozialen Stadt erforderlich gewesen. Für einen Vergleich mit Gebieten, die nicht ins Programm aufgenommen wurden, hätte ein einheitlicher Indikatoren- und Datenset zur sozioökonomischen Lage der geförderten Gebiete zur Verfügung stehen müssen. Selbst dann hätte die kausale Zurechnung von Ergebnissen und Wirkungen konzeptionelle Schwierigkeiten bereitet. Aufgrund der dargestellten Rahmenbedingungen

1 Vgl. Franke, Löhr, Sander 2000.

2 Siehe ausführlich Häußermann, Jaedicke, Wollmann 1999 und Zimmer-Hegmann 2002.

musste sich die Zwischenevaluierung zur Sozialen Stadt in weiten Teilen auf qualitative Informationen stützen.

Daher kam es darauf an, unterschiedliche Perspektiven in die Bewertung einzubeziehen. Insofern sind nicht nur Einschätzungen der unmittelbar in die Arbeit der Sozialen Stadt Einbezogenen (zuständige Einheiten der Stadtverwaltungen, Quartiersmanager etc.), sondern auch die von solchen Akteuren berücksichtigt worden, die nicht primär mit dem Programm befasst sind, aber eine qualifizierte Beurteilung abgeben können.³

Methodischer Ansatz

Der Komplexität der Förderansätze und angestrebten Wirkungsketten der Sozialen Stadt wie der unvollkommenen Datenlage entsprach es, die Zwischenbewertung auf einen „Methodenmix“ zu stützen.⁴ Dieser „Mix“ besteht zum einen aus der Kombination von quantitativen mit qualitativen Methoden. Zum anderen sollen Untersuchungsinstrumente, die flächendeckend bzw. für die Gesamtheit der Programmgebiete angelegt sind, mit vertiefenden Analysen zu ausgewählten Gebieten und Themen kombiniert werden.

Im Einzelnen sind die folgenden Untersuchungsinstrumente verwendet bzw. Arbeitsschritte durchgeführt worden:

- Sekundäranalyse der relevanten Materialien,
- vertiefende Datenanalyse der Programmstatistik,
- schriftliche Erhebungen der Programmbegleitung,
- Auswertung der Ergebnisse mehrerer Länderevaluierungen,
- Experteninterviews auf Bundes- und Landesebene,
- Fallstudien in 13 ausgewählten Programmgebieten,
- schriftliche Befragung „programmexterner“ Akteure,
- Fachgespräche.

Materialien aus der Programmbegleitung durch das Difu

Eine Besonderheit des Programms Soziale Stadt bestand in der bundesweiten Programmbegleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu), die im Zuge ihrer rund dreieinhalbjährigen Tätigkeit eine Fülle von Vorarbeiten und Materialien geliefert hat, auf welche die Zwischenevaluierung zur Sozialen Stadt zurückgreifen konnte.

Hierzu gehören:

- Berichte in der Reihe „Soziale Stadt *info*“,
- Arbeitspapiere zum Programm (Dokumentation von Kongressen und Programmgrundlagen sowie zwei Good-Practice-Analysen),
- Ergebnisse der Programmbegleitung vor Ort (PvO) in den 16 Modellgebieten,

3 Siehe für einen entsprechenden Ansatz bei der Begleitforschung zum nordrhein-westfälischen Programm Zimmer-Hegmann 2002.

4 Siehe auch Löhr 2002.

- zwei Vollerhebungen zu den geförderten Quartieren,
- Internet-Forum mit Projektdatenbank und weiteren Informationen,
- Abschlussbericht der Programmbegleitung.

Von besonderem Interesse waren neben den PvO-Berichten die Befragungen, die vom Difu unter anderem auch unter dem Gesichtspunkt einer späteren Verwendung für eine Evaluierung durchgeführt worden waren. Dem IfS wurde zu diesem Zweck vom Difu ein Datensatz zur Verfügung gestellt, und es gab Konsultationen zu methodischen Fragen der Datenauswertung. Für diese Unterstützung sei dem Difu und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern herzlich gedankt.

Schriftliche Befragung in den Programmgebieten

Die erste Befragung, die vom Difu im Zeitraum zwischen Anfang 2000 und Herbst 2001 erfolgt ist, thematisierte vor allem die Ausgangssituation in den Städten und die Kriterien für die Auswahl der Gebiete. Bei der zweiten Befragung, die im Jahr 2002 durchgeführt wurde, standen Fragen zu den Umsetzungsstrategien im Vordergrund. Die Rücklaufquote betrug mit 222 Fällen 90 Prozent der seinerzeit 248 Programmgebiete.

Es sind Aussagen zu den folgenden Themenfeldern erhoben worden:

- Programmgebiete,
- Integrierte Handlungskonzepte,
- Handlungsfelder,
- Kooperation und Koordination,
- Ressourcenbündelung,
- Quartiersmanagement,
- Aktivierung und Beteiligung.

Der Nutzen der Angaben lag vorwiegend auf dem Feld der Prozessevaluation, da Angaben zu den Ergebnissen nicht bzw. nur in ersten Ansätzen gemacht worden waren. Versuchsweise waren vom Difu über die Grundausswertungen hinaus eine Reihe von Indizes und Typisierungen gebildet worden, an die bei der weiteren Analyse der Daten angeknüpft werden konnte.⁵

PvO-Berichte

Bei der Programmbegleitung vor Ort hatte das Difu in 16 Modellgebieten Erfahrungen bei der Implementation des Programms auswerten lassen. Auch diese Ergebnisse ließen im Wesentlichen nur Verallgemeinerungen hinsichtlich der Gebietsauswahl und der anfänglichen Verfahrensweise in den Gebieten zu.

⁵ Siehe Difu 2003a, S. 272 ff.; Mittag, Pricken 2003.

Übersicht 1:

Modellgebiete der Programmbegleitung vor Ort (PvO)

Baden-Württemberg	Singen – Langenrain
Bayern	Nürnberg – Steinbühl
Berlin	Friedrichshain-Kreuzberg – Kottbusser Tor
Brandenburg	Cottbus – Sachsendorf-Madlow
Bremen	Ohlenhof, Gröpelingen, Lindenhof
Hamburg	Altona – Lurup
Hessen	Kassel – Nordstadt
Mecklenburg-Vorpommern	Schwerin – Neu Zippendorf
Niedersachsen	Hannover – Vahrenheide-Ost
Nordrhein-Westfalen	Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke Nord
Rheinland-Pfalz	Ludwigshafen – Westend
Saarland	Neunkirchen – Östliche Innenstadt Oberer Markt
Sachsen	Leipzig – Leipziger Osten
Sachsen-Anhalt	Halle – Silberhöhe
Schleswig-Holstein	Flensburg – Neustadt
Thüringen	Leinefelde – Südstadt

Länderevaluierungen

In vier Ländern waren bis Mitte 2004 Evaluierungsstudien erarbeitet worden (Hamburg, Bayern, Berlin, Saarland), auf deren Darstellungen und Ergebnisse ebenfalls zurückgegriffen werden konnte. Daneben lagen Teilergebnisse aus Hessen⁶ sowie eine ältere Analyse der Umsetzung des Integrierten Handlungsprogramms aus NRW⁷ vor. Eine noch nicht abgeschlossene Evaluation der Programme in Bremen wurde zeitgleich vom IfS und dem Bremer Institut ForStaR bearbeitet, sodass auch Ergebnisse aus dieser Untersuchung in den vorliegenden Bericht eingeflossen sind. Erwähnt sei ergänzend noch das Werkstattbuch Soziale Stadt, welches für das Bundesministerium für Bildung und Forschung erarbeitet worden ist und das insgesamt fünf Fallstudien zu den Erfahrungen aus Soziale Stadt-Gebieten enthält.⁸

⁶ Servicestelle HEGISS 2003.

⁷ ILS 2000.

⁸ Als einziger Band liegt bislang veröffentlicht vor: empirica 2003b.

Länderevaluierungen

Übersicht 2

Bayern hat schon früh einen Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms (Romaus u.a. 2002) vorgelegt. Die Forschungsgruppe verfolgt einen qualitativen Ansatz, gibt einen Überblick über die Situation in den Programmgemeinden bis Ende 2001, stellt einen Vergleich der Strukturen und Strategien an und ermittelt durch eine Wirkungskontrolle Handlungs- und Korrekturbedarf für das Programm. Bemängelt wird unter anderem die defizitäre Datenlage auf Gemeindeebene.

Ebenfalls auf die Startphase konzentriert sich die Evaluation des Verfahrens in **Berlin**, deren Ansatz mit Ziel-, Verfahrens- und Wirkungsanalyse nach eigenen Angaben „bundesweit einmalig“ ist. Sie wurde 2003 fertig und gut ein Jahr später der Öffentlichkeit vorgestellt (empirica 2004). Sie bezieht sich auf den Zeitraum 1999 bis 2002 und hat bereits einige Modifikationen bei der Programmsteuerung bewirkt. Sie enthält Vorschläge zur Entwicklung eines Zielsystems und zur Verbesserung des Monitorings und setzt sich mit der inhaltlichen Schwerpunktsetzung kritisch auseinander.

Wie das entsprechende Landesprogramm heißt die Zwischenevaluierung im **Saarland** aus dem Jahr 2003 „Stadt-Vision-Saar“. Sie untersucht unter anderem elf mit dem Programm Soziale Stadt verknüpfte Programmgebiete und stellt im Wesentlichen auf eine Bewertung der Umsetzung und erster Ergebnisse des Programms ab (isoplan 2003). Sie ist qualitativer Art, versucht jedoch gleichzeitig durch Standardisierung von Bewertungskriterien eine Vergleichbarkeit zu erreichen.

Die „jüngste“ fertig gestellte Zwischenevaluation kommt aus **Hamburg** und befasst sich mit dem Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramm. Sie untersucht dies anhand der acht mit Beschluss des Programms in die Förderung aufgenommenen Gebiete, von denen ein Teil auch aus dem Bund-Länder-Programm gefördert wird. Ihr Fokus ist aber nicht das einzelne Gebiet, sondern das Programm. Es handelt sich um eine ausschließlich qualitative Untersuchung, die sich auf Sekundäranalysen, Begehungen und Experteninterviews stützt (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004). Sie stellt die einzelnen Themenbereiche ausführlich vor und gibt Empfehlungen auf der Grundlage der vorgenommenen Bewertung.

In **Hessen** ist die HEGISS-Serviceestelle mit Begleitforschung und Fachberatung beauftragt und führt Fallstudien und Erhebungen zu vier Themenfeldern im Zusammenhang mit dem Bund-Länder-Programm durch: Beitrag des kommunalen Bildungssystems, Beitrag der kommunalen Beschäftigungspolitik, Zusammensetzung und Struktur der lokalen Politiknetzwerke, Bürgerbeteiligung. Außerdem gibt sie Hinweise zur Sozialraumb Beobachtung und Selbst- bzw. Peer-Evaluation der Programmgebiete.

In **NRW** hat das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits im Jahr 2000 eine Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms des Landes vorgelegt. Diese umfasst neben einer vergleichend-systematischen Betrachtung der Gebietstypen, Problemlagen, Ziele und Umsetzungsstrukturen die Vorstellung von 28 Stadtteilprofilen.

Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt wurde zusammen mit dem Programm „Wohnen in Nachbarschaften – WiN“ für die Stadt **Bremen** evaluiert (IfS, ForStaR 2004). Hierbei standen die Bestimmung und Bewertung von Kontextindikatoren für die Gebietsauswahl und für ein geplantes Monitoringverfahren sowie die Bewertung der Programmsteuerung im Vordergrund. Für die einzelnen Gebiete wurden Empfehlungen zur weiteren Förderung beziehungsweise zum Phasing Out erarbeitet.

Vertiefende Analyse anhand von Fallstudien

Einen zentralen Baustein der vorliegenden Untersuchung bilden die im Rahmen der Zwischenevaluierung durchgeführten Fallstudien. Mit den Fallstudien sollten Gebiete untersucht werden, die zusammengenommen als ein typischer Querschnitt des Programms gelten können, wenn auch nicht als repräsentativ im statistischen Sinn. Die Auswahl der Fallstudien wurde so angelegt, dass die Erkenntnisziele anhand verschiedener typischer Problemlagen bzw. Gebietstypen verfolgt werden

können. Für die verschiedenen Typen sollten besonders „instruktive“ Fälle ausgewählt werden (aber nicht im Sinne einer Auswahl von bekannten „Erfolgsfällen“ bzw. „Good-Practice“-Fällen des Programms).

In einem mit dem Auftraggeber abgestimmten Verfahren wurden 13 Gebiete bestimmt. Bei ihrer Auswahl waren verschiedene Indikatoren eingesetzt und getestet worden, die mithilfe der Daten aus der Difu-Befragung gebildet worden waren:

- ▶ **Stadtgröße:** Angesichts der großen Unterschiede zwischen Großstädten sowie Mittel- und Kleinstädten hinsichtlich Problemlage und Steuerung war die Größenordnung der Stadt relevant.
- ▶ Die **Ost-/West-Dimension** war aufgrund der Unterschiede in baulicher wie sozialer Hinsicht zwischen alten und neuen Ländern zu berücksichtigen.
- ▶ Die Kombination aus **Baualter und Nutzungsstruktur**, die bereits vom Difu benutzt wurde, konnte als Indikator für „problematische Gebiete“ gelten.
- ▶ **Soziales Milieu:** Als grobe Voreinschätzung von „kulturellem“ und „sozialem“ Kapital der Gebiete konnten einerseits Indikatoren für eine Kumulation von „sozialen Problemen“ (wie Arbeitslosigkeit, Anteil der Sozialhilfebezieher, hohe Mobilität) genutzt werden. Da nach statistischen „Problemindikatoren“ einander ähnliche Gebiete jeweils sehr verschiedene soziale Situationen oder Niveaus von „sozialem Kapital“ beherbergen können, wurden diese durch entsprechende Indikatoren und weitere Informationen bei der Auswahl der Fallstudiengebiete berücksichtigt.
- ▶ **Steuerung und Steuerungsintensität:** Vermutete Zusammenhänge zwischen Prozesssteuerung und Programmsergebnissen sprachen dafür, in die Gebietsauswahl Merkmale einzubeziehen, die die Steuerungsintensität betreffen (z.B. inhaltliche Breite des Integrierten Handlungskonzepts [IHK], Management innerhalb der Verwaltung und im Gebiet, Monitoring).

Letztlich ist die Auswahl der Fallbeispiele auch entlang des Merkmals Bundesland erfolgt.⁹

Im Rahmen der Fallstudien sind folgende Erhebungsschritte durchgeführt worden:

- Auswertung sozialstatistischer und baulicher Daten zu den Gebieten (sofern diese vorlagen).
- Auswertung von Dokumenten (Integrierte Handlungskonzepte, Planungsunterlagen, Zeitungen, Presseberichte, Verlaufsberichte etc.).
- Durchführung von Experteninterviews, wobei zur Validierung Informationen und Einschätzungen von Akteuren aus verschiedenen Bereichen gewonnen wurden (Verwaltungsakteure, Quartiersmanagement, einbezogene private Akteure, Bewohnervertreter).
- Gebietsbegehungen.

Die Mitwirkungsbereitschaft in den ausgewählten Gemeinden war sehr hoch. Teilweise wurde umfangreiches Material zur Analyse übergeben, und die zentralen Ansprechpartner auf Gemeinde- und Gebietsebene standen überall für Gespräche

⁹ Es wurde zu jedem Erstvorschlag ein Ersatzvorschlag ausgewählt. Diese sind jedoch, da alle Städte bereit waren, an der Untersuchung teilzunehmen, nicht zum Einsatz gekommen.

Stadt	Gebiet	Land	Baualter*	Nutzung**	Größe Quartier in ha	Einwohner im Gebiet	Einwohner in Stadt	Einwohneranteil in Gebiet	Ausländeranteil in Gebiet	Arbeitslosenquote** in Gebiet	Arbeitslosenquote*** in Stadt	vorher Sanierungsgebiet	Vorgängerprogramm Land	vorher Entwicklung Neubaugebiete	IHK vorhanden?	Monitoring****	Steuerungsindex *****
West, unter 50.000 Einwohner, Neubau																	
Achim	Achim-Nord	NDS	3	1	15	1.839	31.192	5,9%	41,0%	25,0%					ja		9
West, unter 50.000 Einwohner, kein Neubau																	
Völklingen	Unteres Wehrden	SAAR	1	2	45	1.657	43.051	3,8%	28,6%	29,0%	18,0%	ja			ja	2	8
West, 50.000 bis unter 200.000 Einwohner, Neubau																	
Ludwigsburg	Eglosheim II	BAW	3	1	53	5.051	86.596	5,8%	28,0%						ja		11
Mainz	Neustadt	RPF	3	2	140	24.484	183.822	13,3%	26,7%	13,0%	8,1%					2	11
West, 50.000 bis unter 200.000 Einwohner, kein Neubau																	
Hof	Bahnhofsviertel	BAY	1	2	74	4.385	49.617	8,8%							ja		11
Neumünster	Vicelinviertel	SLH	1	2	25	3.900	81.200	4,8%	25,0%	18,0%	11,0%	ja			ja	1	9
West, ab 200.000 Einwohner, Neubau																	
Köln	Chorweiler	NRW	3	1	186	23.736	1.019.049	2,3%	39,8%	21,0%	11,7%	ja	ja			2	9
Hamburg-Harburg	Heimfeld-Nord	HH	3	2	40	7.124	1.700.000	0,4%	31,0%	9,0%	6,1%		ja			2	11
West, ab 200.000 Einwohner, kein Neubau																	
Wiesbaden	Biebrich (Süd-Ost)	HES	4	2	40	3.646	269.443	1,4%	40,2%	8,8%	6,5%					1	10
Berlin-Kreuzberg	Wrangelkiez	BER	1	2	55	12.389	3.333.000	0,4%	39,8%	14,6%	8,2%	ja			ja	1	12
Ost, unter 50.000 Einwohner, Neubau																	
Schwedt	Obere Talsandterrasse	BB	3	1	154	15.095	39.702	38,0%			23,8%			ja	ja		9
Ost, 50.000 bis unter 200.000 Einwohner, Neubau																	
Jena	Lobeda	TH	3	1	445	22.825	104.800	21,8%	3,7%	13,5%	12,7%			ja	ja		9
Ost, kein Neubau																	
Chemnitz	Limbacher Straße	SAC	1	2	76	3.539	253.495	1,4%	5,6%	19,3%	18,0%	ja			ja	2	12

Tabelle 1:
Merkmale der Fallstudiengebiete

* 1=alt, 2=zwischen, 3=Neubau, 4=gemischt
 ** 1=reines Wohnen, 2=gemischt
 *** Berlin: bezogen auf alle Einwohner, Wiesbaden: bezogen auf alle Einwohner von 21 bis 61 Jahren; die offizielle Arbeitslosenquote (bezogen auf abh. zivile Erwerbspersonen) ist deutlich höher
 **** 1=vorhanden, 2=geplant
 ***** Der Steuerungsindex wurde aus den Angaben in der Difu-Gebietsbefragung zu IHK, Akteuren, Organisationsformen und Monitoring berechnet. Der durchschnittliche Indexwert für alle befragten Gebiete lag bei 9, das Maximum bei 14.

Quellen: Difu-Gebietsbefragung, Angaben der Fallstudienstädte, eigene Erhebungen und Auswertung

und die Beantwortung von Fragen zur Verfügung. Ihnen sei hier ausdrücklich für ihre Auskunftsbereitschaft, Geduld und aktive Mithilfe bei der Recherche gedankt.

Befragung programmexterner Akteure

Um zu einer ausgewogenen und fundierten Bewertung gelangen zu können, sind neben den Einschätzungen der unmittelbar mit der Umsetzung der Sozialen Stadt betrauten Akteure im „Cross Checking“ auch Einschätzungen von „programmexternen“ Akteuren erhoben worden. In einer schriftlichen Befragung wurden rund 1.800 Vertreter relevanter Institutionen um ihre Einschätzungen zum Programm Soziale Stadt gebeten.¹⁰ Es handelte sich dabei um Vertreter und Mitarbeiter folgender Organisationen und Einrichtungen:

- Organisationen der örtlichen Wirtschaft (Kammer, Einzelhandelsverband, sonstige Unternehmensverbände),
- Gewerkschaften,
- Kirchen,
- Sozial-, Wohlfahrts- und Jugendverbände,
- Migrantenorganisationen,
- Kommunalpolitik,
- Medien.

Der Rücklauf lag bei 762 bzw. 746 ausgewerteten Fragebögen und bezieht sich auf 140 Programmgebiete aus 112 Städten. Mit 42,3 Prozent ist er erfreulich hoch ausgefallen, sodass die Einschätzungen der Befragten zu Verlauf und Ergebnissen des Programms wie vorgesehen ein zentrales Instrument der Zwischenevaluierung darstellen konnten.

Wichtige Zwischenergebnisse der Evaluierungsarbeiten sowie methodische Fragen und die Auswahl der Gebiete für die Fallstudien sind bei drei Fachgesprächen der Experten-/Steuerungsgruppe vorgestellt und diskutiert und ihre Ergebnisse in diesen Bericht eingearbeitet worden. Gesprächsteilnehmer waren Vertreter der an der Sozialen Stadt beteiligten Bundes- und Länderressorts, der zentralen Programmbegeleitung, der Programmbegleitung vor Ort sowie weitere Experten (z.B. Kommunalvertreter, Wissenschaft).

Zentrale Forschungsfragen

Zu Beginn des Forschungsvorhabens sind zentrale Forschungsfragen formuliert worden. Sie werden in den einzelnen Abschnitten sowie im Schlusskapitel beantwortet. Allerdings hat es sich nicht als sinnvoll und auch nicht als praktikabel erwiesen, sie entsprechend ihrer ursprünglichen Formulierung und der Reihe nach

¹⁰ Die Adressen wurden in einem „doppelgleisigen“ Verfahren ermittelt: Aus zentralen Adressdateien und aus dem Internet wurden entsprechende Akteure zusammengetragen. Um die Vielfalt möglicher Akteure je nach den örtlichen Bedingungen abzubilden, wurden zudem die Quartiersmanagements gebeten, entsprechende Adressen zusammenzustellen und mitzuteilen. Beide Teildateien wurden danach bereinigt, gegenseitig abgeglichen und zusammengeführt.

abzuarbeiten. Neue Gesichtspunkte, die im Fortgang der Bearbeitung hinzutraten, machten Differenzierungen erforderlich und ließen eine abweichende Darstellungsweise geboten erscheinen. Trotzdem folgen die Ausführungen im Kapitel 7 im Wesentlichen der Logik der zu Beginn aufgeworfenen Fragen.¹¹ Auf der politisch-administrativen Ebene standen folgende ausgewählte Forschungsfragen im Vordergrund der Untersuchung:

- Hat das Programm Soziale Stadt (weiterhin) bundesweite Relevanz? Entspricht es in seiner Strategie der Problementwicklung in den Städten und ihren benachteiligten Quartieren?
- Wie verhalten sich die Programme der einzelnen Länder und die mit ihnen verfolgten Strategien zum Bund-Länder-Programm?
- Passen die gewählten Instrumente zur Strategie? Ist das relativ kleine Programm mit „Appellcharakter“ der richtige Hebel, um andere Förderprogramme zu bewegen?
- Haben sich die für die Umsetzung der Sozialen Stadt geschaffenen Organisationsstrukturen und Verfahren, insbesondere die Begleit- und Vernetzungsaktivitäten und jene Mechanismen, die Bund und Länder zur Bündelung der Förderinstrumente etabliert haben, bewährt?
- Ist eine Bündelung von Ressourcen in den Gebieten gelungen? Wie ist das Verhältnis von investiven und nicht-investiven Mitteln?
- Haben die Städte für die geförderten Gebiete tatsächlich Entwicklungsstrategien erarbeitet, die auf einer fundierten Problemanalyse aufbauen und integrierten und langfristigen Charakter haben? Wie ist die Qualität der Strategie- und Zielformulierung einzuschätzen? Inwieweit ist in den Konzepten tatsächlich die inhaltliche Integration der verschiedenen Politik- und Handlungsfelder gelungen?
- Haben die Integrierten Handlungskonzepte eine strategische Funktion und wie passen sich die für die benachteiligten Quartiere verfolgten Strategien in die gesamte Stadtentwicklungspolitik ein? Wurden realistische Ziele definiert, deren Erreichung prinzipiell messbar ist? Wird die Zielerreichung im Rahmen eines Monitorings verfolgt, das die Steuerung der Förderaktivitäten möglich macht?
- Haben sich die erforderlichen „Veränderungskonzepte“ aus Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, privaten und gesellschaftlichen Akteuren herausgebildet? Handelt es sich um nachhaltige Struktur- und Prozessveränderungen im Sinne einer „Urban Governance“?
- Konnte die Vernetzung der für die Lösung der Probleme relevanten öffentlichen, quasi-öffentlichen/gemeinnützigen und privaten Akteure realisiert werden? Inwieweit konnten auch solche Akteure einbezogen werden, die für die Gebiete wichtig sind, die aber in der Vergangenheit nicht zureichend an Netzwerken beteiligt waren (z.B. örtliche Unternehmer, private Vermieter)?
- Welchen Stellenwert haben die Quartiersmanagementteams für die sich in den Gebieten vollziehenden Prozesse? Welche Akteure sind in die Entscheidungen

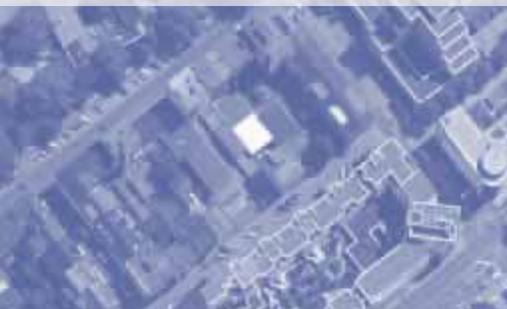
¹¹ Die aufgeführten Forschungsfragen waren Bestandteil des Angebots. Zur Anwendung von Gender Mainstreaming im Programm Soziale Stadt ist vom BBR eine gesonderte Expertise in Auftrag gegeben worden, sodass auf eine nochmalige Darstellung dieses Themas hier verzichtet werden konnte. Im vorliegenden Bericht ist ausschließlich im Interesse seiner Lesbarkeit auf die geschlechterspezifische Differenzierung der Formulierungen verzichtet worden.

über die Verwendung der aus dem Bund-Länder-Programm zur Verfügung stehenden Mittel eingebunden?

- Inwieweit konnte die Bevölkerung im Gebiet zu eigenen Problemlösungsbeiträgen aktiviert und befähigt werden (Empowerment)? Welche Unterschiede bestehen zwischen Bewohnergruppen; inwieweit ist z.B. die Einbeziehung von Migranten gelungen?

Bezogen auf die Ergebnisse in den Gebieten musste sich die Fragestellung im Wesentlichen auf erste Einschätzungen beschränken:

- Was ist unmittelbar aus dem Programm gefördert und was ist mithilfe des Programms in den Gebieten angestoßen worden, welche Veränderungen der Wahrnehmung des Gebiets und seiner Situation („mentaler Wandel“) sind festzustellen?
- Gibt es Hinweise auf Veränderungen der sozioökonomischen Situation in den Gebieten?



3.

**Das Programm Soziale Stadt
im Kontext der Stadtentwick-
lung in Deutschland**

Im folgenden Kapitel wird das Programm Soziale Stadt in den Kontext der Stadterneuerung und Städtebauförderung des Bundes gestellt. Es werden seine Vorgeschichte erläutert, wesentliche Inhalte des Programms zusammengefasst sowie Eckpunkte seiner Umsetzung dargestellt. Daran schließt sich eine ausführliche Würdigung der Strategie des Programms Soziale Stadt an.

3.1 Entstehungsbedingungen für das Bund-Länder-Programm

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ist das Ergebnis der Erfahrungen aus mehreren Jahrzehnten Praxis der Städtebauförderung in Deutschland. Es wurde im Verlauf der 90er-Jahre als Reaktion auf veränderte ökonomische und soziale Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung aufgelegt. Vorläufer des Programms lassen sich auch in anderen europäischen Ländern finden.

Bereits in den 90er-Jahren ergriffen einzelne Länder die Initiative und setzten entsprechende Programme um. Auch auf Bundesebene ist dem Programm eine längere Suche nach neuen Ansätzen vorausgegangen, um die Erfahrungen von Politik und Verwaltung, der wohnungswirtschaftlichen Akteure, der Fachplaner sowie der wissenschaftlichen Diskussion aufzunehmen. Weil das Programm Soziale Stadt nur aus dieser Entwicklung heraus zu verstehen und angemessen zu interpretieren ist, soll sie hier noch einmal kurz dargestellt werden.

In den 50er- und 60er-Jahren hatte man noch davon ausgehen können, dass die ausgewogene Entwicklung städtischer Quartiere im Wesentlichen durch eine Verbesserung der städtebaulichen Situation und des Versorgungsgrades der Bevölkerung mit Wohnraum erreicht werden kann. Der soziale Wohnungsbau war das entscheidende Instrument zur Sicherstellung einer Wohnungsversorgung, die durch eine allein privatwirtschaftliche Bautätigkeit nicht ausreichend gewesen wäre, und die das gesellschaftspolitische Ziel einer angemessenen Versorgung der „breiten Schichten“ der Bevölkerung nicht hätte realisieren können.

In den 60er- und frühen 70er-Jahren war der soziale Wohnungsbau die Grundlage für Großprojekte der Stadterweiterung, die an den Rändern der Städte realisiert wurden. Diese Großsiedlungen zeigten sehr bald problematische Seiten (fehlende Nutzungsvielfalt – „Schlafstädte“ –, mangelhafte Infrastruktur, Probleme der Erreichbarkeit, monotone Architektur), die zu selektiven Umzugsbewegungen nach dem Erstbezug, zu einer negativen Etikettierung und in der Folge zu einer sozialen Stigmatisierung führten.

Bereits in den 60er-Jahren zeigten sich in den baulich vernachlässigten innerstädtischen Altbauquartieren ebenfalls wachsende soziale Probleme: Die Städtebaupolitik verließ daher den rein extensiven Entwicklungspfad und wandte sich stärker der Erneuerung innerstädtischer Quartiere zu. Dafür wurde das Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) geschaffen, das die Verfahren der „Stadterneuerung“ regelte und die Instrumente dafür bereitstellte. Mit dem StBauFG wurde eine Säule der Städtebauförderung geschaffen, mit der „städtebauliche“ und „soziale Missstände“ beseitigt werden sollten. Die dafür bereitgestellten Instrumente zielten vor allem auf die bauliche Erneuerung, soziale Fragen wurde nur insoweit Gegenstand der Strategie, als sie für die Durchführung (Betroffenenbeteiligung) bzw.

als deren Folgen (Sozialplanung) Bedeutung hatten. In das StBauFG fanden dadurch bereits zwei Elemente Eingang, an die spätere Initiativen anknüpfen konnten, nämlich die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure und neue Formen von Bürgerbeteiligung.

Während der 80er-Jahre waren in vielen westdeutschen Großsiedlungen erste Krisenerscheinungen in der Form zunehmender Leerstände sichtbar geworden. Die Mieten waren für Haushalte mit geringen Arbeitseinkommen zu hoch, der Zuzug von Haushalten mit hohem Einkommen war durch die Einkommensgrenzen bei der Wohnberechtigung ausgeschlossen. Durch die Belegungspraxis der Sozial- und Wohnungsämter ergab sich in vielen Fällen eine hohe Konzentration von Beziehern sehr niedriger Einkommen. Der Imageverlust und die offensichtlichen Infrastrukturdefizite veranlassten einige der dort tätigen Wohnungsgesellschaften zu intensiven und teilweise auch erfolgreichen Bemühungen um eine nachhaltige Aufwertung der Gebiete. In anderen Gebieten wurden die Warnzeichen durch eine neuerliche Verknappung des Wohnraums in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre wieder verdeckt, als der Zuzug von Flüchtlingen, Aussiedlern und Asylbewerbern die Vermietbarkeit auch ohne weitere Anstrengungen zur Verbesserung der örtlichen Situation wieder sicherstellte. Dadurch wurden die Grundlagen für jene Erscheinungen gelegt, die später als „überforderte Nachbarschaften“ bezeichnet wurden. In diesen Jahren entstanden zwar in zahlreichen Gebieten Bürgerhäuser und Nachbarschaftstreffpunkte, die eine Verbesserung der sozialen Beziehungen zum Ziel hatten, ihre Wirkungen blieben jedoch begrenzt.

In den 90er-Jahren wurden nicht nur in Deutschland die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels als Folge globaler ökonomischer Veränderungen vor allem in den Städten stärker sichtbar. Trotz intensiver Bemühungen um eine bauliche und städtebauliche Aufwertung waren in einigen Gebieten verstärkt soziale Entmischungsprozesse in Gang gekommen und Verwahrlosungserscheinungen offensichtlich geworden. Sie waren Reaktionen weniger auf das Fortbestehen städtebaulicher Missstände als vielmehr auf soziale Problemlagen bei wachsenden Teilen der Bevölkerung. Zunehmende Armut, verstetigte Arbeitslosigkeit und wachsende Unsicherheiten waren Ausdruck einer zunehmenden Desintegration und Marginalisierung von großen Teilen der Bewohnerschaft. So wurde der traditionelle Typus des Sanierungsgebietes mit seinen baulichen Missständen durch den neuen Typus von „entwicklungsbedürftigen“ Gebieten abgelöst, in denen eine Konzentration von „Problemgruppen“ selektive Abwanderungsprozesse in Gang setzte, schwindende Kaufkraft eine Ausdünnung von Handel und Dienstleistungen bewirkte, und in denen Abwärtsspiralen in Gang zu kommen drohten, die mit den klassischen Instrumentarien der Städtebauförderung und auch der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nicht mehr aufhaltbar zu sein schienen. Häufige Konflikte in den Nachbarschaften sowie die Vernachlässigung bzw. mangelnde soziale Kontrolle des öffentlichen Raums wurden als Anzeichen für eine drohende Ausgrenzung ganzer Quartiere interpretiert.

Die Großsiedlungen wurden mangels anderer Nachfrage zunehmend auch für Migrantenhaushalte zugänglich, und die daraus resultierenden Konflikte zwischen verschiedenen Lebensstilen gewannen an Einfluss auf die Entwicklung der sozialen Zusammensetzung der Bewohnerschaft. Auf diese Entwicklungen reagierte die Wohnungswirtschaft mit ihrer Expertise „Überforderte Nachbarschaften“, die Ende der 90er-Jahre ein breites Echo hervorrief und entscheidend dazu beitrug, die Auf-

merksamkeit von baulichen Defiziten auf die nachbarschaftlichen Probleme zu lenken (GdW 1998).

Auf europäischer Ebene wurde auf ähnliche Entwicklungen bereits früher reagiert, da in anderen Ländern die sozialen Probleme in bestimmten Quartieren weitaus dramatischer zutage getreten waren als in Deutschland und dort teilweise zu gewalttätigen Auseinandersetzungen geführt hatten. In Frankreich, England und den Niederlanden waren nationale Programme aufgelegt worden, die ressortübergreifende Integration und Mittelbündelung sowie neue Formen einer Quartierspolitik zum Ziel hatten. Im Juni 1994 beschloss die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete (URBAN I). Mit ihr wurden Zuschüsse für integrierte Programme gewährt, mit denen die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme städtischer Krisengebiete in Angriff genommen werden konnten.

In Nordrhein-Westfalen, wo die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels in den alten industriellen Kernen frühzeitig besonders stark spürbar wurden, beschloss die Staatskanzlei, das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, das Innenministerium und das Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr eine gemeinsame Initiative und starteten im Mai 1993 eine ressortübergreifende Politik für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Dabei wurden die vorhandenen Förderinstrumente flexibilisiert, Pauschalmittel für Anschubfinanzierungen von Projekten in den Stadtteilen bereitgestellt sowie Förderwege und Antragsverfahren aufeinander abgestimmt. Eine interministerielle Arbeitsgruppe wurde zur Koordinierung der Programmaktivitäten installiert, und mit dem Ziel, selbsttragende Strukturen aufzubauen, wurden Stadtteilmanagements eingerichtet.

In Hamburg, wo der wirtschaftsstrukturelle Umbruch ebenfalls deutliche negative Folgen hatte und in der Stadt zu parallelen Auf- und Abwertungsprozessen in unterschiedlichen Quartieren führte, legte man 1990 das Revitalisierungsprogramm für die Großsiedlungen und 1994 ein Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung auf. Letzteres sollte neue Ansätze erproben, da sich die bisher praktizierten Revitalisierungsprogramme in den Großsiedlungen als wenig durchgreifend erwiesen hatten. Einem entsprechenden Auftrag der Bürgerschaft an den Senat folgend, wurde 1998 das Programm „Soziale Stadtteilentwicklung“ mit einem integrierten Handlungsansatz beschlossen. Es stellte ein einheitliches Programm für unterschiedliche Gebietskullissen dar und setzte bewusst auf die Förderung endogener Potenziale und die Bündelung von Mitteln durch Quartiersmanager. Es stellte dafür in Anlehnung an die Stadtteilbudgets in NRW so genannte Verfügungsfonds bereit, die durch die lokalen Akteure in Eigenverantwortung bewirtschaftet werden konnten.

In Hessen förderte das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung seit 1997 Modellprojekte mit integrierten Ansätzen. Später wurde mit der Gemeinschaftsinitiative HEGISS ein Kooperationsnetzwerk aus Kommunen, dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, verschiedenen Sozialen Trägern, der Wohnungswirtschaft, Hochschulen, der Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen (FEH), der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen (LAGSB), dem Institut für Wohnen und Umwelt und anderen etabliert. Man versuchte auch hier, soziale, kulturelle, wirtschaftliche und städtebauliche Ziele mittels integrierter Projekte zu erreichen. In Niedersachsen, Schleswig-Holstein und in der Stadt Bremen wurden ebenfalls entsprechende Initiativen schrittweise umgesetzt oder vorbereitet.

Das Land Berlin hat im Jahr 1998 auf die zunehmende Segregation in einigen Alt- und Neubaugebieten, begleitet von wachsenden Problemen auf dem Arbeitsmarkt, mit dem Programm „Sozialorientierte Stadtentwicklung – Quartiersmanagement“ reagiert, das sich in seinen Zielsetzungen an den Programmen in anderen europäischen Ländern sowie in Nordrhein-Westfalen orientierte. Eine Integration der Fachpolitiken wurde auf Senats- und Bezirksebene angestrebt, die ursprünglich intendierte Schaffung eines integrierten Haushaltsansatzes gelang jedoch nicht. Die gebietsbezogene Koordination wurde in die Hände der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gelegt.

Im Bundesbauministerium waren bereits Mitte der 90er-Jahre Überlegungen zur Neuorientierung der Städtebauförderung angestellt worden. Parallel dazu kam Ende 1996 auf Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen eine „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ der ARGEBAU¹² als Reaktion auf die zunehmende soziale Polarisierung in den Städten zustande. Zwischenzeitlich hatte empirica im Mai 1996 ein Gutachten zur „Neuorientierung der Städtebauförderung“ vorgelegt und darin ein „Programm zur Nachbarschaftsentwicklung“ entworfen, in dem die Stärkung endogener Potenziale, insbesondere der Nachbarschaften, in den Vordergrund gestellt wurde.

Im Oktober 1997 wurde vom Bundesbauministerium ein ExWoSt-Programm „Urban Deutsch/Die Soziale Stadt“ vorgeschlagen, im folgenden Frühjahr begann das Difu in seinem Auftrag mit einem Expertenworkshop die Vorbereitungen für ein Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“, und im August 1998 wurde der entsprechende Ausschreibungstext veröffentlicht. Im selben Jahr legte die ARGEBAU einen ersten Leitfaden für Stadtteile mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen vor (ARGEBAU 1998). Nach der Regierungsübernahme der rot-grünen Koalition nahm der Bund in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 diese Initiativen der Länder auf und kündigte eine Verstärkung der Städtebauförderung und ihre Verknüpfung mit verschiedenen Politikfeldern in einem neuen integrativen Ansatz an. Zu diesem Zweck wurde ein Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ für Innenstädte, Großsiedlungen und Stadtteilzentren aufgelegt. Zwischen Juni und September 1999 wurde eine entsprechende Bund-Länder-Vereinbarung unterzeichnet, und das neue Programm konnte als eigenständiger Teil der Städtebauförderung in Kraft treten. Im Jahr 2004 wurde die integrierte Strategie für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf durch die Aufnahme des Programmteils Soziale Stadt in das Baugesetzbuch in ihrer Eigenständigkeit bestätigt.

¹² Die ARGEBAU ist die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland. Sie bildet Ausschüsse und Fachkommissionen. Von der Fachkommission Städtebauliche Erneuerung war Mitte der 90er-Jahre eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, an der unter anderem der Deutsche Städtetag vertreten war, der sich an der Formulierung des Leitfadens beteiligt hat.

Fazit

Die Aktivitäten des Bundes konnten bereits auf weit entwickelte Ansätze in einer Reihe von Städten und mehreren Ländern zur ressortübergreifenden Bewältigung der neuen Problemlagen aufbauen. Zumindest in der Zielsetzung, weniger in den Instrumenten, wurde die ökonomische und soziale Entwicklung der betroffenen Quartiere überall in den Vordergrund gestellt. Das Programm Soziale Stadt stellt zwar insofern keinen vollkommen neuen Ansatz in der bundesdeutschen Städtebauförderung dar, als einerseits während der ersten 40 Jahre Stadterneuerung ein stetiger, wenn auch zunächst nur langsamer Bedeutungszuwachs die investiven Maßnahmen ergänzender Strategien in der Stadterneuerung zu verzeichnen war. Andererseits hatten sich der Stadtteilbezug und wesentliche Instrumente wie die Einbeziehung externer Akteure, Mittelbündelung und Bürgerbeteiligung bereits während der 70er- und 80er-Jahre in der Praxis herausgebildet. Jedoch ist insofern von einem Paradigmenwechsel zu sprechen, als mit dem neuen Programm die Verbesserung der Situation in den Quartieren in allen ihren Dimensionen gleichzeitig zum Gegenstand von Stadtpolitik werden soll.

3.2 Zielbestimmung und Handlungsfelder des Bund-Länder-Programms

Mit der Verwaltungsvereinbarung (VV) zwischen dem Bund und den Ländern von 1999 ist die „Städtebauförderung als Investitions- und Leitprogramm für die städtebauliche Gesamtmaßnahme durch ein Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘ ergänzt“¹³ worden. Sie wird, heißt es eher programmatisch, „mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern zu einem neuen integrativen Ansatz verknüpft“. Dazu wird weiter ausgeführt: „Ziel eines Programms mit einem umfassenden Förderungsansatz ist es, investive und nicht-investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung ‚aus einer Hand‘ zu kombinieren und zu integrieren“¹⁴. Mehr findet man zur Zielbestimmung an dieser Stelle nicht.

Bei einer Interpretation muss allerdings die enge inhaltliche Verbindung der VV zu den vorangegangenen und parallelen Aktivitäten der ARGEBAU berücksichtigt werden. In deren Leitfaden aus dem Jahr 1998 (ARGEBAU 1998, überarbeitet ARGEBAU 2000), auf den die VV ausdrücklich Bezug nimmt, findet sich folgende übergeordnete Aufgabenstellung: „Die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt erhebt den Anspruch, Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu selbstständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen sollen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssen die Länder mit Unterstützung des Bundes die Förderung für die

¹³ Verwaltungsvereinbarung – Städtebauförderung 1999 vom 30. Juni 1999/17. September 1999, abgedruckt in Difu 2000 (Arbeitspapiere 3).

¹⁴ Ebenda.

STEP¹⁵-Quartiere auf vielen Gebieten wirksam verstärken, um schnell die angestrebte Trendwende für die vom Abstieg bedrohten Stadtteile und Gebiete herbeizuführen.“¹⁶

Mit der Rede von „Trendwende“ und „positiver Zukunftsperspektive“ bleiben die Ziele auch im Leitfaden recht unbestimmt. Deutlich herausgestrichen wird der Appell, auf Bundes und Landesebene die Förderung für diese Quartiere wirksam zu verstärken, um die angestrebte Trendwende „schnell“ herbeizuführen zu können. Im Ergebnis entsteht ein recht breiter Interpretationsspielraum, worauf das Programm eigentlich abzielt und welcher Wirkungsgrad ihm zuzubilligen ist. In der Diskussion wurde diese Unbestimmtheit als Experimentalcharakter des Programms positiv herausgestrichen, da er den Akteuren Handlungsspielräume eröffne, Ziele und Maßnahmen jeweils auf die konkreten örtlichen Gegebenheiten zuzuschneiden.

Hierfür bietet der Leitfaden den örtlichen Akteuren eine Hilfestellung in Form eines Zieledokuments an. Diese werden sechs unterschiedlichen Handlungsfeldern zugeordnet und mit „typischen Maßnahmen“ unterlegt. Im Handlungsfeld „Bürgermitwirkung, Stadtteileben“ werden vor allem die Aktivierung örtlicher Potenziale und die Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen als Ziele formuliert. Gleichzeitig wird allerdings festgestellt, dass in den betroffenen Quartieren „die Mitwirkung der Bürger am politischen Leben fast völlig zum Erliegen gekommen“ sei. Hinweise darauf, woran bei der Wiedergewinnung von stadtteilbezogenem Engagement angeknüpft werden kann, finden sich nicht. Man rät vielmehr zur „Unterstützung vieler Möglichkeiten, die Bürger durch Selbsthilfe an Maßnahmen der Stadtteilentwicklung zu beteiligen“.

Im Handlungsfeld „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ wird der Bereitstellung und Vermittlung von Arbeitsplätzen eine „Schlüsselfunktion zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in sozial benachteiligten Gebieten“ zuerkannt. Ebenso wichtig sei es, die „Arbeitssuchenden besser zu qualifizieren, um die Voraussetzungen für ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess zu schaffen“. Dabei wird der „Stärkung der lokalen Wirtschaft“ eine „ausschlaggebende Bedeutung für die dauerhafte Stabilisierung der Gebiete“ beigemessen. Verwiesen wird auf die Bemühungen der herkömmlichen Städtebauförderung um eine Verbesserung der Gewerbestruktur. Man regt „weitergehende, zum Teil innovative Maßnahmen“ an. Diese Formulierung bleibt jedoch so vage, dass sich der Verdacht aufdrängt, hier fehlten Vorstellungen davon, wie solche Maßnahmen aussehen könnten.

Im Handlungsfeld „Quartierszentren“ finden sich die zwei Ziele einer Stärkung der Nahversorgung und der Herausbildung der Zentren als Kristallisationspunkte für das städtische Leben. Es wird auf die identitätsstiftende, imagebildende und kommunikative Funktion der Zentren verwiesen, die ihre Versorgungsfunktion ganz wesentlich ergänzt.

Für das Handlungsfeld „Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur“ wird nur das Ziel einer Verbesserung des Infrastrukturangebotes formuliert und angeregt, „geeignete Räume mit der erforderlichen personellen Betreuung“ bereitzustellen. Es wird jedoch gewarnt: „Investitionen in diesen Bereichen machen nur Sinn, wenn zugleich die Finanzierung der Folgekosten nachhaltig

15 Diese wurden seinerzeit noch als „Stadt- und Ortsteile mit Entwicklungspriorität“(!) bezeichnet, vgl. ARGEBAU 1998, Ziffer 2.

16 Ebenda, Ziffer 3.

gesichert wird.“ In dieser Formulierung wird deutlich, dass man sich bewusst ist, dass diese durch die Programmförderung selbst nicht gesichert werden kann, sondern die Hinzuziehung anderer Finanzierungsquellen erforderlich macht.

Zum Handlungsfeld „Wohnen“ werden die ausführlichsten Beschreibungen geliefert. Als Ziele werden Modernisierung, Instandsetzung, Umbau und ergänzender Neubau, aber auch Sicherung preiswerten Wohnraums einschließlich der Sicherung von Belegungsrechten für Haushalte, die sich nicht selbst auf dem Wohnungsmarkt versorgen können, sowie der Schutz der Bewohner vor Verdrängung angeführt. Ziele der Maßnahmen seien der Erhalt oder die Wiederherstellung gemischter Bewohnerstrukturen, die Unterstützung aktiver Nachbarschaften und die Stärkung der Identifikation der Mieter mit Wohnung und Wohnumfeld. Der Tatsache, dass die Einzelziele eine Reihe inhärenter Widersprüche aufweisen, insofern als die Aufwertung durch Modernisierung stets mit der Gefahr einer Verdrängung einkommensschwacher Bewohner verbunden ist, scheint man sich bewusst. Das zeigt der Maßnahmenkatalog, der die Eckpunkte einer differenzierten Sozialplanung und Mieterbetreuung abarbeitet.

Für das Handlungsfeld „Wohnumfeld und Ökologie“ werden Aufwertung des Wohnumfeldes, mehr Sicherheit und Aufenthaltsqualität sowie eine bewusstere Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse als Ziele benannt. Diese Zielsetzungen gehen nicht über den Rahmen der bereits aus der bisherigen Praxis der Gebietsaufwertung erprobten Planungsmaximen hinaus.

Das Programm setzt für seinen Erfolg auf eine „fachübergreifende Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative in Städten, Gemeinden, Ländern und auf Bundesebene“ (ARGEBAU 2000, S. 10). Als Investitionsprogramm wird dabei der Städtebauförderung eine „bedeutende Klammerfunktion für die Einbringung anderer Programme“ zugesprochen und davon ausgegangen, dass sie „als Leitprogramm für die Gesamtkoordination hervorragend gerüstet“ sei. Das BMVBW ist auf Bundesebene federführend und in dieser Rolle für eine Verbesserung der fachübergreifenden Zusammenarbeit verantwortlich. Auch die Länder sollen dafür sorgen, „dass die Programme aller betroffenen Ressorts aufeinander abgestimmt mit Vorrang in Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die koordinierte Bereitstellung der Finanzierungsmittel“ (S. 12).

Den Gemeinden soll für die Umsetzung des Programms ein möglichst großer Spielraum eingeräumt werden. Sie nehmen als Hauptakteur auf der Grundlage einer übergreifenden Darstellung aller wesentlichen Lebensbereiche im gesamten Gemeindegebiet in einem „transparenten Verfahren“ die Gebietsauswahl vor. Für die Gebiete selbst sollen Integrierte Handlungskonzepte (IHK) erarbeitet werden, die eine „offene Rahmenplanung“ enthalten, die gemeinsam mit den Akteuren auszufüllen ist. Gleichzeitig bilden die IHK die Grundlage für den Mittel- und Personaleinsatz der Fachressorts, weshalb sie sorgfältig mit diesen abgestimmt werden müssen. Aus diesem doppelten Integrationsanspruch ergibt sich die Notwendigkeit einer ämterübergreifenden Kooperation und zugleich einer engen Zusammenarbeit und Abstimmung mit externen Akteuren.

In den Gebieten selbst ist „ein leistungsfähiges Stadtteilmanagement sicherzustellen“ (S. 12), wobei aufgrund der hohen Ansprüche, die die Komplexität und Offenheit der Aufgabenstellung mit sich bringt, „besonders qualifizierte Träger, Gebietsmanager oder Entwicklungsgesellschaften zur Lenkung des Stadtentwicklungsprozesses vor Ort“ herangezogen werden sollen. Ausdrücklich regt der Leit-

faden die Erprobung „neuer Organisationsformen“ an. Bei der Inangsetzung von Prozessen der **Bürgerbeteiligung** soll darauf geachtet werden, dass diese „dauerhaft weiterwirken“. Das Stadtteilmanagement soll in diesem Zusammenhang mit „kleineren **Verfügungsfonds**“ ausgestattet werden.

Als eine Besonderheit, die sich aus der Entstehungsgeschichte als ursprünglich experimentelles Programm, aus seinem innovativen Charakter und aus seiner hohen Komplexität erklärt, wurde im Zusammenhang mit dem neuen Programm Soziale Stadt eine umfangreiche bundesweite Programmbegleitung mit mehreren Ebenen installiert, mit der das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) betraut wurde. Hierfür wurden vom Difu ein bundesweites Netzwerk und eine Internetplattform aufgebaut. Für die erste Phase der Programmumsetzung (Herbst 1999 bis Herbst 2003) wurde von jedem Bundesland ein Modellgebiet nominiert, in dem das Difu oder von ihm beauftragte Einrichtungen eine aktivierende „Programmbegleitung vor Ort“ (PvO) durchführten. Zu den zentralen Aufgaben der PvO-Teams gehörten die Beteiligung an Vorbereitung und Durchführung lokaler Starter- oder Themenkonferenzen, die begleitende und dokumentierende Untersuchung von Umsetzungsschritten zum Programm Soziale Stadt und die Übernahme von aktivierenden und unterstützenden Funktionen (durch Beratung, Information und Projektvorschläge). Nach Abschluss dieser Arbeit wurde zu jedem der 16 Modellgebiete ein Bericht vorgelegt.

Es fanden fünf zentrale, bundesweite Veranstaltungen und zusätzlich eine Reihe dezentraler Veranstaltungen statt. Zudem hat das Difu 14 Infos zur Sozialen Stadt als Newsletter zum Programm herausgebracht. Außerdem wurden vom Difu die Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt und zahlreiche Beiträge in Büchern und Fachzeitschriften geliefert sowie ein Zwischen- und ein Endbericht zur Programmbegleitung vorgelegt.

Das Echo der Fachwelt auf das Programm Soziale Stadt war außerordentlich groß: Neben den oben genannten haben sich in den vergangenen fünf Jahren zahlreiche Fachtagungen mit der Thematik befasst, es sind mehrere Sonderhefte verschiedener Fachzeitschriften dazu erschienen, zahllose Aufsätze und mehrere Bücher zu dem Thema geschrieben worden. Insofern handelt es sich in jedem Fall um ein Aufsehen erregendes Programm.

Fazit

Der Versuch, eine Gleichrangigkeit städtebaulicher und sozialer Ziele herzustellen, bringt eine deutliche Akzentverschiebung zum Ausdruck. Allerdings kann der Großteil der Handlungsfelder und Zielsetzungen seine fachpolitische Herkunft nicht verleugnen. Die inhaltlich relativ unverbundenen Teilziele können bei der Umsetzung zur Beliebigkeit verleiten, wenn nicht dieser Gefahr vor Ort durch inhaltlich gut begründete Handlungskonzepte und Prioritätensetzungen entgegengewirkt wird. In der Praxis ergeben sich zwei Gefahren: Wenn es den Akteuren, die das Programm umsetzen, nicht gelingt, ihren fachlichen Horizont zu erweitern, werden sie die Grenzen dessen, was im Prozess der Stadterneuerung erprobt ist, in der Praxis nicht wesentlich überschreiten. Andererseits erschwert die städte-

bauliche „Handschrift“ des Programms, dass sich die Adressaten von Integrationsbemühungen aus anderen fachlichen Zusammenhängen in dieser Problemsicht ausreichend wiederfinden. Dieser Gefahr kann nur durch eine Integration aller Akteure bei der Planung und bei der Umsetzung begegnet werden.

Das Programm stellt dabei neue und außerordentlich ehrgeizige Anforderungen an das Verwaltungshandeln: Auf Bund-, Länder und Gemeindeebene sollen Ressortgrenzen überwunden und Programme sowie Förderanstrengungen koordiniert werden. Gleichzeitig soll darauf geachtet werden, dass auch externe Akteure in die Prozesse einbezogen werden. Auf Gebietsebene sollen die Bewohner selbst in die Prozesse einbezogen werden und aktiv an der Schaffung neuer Formen der Selbstorganisation mitwirken. Die „Versäulung“ der Verwaltung ist hier ebenso in Frage gestellt wie das traditionelle Verhältnis von Verwaltung und Bürgern.

Insofern als das Programm Soziale Stadt mit dieser Vielfalt an Aufgaben einen sehr ambitionierten und experimentellen Charakter trägt, war es sehr hilfreich, die Anfangserfahrungen mit einer umfassenden Programmbegleitung zu dokumentieren und zu kommunizieren.

3.3 Das Programm Soziale Stadt im Rahmen der Städtebauförderung

Das Programm trat mit der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung durch den Bund und die Länder im Herbst 1999 in Kraft. Alle 16 Länder meldeten im Jahr 1999 Gebiete an, deren Zahl sich seit dem Programmstart von 164 in 125 Gemeinden auf 335 in 237 Gemeinden Ende 2003 erhöht hat.

Die Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Höhe und Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes im Programm Soziale Stadt im Vergleich zu den übrigen Teilen der Städtebauförderung.

Es wird ersichtlich, dass sich die Förderung während der Laufzeit des Programms um 60 Prozent erhöht hat, ihr relativer Anteil an allen Finanzhilfen allerdings in etwa gleich geblieben ist. Während der Programmtitel Soziale Stadt im Westen anfangs rund die Hälfte aller Bundesfinanzhilfen zur Städtebauförderung ausmachte und bis 2003 auf rund 40 Prozent zurückging, stellte er im Osten anfangs 4 Prozent und stieg nur leicht auf einen Anteil von rund 5 Prozent an. Man erkennt daraus den höchst unterschiedlichen Stellenwert, den das Programm innerhalb der Städtebauförderung in Ost und West hat.¹⁷ Die durchschnittlich ausgereichte Förderhöhe (Bundesmittel) beläuft sich pro Gebiet für die Jahre 1999 bis 2003 auf knapp 1 Mio. Euro, weist aber eine große Bandbreite auf.

In der Zahl der Programmgebiete schlägt sich die Förderhöhe nieder, die den einzelnen Ländern zusteht und die auf der Grundlage eines Schlüssels errechnet wird, auf den sich Bund und Länder verständigt haben. Er berücksichtigt die Zahl der

¹⁷ Dies ist allerdings nicht etwa einer zu geringen Berücksichtigung der neuen Länder im Programm Soziale Stadt, sondern den hohen Fördersummen in anderen Programmteilen geschuldet.

Tabelle 2:
Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung 1999 bis 2003 in Mio. Euro

	VV1999	VV2000	VV2001	VV2002	VV2003	1999 bis 2003	
						abs.	Anteil
Gesamt							
Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	204,517	204,517	255,646	254,517	204,485	1.123,681	47,9%
Städtebaulicher Denkmalschutz	102,258	102,258	102,258	102,258	102,258	511,291	21,8%
Stadtumbau Ost				178,953	178,953	357,906	15,3%
Wettbewerb Stadtumbau Ost				15,850		15,850	0,7%
Soziale Stadt	51,129	51,129	76,694	76,694	80,000	335,646	14,3%
Gesamt	357,904	357,904	434,598	628,272	565,696	2.344,375	100,0%
West							
Sanierung und Entwicklungsmaßnahmen	40,903	40,903	92,033	142,033	92,000	407,872	61,2%
Soziale Stadt*	40,291	40,071	59,889	57,782	60,529	258,562	38,8%
Gesamt	81,194	80,975	151,921	199,815	152,529	666,434	100,0%
Ost							
Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen**	163,613	163,613	163,613	112,484	112,485	715,809	42,7%
Städtebaulicher Denkmalschutz	102,258	102,258	102,258	102,258	102,258	511,291	30,5%
Stadtumbau Ost				178,953	178,953	357,906	21,3%
Wettbewerb Stadtumbau Ost				15,850		15,850	0,9%
Soziale Stadt	10,838	11,058	16,805	18,912	19,471	77,084	4,6%
Gesamt	276,710	276,929	282,677	428,457	413,167	1.677,941	100,0%

* einschließlich Berlin
** einschließlich Weiterentwicklung großer Neubaugebiete

Quelle: Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung, eigene Auswertung

Tabelle 3:
Zahl der Programmgebiete in den Ländern 2003

Bundesland	Zahl der Programmgebiete
Bayern	51
Nordrhein-Westfalen	45
Hessen	31
Niedersachsen	30
Baden-Württemberg	28
Rheinland-Pfalz	26
Berlin	17
Sachsen	16
Saarland	15
Schleswig-Holstein	13
Brandenburg	13
Sachsen-Anhalt	11
Thüringen	11
Bremen	11
Mecklenburg-Vorpommern	9
Hamburg	8*

* In Hamburg wird nur ein Teil der Gebiete des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms aus Mitteln der Sozialen Stadt gefördert.

Quelle: Städtebauförderungsdatei BBR

Einwohner und die der Wohnungen zu je einem Drittel. Hinzu kommt ein „Sozial- und Integrationsfaktor“, in den die Arbeitslosenzahl und ab dem Programmjahr 2001 auch der Anteil der Ausländer im Verhältnis 2:1 eingehen. Beim Programm Soziale Stadt spielen also erstmals auch soziale Gesichtspunkte bei der Verteilung der Bundesmittel eine Rolle. Wie viele Gebiete ein Land anmeldet, hängt darüber hinaus aber von den Antrag stellenden Kommunen und von der Frage ab, ob ein Land die Fördermittel breit streuen oder lieber konzentrieren möchte. In Hamburg wird nur ein Teil der Gebiete des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms aus Mitteln der Sozialen Stadt gefördert.

Jahr	Zahl der Gebiete
1999	164
2000	53
2001	48
2002	44
2003	26

Tabelle 4:
Zahl der Gebiete nach Jahr des Programmstarts

Quelle: Städtebauförderungsdatei BBR

Die Zahl der Programmgebiete hat sich seit 1999 in jedem Jahr erhöht, wobei diese Zunahme inzwischen schwächer geworden ist.

Die Größe der Städte, die Fördermittel aus dem Programm Soziale Stadt bekommen, beginnt bei Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Wie die Tabelle 5 zeigt, handelt es sich beim Programm Soziale Stadt durchaus um kein Großstadtprogramm, die Zahl der Städte mit weniger als 100.000 Einwohnern überwiegt sogar. Allerdings haben mehrere größere Städte mehrere Gebiete angemeldet. Neben den Stadtstaaten ist Koblenz der „Spitzenreiter“ mit fünf Gebieten, jeweils vier sind es in Ludwigshafen, Mannheim, Köln und Duisburg, drei in Rosenheim, Trier, Saarbrücken, Mainz, Nürnberg, Stuttgart, München, Oberhausen und Magdeburg. 29 Städte haben zwei Gebiete im Programm.

Stadtgröße	Geförderte Gebiete		Vergleich: Einwohner der Bundesrepublik
	Anzahl	Anteil	
Unter 20.000	47	14,0%	42,5%
20.000 bis unter 100.000	133	39,1%	26,8%
100.000 bis unter 250.000	77	23,0%	10,3%
250.000 und mehr	80	23,9%	20,5%
Gesamt	335	100,0%	100,0%

Tabelle 5:
Anzahl der Gebiete nach Einwohnerzahl der Städte

Quelle: Städtebauförderungsdatei BBR

Die durchschnittliche Größe eines Soziale-Stadt-Gebietes beträgt ca. 114 ha, schwankt aber stark – z.B. liegt sie in Nordrhein-Westfalen bei 360 ha, im Saarland nur bei 37 ha und in Rheinland-Pfalz bei 34 ha. Auch die Zahl der Einwohner weist eine erhebliche Bandbreite auf. Nach den Angaben aus der Difu-Befragung in 222 Gebieten leben im kleinsten Gebiet 51 Einwohner, während die größten zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner umfassen. In mehr als der Hälfte der Fälle handelt es sich um Neubaugebiete (die in den neuen Ländern etwas stärker vertreten sind), bei je einem Fünftel um Altbau- oder gemischte Gebiete. Auch hieraus wird eine große Heterogenität der geförderten Gebiete sichtbar.

Fazit

Während sich die Zahl der geförderten Gebiete zwischen 1999 und 2003 etwa verdoppelt hat, stieg die Förderung durch den Bund um rund 60 Prozent. Das Programm hat vom Förderanteil im Rahmen der Städtebauförderung ein – gemessen an den insgesamt in den Ländern zur Verfügung stehenden Städtebaufördermitteln – relativ größeres Gewicht im Westen als im Osten. Es ist weder ein „Großstadtprogramm“, noch ein „Großsiedlungsprogramm“, und auch die übrigen Merkmale der Gebiete weisen auf eine große Heterogenität hin. Der relativ offene Charakter des Programms spiegelt sich in einer großen Bandbreite der erreichten Städte wider.

3.4 Einordnung und Bewertung der Strategie des Programms Soziale Stadt

Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ weist einige Besonderheiten auf:

- Es handelt sich um ein *experimentelles Programm* insofern, als sowohl für seine Zielstellung als auch für die vorgesehenen Verfahren bisher keine bundesweiten Erfahrungen vorliegen; insofern muss es als *lernendes Programm* verstanden werden.
- Das Programm unterscheidet sich von den bisherigen Programmen der Städtebauförderung dadurch, dass es sich für die Sicherstellung der Mitwirkungsbereitschaft und der Implementation nicht auf das Angebot von umfangreichen Fördersummen verlässt; vielmehr hat es als „Leitprogramm“, das auf die Kooperation einer Vielzahl von Akteuren auf allen Ebenen des administrativen Systems angewiesen ist, einen stark *appellativen Charakter*. Das Programm stellt selbst nicht alle notwendigen Mittel für das Erreichen der gesteckten Ziele bereit, vielmehr ist es auf die *Kooperation* anderer Ressorts und Akteure angewiesen.
- Das Programm zielt auf *Innovationen* sowohl in der (a) inhaltlichen Zielsetzung der Städtebauförderung als auch (b) in den Verfahren:
 - a) Inhaltlich geht das Programm über die Ziele der traditionellen Städtebauförderung hinaus, indem es nicht nur städtebauliche Ziele verfolgt, sondern Segregation und Polarisierung in der Stadt bekämpfen und die Abkoppelung von Stadtteilen von der Entwicklung der übrigen Stadt verhindern will. Die soziale Situation in den Quartieren soll verbessert werden.
 - b) Mit dem Programm sollen *neue Formen von governance* angestoßen werden; damit ist eine Abkehr von der Top-down-Steuerung gemeint, bei der die staatliche Verwaltung sämtliche Entscheidungen trifft und auch die zu ihrer Verwirklichung notwendigen Mittel bereitstellt – und eine Hinwendung zu Bottom-up-Formen der Steuerung, bei der in neuen Organisationsformen eine Vielzahl von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren an der Prozesssteuerung und an der Zielverwirklichung mitwirkt.

Die Evaluation muss zunächst nach der Relevanz und der Kohärenz des Programms fragen. Die Frage nach der Relevanz besteht darin, zu prüfen, ob die Probleme richtig erkannt sind und ob das Programm eine angemessene Antwort auf diese Probleme ist. Die Frage nach der Kohärenz richtet sich darauf, ob die Ausrichtung der Instrumente in sich „stimmig“ und geeignet ist, die erkannten Probleme erfolgreich zu bearbeiten.

3.4.1 Die Relevanz des Programms

Das Programm wird im Leitfaden, der gemeinsam vom Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und vom Ausschuss für Wohnungswesen der Arbeitsgemeinschaft der Bauminister (ARGEBAU) erstellt wurde, als eine „Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten“ gekennzeichnet (Difu 2003a, S. 297). Sie „gilt Stadt- und Ortsteilen, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen“ (S. 298). „Das sind Stadtteile, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur, sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen.“ (Ebenda)

„Im Wesentlichen geht es dabei um zwei ... Gebietstypen: Innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität. ... Große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur.“ (Ebenda)

Als Ursache für diese Entwicklung wird für die innerstädtischen Altbaugebiete die sozial selektive Mobilität genannt: „Wegen der mangelnden Attraktivität und der ausbleibenden Entwicklungsimpulse haben ökonomisch aufstrebende, vor allem jüngere Familien diese Quartiere nach und nach verlassen. Haushalte mit sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie geringem Integrationsvermögen sind nachgerückt.“ Die Großsiedlungen haben „wegen erheblicher funktionaler und gestalterischer Mängel eine soziale Abwertung erfahren oder (drohen) abzugleiten.“ (Ebenda)

„Wegen der Komplexität der Defizite ist für die beschriebenen Gebietstypen ... eine besonders weitgreifende Stadtteilentwicklung mit der Zielsetzung geboten, einen nachhaltigen Aufschwung auf sozialem, wirtschaftlichem, städtebaulichem und ökologischem Sektor im Verbund zu bewirken.“ (Ebenda) Wegen dieses „umfassenden Ansatzes“ werden die betroffenen Quartiere als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ bezeichnet.

Mit dieser Problembeschreibung sind zweifellos Tendenzen in der Entwicklung der Städte umrissen, die sich in allen industriell hoch entwickelten westlichen Ländern beobachten lassen. Dies wird daran deutlich, dass andere Länder bereits früher ähnliche Programme aufgelegt haben. Und sie entspricht auch den Befunden der Stadtforschung in diesen Ländern, nach denen sich als Folge von Deindustrialisierung und Internationalisierung der ökonomischen Beziehungen in den Städten eine größere ökonomische und sozial-kulturelle Ungleichheit herausbildet. Die Einkommensunterschiede nehmen ebenso zu (vgl. auch den Armuts- und Reichtumsbericht

der Bundesregierung, BMA 2001) wie die kulturelle Heterogenität als Folge des wachsenden Anteils von Migranten an der Stadtbevölkerung. Die wachsende Ungleichheit wird von einer zunehmenden sozialräumlichen Segregation begleitet – und überhöht. In der Verschränkung von zunehmender Einkommensarmut und sich verschärfender räumlicher Segregation wird die Gefahr der sozialen Ausgrenzung gesehen, die zu einer Spaltung der Städte führen kann (vgl. Musterd, Ostendorf 1998; Häußermann, Kronauer, Siebel 2004).

Für Deutschland sind diese Probleme für einzelne Städte (vgl. für Hamburg: Alisch, Dangschat 1993; für Berlin: Häußermann, Kapphann 2000; für das Ruhrgebiet: Breckner u.a. 1989; für Kassel: Keim 1999; für Köln: Friedrichs, Blasius 2000; für Bielefeld und Bremen: Farwick 2001) bzw. für Großsiedlungen („Überforderte Nachbarschaften“, GdW 1998) beschrieben worden.

Da sich in den segregierten Gebieten zunehmend Haushalte konzentrieren, die von Arbeitslosigkeit und Einkommensarmut betroffen sind, kommt eine Dynamik der Quartiersentwicklung in Gang, die als „Abwärtsentwicklung“ beschrieben werden kann: Haushalte in einer besseren sozialen Position wenden sich ab und ziehen weg, die sinkende Kaufkraft im Gebiet führt zu einer Erosion der infrastrukturellen Versorgung, und Investitionen in das Gebiet gehen zurück. Da in den westdeutschen Großstädten in solchen Quartieren der Anteil vom Migranten in der Regel hoch ist, können zusätzlich Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen der Wohnbevölkerung auftreten.

Segregierte Quartiere mit einer sozial unterprivilegierten Bewohnerschaft haben ein negatives Image, sie sind eine „schlechte Adresse“. Das hat zwei Folgen:

- ▶ **„Abkoppelung“:** Zum einen zögern Eigentümer bei Investitionen, weil diese unter den gegebenen Umständen nicht rentabel refinanziert werden können; das Quartier wird zum Zuzugsgebiet für Haushalte, die sich aus finanziellen Gründen in anderen Vierteln der Stadt nicht halten können oder aufgrund sozialer Diskriminierung dort keinen Zugang finden. Ein selektiver Mobilitätsprozess kommt in Gang, in dessen Verlauf sich die Soziallagen im Quartier nach unten nivellieren. Ein großer Anteil der Zuziehenden wird von Zuwanderern gebildet, auf die sich in zunehmendem Maße die infrastrukturelle Versorgung im Quartier orientiert. Auf die hohen Anteile von Kindern mit nicht-deutscher Herkunftssprache sind die Bildungseinrichtungen (Kindergärten, Kindertagesstätten und Schulen) nicht ausreichend vorbereitet, und daher werden sie von den bildungsorientierten einheimischen Familien gemieden – häufig verbunden mit einem Wegzug aus dem Gebiet. Das soziale Milieu und die Kaufkraft geraten in eine sich selbst verstärkende „Abwärtsspirale“.
- ▶ **„Stigmatisierung“:** Dadurch wird der Wohnort zu einer Umwelt, die die Bewohner zusätzlich benachteiligt. Das stigmatisierte Quartier wird ein Hindernis für seine Bewohner bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder einer Ausbildungsstelle. Die sozialen Kontakte beschränken sich auf Personen, die selbst mit vielen sozialen Problemen behaftet sind. Insbesondere auf Kinder und Jugendliche hat dies Einfluss, denn das Quartier ist – neben dem familiären Einfluss – ein wichtiger Sozialisationsraum. Befürchtet wird die Entwicklung eines Milieus, das insbesondere für Kinder und Jugendliche zu einer Beeinträchtigung ihrer Lebenschancen führt, da die Bildungserfolge und die Teilnahme an beruflichen Qualifikationsprozessen dort erheblich niedriger als in anderen Quartieren sind.

Das Programm möchte die Entwicklung solcher Quartiere verhindern oder, wo sie bereits eingetreten ist, rückgängig machen. Dies ist aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und zur Wahrung des sozialen Friedens geboten, aber auch, um das verkümmerte Humankapital für die zukünftige Entwicklung der Städte zu erschließen. Denn die niedrige Bildung insbesondere der Kinder von Migranten, die häufig bereits die Mehrheit der Kinder im schulpflichtigen Alter in solchen Quartieren bilden, ist besonders besorgniserregend.

3.4.2 Die Kohärenz des Programms

Bei der Problemdefinition der „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ geht es um die Frage der sozialräumlichen Segregation. Diese resultiert aus der Segmentierung des Wohnungsmarktes und ist Ausdruck der ungleichen Verteilung von Ressourcen und Präferenzen bei den privaten Haushalten. Insofern ist sie eine Grundtatsache der Stadtstruktur. Sie wird üblicherweise als unproblematisch angesehen, solange sie keine krassen Formen annimmt („Polarisierung“), und solange daraus keine negativen Wirkungen für die Lebenschancen der Bewohner entstehen. Die Annahme, dass dies heute aber der Fall sei, liegt der Begründung für die Einrichtung des Programms Soziale Stadt zugrunde. Dabei wird von einer sich selbst verstärkenden Dynamik („Abwärtsspirale“) ausgegangen, die durch eine stadtpolitische Intervention außer Kraft gesetzt werden soll. Dahinter steht die Befürchtung, dass sich – wie in vielen Ländern der Welt – auch in deutschen Städten Slums entwickeln könnten.

Das Programm wurde auf der Grundlage der Erfahrungen der mittleren 90er-Jahre konzipiert und 1998 in den Koalitionsverhandlungen für die neu zu bildende Bundesregierung vereinbart. Damals ging man noch davon aus, dass es sich bei den beschriebenen problematischen Erscheinungen in den „Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf“ um eine vorübergehende Erscheinung handele. Bei den städtebaulichen Interventionen sollte es daher vor allem darum gehen, den Quartieren den Anschluss an die gesamtstädtische Entwicklung (wieder) zu sichern. Die Hindernisse für diesen Anschluss wurden vor allem *in den Quartieren* gesehen, die durch bauliche, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen in eine Situation geraten waren, die zu einer Sackgasse („soziales Abseits“) zu werden drohte. Als übergeordnetes Ziel wurde daher „Aufwertung“ genannt – also die Umsteuerung der Quartiersentwicklung durch Investitionen und durch die Veränderung der sozialen Zusammensetzung der Bewohnerschaft.

Die Rahmenbedingungen für die Stadt- und Quartiersentwicklung (Arbeitsmarkt, Investitionen in die lokale Ökonomie, kommunale Finanzsituation) haben sich jedoch seither nicht verbessert, sondern auf dem damaligen Niveau stabilisiert – wenn nicht sogar weiter verschlechtert. Welche politischen Maßnahmen für die „Rückholung“ bzw. für die „Stabilisierung“ von Quartieren mit einer besonders problematischen Entwicklung angemessen sind, ist daher aus heutiger Perspektive neu zu bestimmen.

Die Ziele

Der Leitfaden der ARGEBAU vom März 2000 (in Difu 2003a, S. 297–309) stellt eine Hilfestellung für das Verständnis des Programms für die Gemeinden und eine Anleitung für die Konzipierung von Projekten dar. Wir wollen im Folgenden die Zielsetzungen zunächst dadurch genauer beschreiben, dass wir die im Leitfaden genannten Ziele zusammenstellen und auf ihre Konsistenz und Operationalisierbarkeit überprüfen.

Im Leitfaden finden sich folgende Formulierungen, in denen Ziele für die Quartiersentwicklung genannt werden: „der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt ... gebieten“; „Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten“; „die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt gilt Stadt- und Ortsteilen, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen“; „Trendwende für die vom Abstieg bedrohten Stadtteile und Gebiete herbei(zu)führen“; „den sozialen Verbund wieder her(zu)stellen“; „Erhalt (bzw. Wiederherstellung) gemischter Bewohnerstrukturen“.

Alle genannten Ziele betreffen die Entwicklung der Quartiere bzw. die Veränderung der sozialen Zusammensetzung der Bewohnerschaft, sind also gebietsbezogene Ziele. Direkte soziale Ziele, wie z.B. die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Verbesserung der sozialen Lage oder die Erhöhung von Bildungsbeteiligung bzw. -erfolg werden nicht genannt.

Für die Definition der Programmstrategie bzw. für die Bezeichnung der Instrumente, die für die Zielerreichung eingesetzt werden sollen, ist es von Bedeutung, welche Ursachenanalyse zugrunde gelegt wird. Die „Komplexität der Defizite“ (Leitfaden, S. 299) ist schwer zu entschlüsseln, und daher ist es auch außerordentlich schwierig, das geeignete Instrumentarium zu ihrer Behebung zu definieren. Dieser Tatsache hat das Programm bisher in der Weise Rechnung getragen, dass es für die Umsetzung in den Ländern und Gemeinden nur wenige Vorgaben machte. Die in den Programmen der Länder genannten Ziele sind daher auch nicht vollkommen einheitlich, und die Handlungsprogramme der Städte weisen eine erhebliche Variationsbreite in ihren Zielsetzungen und Instrumenten auf.

Nach der Anlauf- und Experimentierphase, die nach mehr als vierjähriger Laufzeit abgeschlossen ist, werden die Erfahrungen ausgewertet und Folgerungen für die weitere Gestaltung des Programms gezogen. Obwohl die lokalen Problemlagen sehr unterschiedlich sein können und daher an der prinzipiellen Offenheit des Programms festgehalten werden sollte, ist doch zu empfehlen, die Kohärenz des Programms zu erhöhen. Dies kann durch eine genauere Verständigung über die Zielsetzung und über die Grundsätze, wie das Programm umgesetzt werden soll, geschehen.

Die Bestimmung von Zielen und Projekten hängt ab von der Definition der Probleme, die mit der „Abwärtsentwicklung“ verbunden sind, und von der Analyse der Ursachen der Entwicklungen, die es zu bekämpfen gilt.

Die Probleme

Worin die Problematik eines Quartiers besteht, lässt sich auf verschiedene Weise definieren. Sowohl in der politischen Praxis als auch in der wissenschaftlichen Diskussion über diese Problemzusammenhänge lassen sich drei paradigmatische

Wahrnehmungen unterscheiden, die als verschiedene „Philosophien“ bezeichnet werden können, denen unterschiedliche Theorien zugrunde liegen:

Der Gebietsansatz des Programms ist zu begründen mit der Grundannahme, dass die Summe der Probleme in einem Stadtteil *mehr ist als die Addition der individuellen Problemlagen*. Es geht also bei dem Programm Soziale Stadt nicht um die Bearbeitung individueller Probleme, sondern um die Entwicklung des Quartiers als Ganzem, das einen spezifischen Kontext darstellt, der aus der Überlagerung von sozialen, baulichen und infrastrukturellen Problemen gebildet wird. Diese Komplexität macht auch einen integrierten Handlungsansatz notwendig.

Für die Bestimmung der Problematik eines Quartiers wird von verschiedenen Theorien ausgegangen, deren Essenz sich in jeweils einer einfachen Aussage ausdrücken lässt:

- ▶ *„Wenn die baulichen Missstände behoben werden, werden sich auch die sozialen Verhältnisse verbessern.“*

Dem entspricht die **„Container-Theorie“**. Aus dieser Sicht werden die „städtebaulichen Missstände“ als Hauptursache für die Konzentration sozialer Probleme in einem Quartier angesehen. Die Maßnahmen, die für eine Veränderung ergriffen werden müssen, liegen dann auf der Hand: Die Erneuerung der Bausubstanz, die Verbesserung der Wohnumwelt und der öffentlichen Räume sowie der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sind geeignete Mittel, das Quartier „aufzuwerten“ und so auch einen sozialen Wandel einzuleiten. Da das negative Image eines Quartiers sehr stark von seinem baulichen Zustand abhängt, kann eine bauliche Erneuerung die damit verbundene Stigmatisierung abbauen und die weitere Abkoppelung des Quartiers von der Entwicklung der gesamten Stadt verhindern.

- ▶ *„Wenn es allen besser geht, geht es auch dem Quartier besser.“*

Nach der **„Sozialgruppentheorie“** sind die Probleme eines Quartiers vor allem auf die soziale Lage seiner Bewohner zurückzuführen – und diese ist überwiegend abhängig von Entwicklungen, deren Ursachen nicht im Quartier zu suchen sind: Armut, Arbeitslosigkeit und geringe Qualifikationen sind vorwiegend durch gezielte Anstrengungen in den jeweiligen Fachpolitiken zu verringern. Die Problematik kann im Grunde nicht von der Quartiersebene aus verändert oder bekämpft werden.

- ▶ *„Eine hohe Arbeitslosenquote wirkt ansteckend.“*

Aus der Sicht der **„Kontext-Theorie“** bildet das Quartier ein soziales und kulturelles Milieu, das erheblichen (negativen) Einfluss auf die Lebenschancen, Mentalitäten, Lebensweisen und das Verhalten seiner Bewohner hat (Kontexteffekte). Es geht also um eine *zusätzliche* Beeinträchtigung der Lebenschancen, die aus dem Wohnen in einem benachteiligten Quartier entsteht. Das Quartier bildet eine Umwelt für soziale, kulturelle und ökonomische Prozesse – und diese Umwelt ist selbst geprägt durch die darin ablaufenden sozialen, kulturellen und ökonomischen Prozesse. Die Qualität dieser Umwelt ist sowohl durch soziale und kulturelle Merkmale seiner Bewohner als auch durch die ökonomische und bauliche Situation bestimmt. Die Perspektiven der Container Theorie und der Sozialgruppentheorie werden hier miteinander verwoben. Wenn die Situation verändert werden soll, muss der Kontext verändert werden: durch eine Veränderung des Erscheinungsbildes eines Quartiers und der sozialen Situation bzw. des „Milieus“.

Diese Theorien sowie die entsprechenden Problemdiagnosen und Maßnahmen sind in Übersicht 3 schematisch zusammengestellt.

Übersicht 3:

Verschiedene Problemdiagnosen und entsprechende Interventionsstrategien

Theorie-Konzept	Problemdiagnose („Missstände“)	Ursachen	Maßnahmen
„Container-Theorie“	„Abwärtsentwicklung“, Verslumung	Bauliche Missstände, Mangel an Investitionen	Stadterneuerung, Infrastruktur erneuern und ausbauen, Investitionsförderung
„Sozialgruppentheorie“	Geringe Lebenschancen	Armut, Arbeitslosigkeit, niedriger Bildungsstand; mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache	Maßnahmen der Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Sozialpolitik; Stärkung der lokalen Ökonomie
„Kontext-Theorie“	Räumliche Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen verfestigt, vermehrt und verschärft soziale Probleme; Stigmatisierung und Vernachlässigung des Stadtteils	Unfreiwillige Segregation benachteiligter Bevölkerungsgruppen; städtebauliche und soziale Situation verhindert soziale Mischung; Desinvestition	Gemeinwesen und lokale Ökonomie stärken; behutsame städtebauliche Erneuerung und Wohnungsmodernisierung; Steuerung der Wohnungsbelegung; Zugang zu Wohnungen für benachteiligte Gruppen verbessern; Polarisierung der Stadtentwicklung entgegenwirken

Die beiden ersten Perspektiven erfassen jeweils nur einen Teil der Probleme, die für die „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ charakteristisch sind. Die Container-Theorie verabsolutiert den baulich-physischen Aspekt, die Sozialgruppentheorie unterschätzt den Milieueffekt. Die Kontexttheorie berücksichtigt beides und muss daher einer Strategie für die Entwicklung derjenigen Quartiere zugrunde gelegt werden, die ins „soziale Abseits“ zu geraten drohen. Auf diese Theorie muss eine „Politik der Sozialen Stadt“ aufbauen.

Die „Container-Theorie“ ist die Grundlage für städtebauliche Strategien, die eine Verslumung von Stadtteilen vor allem durch Beseitigung „baulicher Missstände“ und durch die Aufwertung des Stadtteiles durch Investitionen zu verhindern sucht. Desinvestition und Verfall werden als Ursache für die Abkoppelung eines Quartiers von der „allgemeinen Entwicklung“ gesehen (siehe Abbildung 1). Die klassischen Programme der Stadterneuerung erscheinen als adäquate politische Antwort auf diese Probleme.

Bei den „benachteiligten Quartieren“, die die Zielgebiete des Programms Soziale Stadt sind, sind nicht (mehr) in jedem Fall bauliche Probleme der Ausgangspunkt für die „problematische Entwicklung“, vielmehr besteht das Problem in einer verhängnisvollen Verschränkung von sozialen, baulichen und räumlichen Entwicklungen, die eine „Abwärtsspirale“ bewirken, wie sie in der Abbildung 2 dargestellt ist. Das Ergebnis der „Abwärtsspirale“ sind „Quartiereffekte“, die die Lebenschancen der Bewohner beeinträchtigen und in der Folge auch ein Problem für die Stadtentwicklung insgesamt hervorbringen.

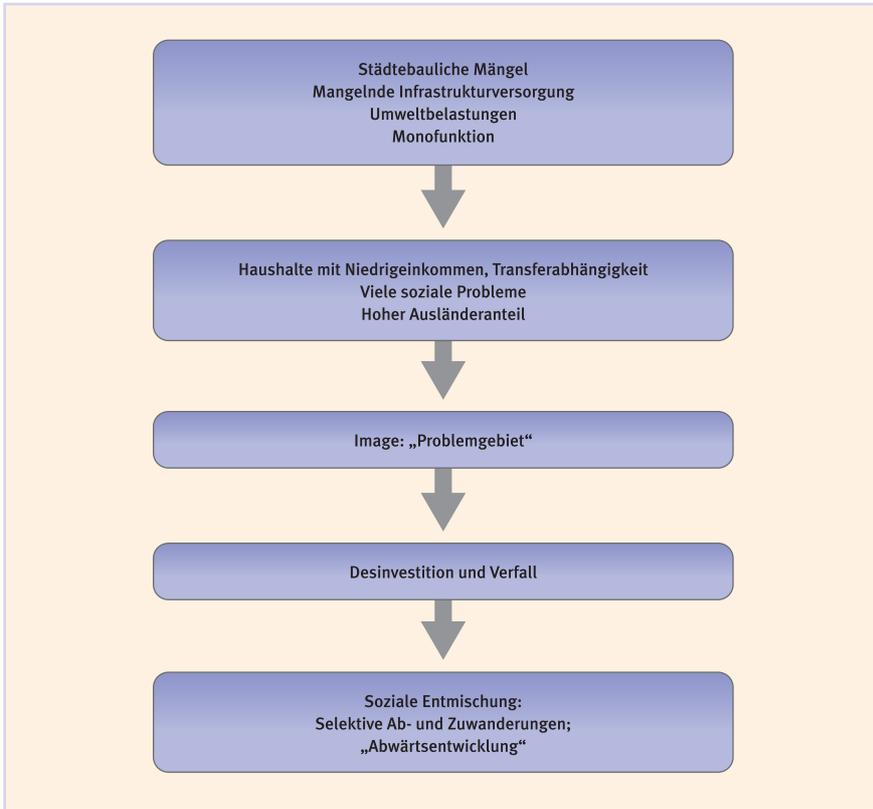


Abbildung 1:
Abkoppelung der Quartiersentwicklung

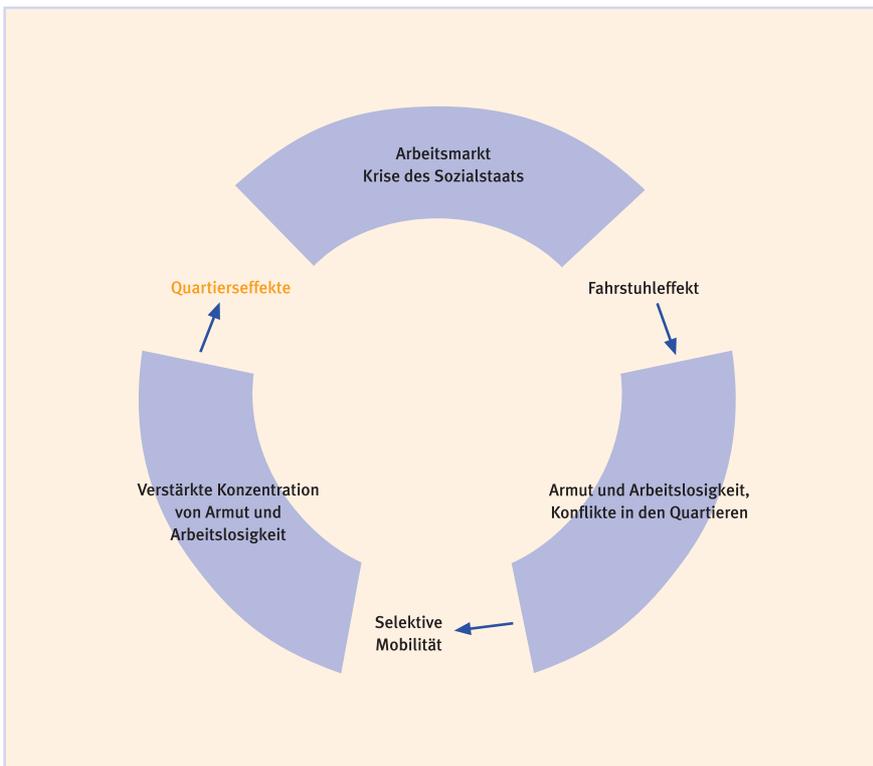


Abbildung 2:
Problematische Entwicklung

Der Diagnose „Defizite der Sozialstruktur“, wie es im Leitfaden heißt, oder „Soziale Missstände“, wie die neue gesetzliche Formulierung lautet, liegen Annahmen zu „Kontexteffekten“ (vgl. Häußermann 2003) zugrunde. Damit sind Wirkungen auf die Lebenslagen und Lebenschancen gemeint, die sich aus der räumlichen Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen ergeben. Wenn ein Quartier eine einseitige Zusammensetzung solcher Haushalte aufweist, die mit vielen sozialen Problemen behaftet sind, wird von negativen Kontexteffekten ausgegangen. Im § 171e, Absatz 2, BauGB heißt es daher, dass sich das Programm auf „durch soziale Missstände benachteiligte Ortsteile“ richtet. „Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden Menschen erheblich benachteiligt ist.“

Die empirische Sozialforschung und die Erfahrungen der Sozialarbeit zeigen, dass ein Quartier zur „Armutsfalle“ werden kann: Die Wahrscheinlichkeit, in Armut zu leben oder länger in Armut zu verbleiben, arbeitslos oder abhängig von Sozialhilfe zu bleiben, ist größer, wenn im Quartier Arme, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger stark überproportional vertreten sind (vgl. Farwick 2001). Außerdem ergibt sich bei der räumlichen Konzentration von Haushalten mit geringen ökonomischen, sozialen und kulturellen Ressourcen eine „Netzwerkarmut“ (empirica 2003a, S. 150). Damit ist gemeint, dass Bewohner von benachteiligten Quartieren einen nur sehr eingeschränkten Zugang zu Informationen (z.B. über Arbeits- oder Wohnungsangebote) verfügen, weil sich ihre (räumlich konzentrierten) sozialen Netze überwiegend auf einen Personenkreis beschränken, der über solche Informationen nicht verfügt (vgl. Friedrichs, Blasius 2000).

Probleme des Gemeinwesens

In solchen Quartieren ist das Gemeinwesen defizitär. Ein Gemeinwesen gilt dann als „funktionierend“ und „gut“, wenn es einen gewissen Grad von sozialer Kohäsion¹⁸ aufweist. Diese ist dann vorhanden, wenn

- es ein Gefühl der Zugehörigkeit gibt,
- es soziale Solidarität zwischen Gruppen und Generationen gibt,
- gemeinsame Orientierungen und wechselseitiges Vertrauen für ein niedriges Konfliktniveau und soziale Stabilität sorgen,
- die Bewohner sich aktiv am Quartiersleben beteiligen,
- es enge Netze zwischen Freunden und Verwandten gibt, und wenn
- die Bewohner einen positiven Bezug zu den lokalen Traditionen, Institutionen und Orten haben (Forrest, Kearns 1999, S. 7).

Sind diese Bedingungen vorhanden, dann verfügt ein Quartier über Sozialkapital, also über ein Netzwerk von Beziehungen, die von wechselseitigem Vertrauen und Anerkennung getragen sind. Ohne dieses Sozialkapital sind das zivile Engagement niedrig, gemeinschaftliche Institutionen schwach ausgebildet und gegenseitige Unterstützung selten. Daraus entsteht insbesondere dann für die Bewohner ein

¹⁸ Unter sozialer Kohäsion versteht man den inneren Zusammenhalt eines Gemeinwesens und die Abwesenheit von sozialen oder kulturellen Ausgrenzungen von zugehörigen Bewohnern.

Problem, wenn sie auf lokale Integrationsmechanismen angewiesen sind, also nicht über einen Reichtum von ökonomischen, sozialen und kulturellen Ressourcen verfügen, die ihnen eine individualisierte Lebensweise ermöglichen und sie von ihrer nachbarschaftlichen Umgebung weitgehend unabhängig machen würden. Fehlt einem benachteiligten Quartier dieses Potenzial, dann liegt ein „besonderer Entwicklungsbedarf“ vor.

Daher hat das Programm auch die aktive Beteiligung der Bewohner an den Angelegenheiten des Quartiers zu einem seiner Ziele gemacht.

In Quartieren mit hoher Konzentration von Armut gibt es häufig enge familiäre Beziehungen und wechselseitige Unterstützung. Aber wenn die sozialen Beziehungen nicht über den Kreis der Benachteiligten hinausreichen, ermöglichen sie es den Bewohnern selten, der Armut zu entkommen. Vielmehr kann – im Gegenteil – ein sozialer Druck entstehen, sich an Normen und Werte anzupassen, die es den Individuen schwer machen, (wieder) Anschluss an die Möglichkeiten der „normalen“ Gesellschaft zu finden.

Entscheidend für die positiven Wirkungen von engen sozialen Beziehungen ist also nicht die Existenz von Sozialkapital „an sich“, vielmehr ist die Qualität der sozialen Netze entscheidend: Bestehen sie ausschließlich aus Personen oder Haushalten, die die gleichen sozialen Probleme haben (Merkmal der Homogenität) und ist die Quartiersbevölkerung nur nach innen stark integriert, dann bleiben dadurch die individuellen Möglichkeiten eher beschränkt (bonding capital); Ressourcen bieten dagegen heterogene Netzwerke, weil sie Brücken zur übrigen Gesellschaft bilden (bridging capital) (vgl. Putnam 2000, S. 22 ff.; Lin 2001; Friedrichs, Kecskes, Wolf 2002, S. 53 ff.).

Nach innen stark integrierte Nachbarschaften weisen ein weiteres Problem auf: Wenn alle die oben genannten Eigenschaften einer „guten Nachbarschaft“ vorhanden sind, ist die lokale Kultur homogen, sie zeigt aber zugleich die Tendenz zur sozialen Schließung. Das heißt, dass es für neu Zuziehende, die nicht demselben Milieu angehören, schwierig ist, sich zu integrieren oder wenigstens Respekt und Anerkennung zu finden. Stark integrierte Gemeinschaften tendieren dazu, diese Integration dadurch zu stabilisieren, dass sie sich gegenüber „Anderen“ abgrenzen, also ein „Wir“-Gefühl der Insider bzw. der am Ort Etablierten dadurch sichern, dass sie sich gegenüber „Anderen“ abgrenzen und diese abwerten (Outsider). Dies ist eine häufige Ursache für interethnische Konflikte in Quartieren, die zwar nicht durch soziale Desintegration gekennzeichnet sind, aber durch eine zu starke partikularistische Integration. Und dies ist auch der Grund dafür, dass sich die Bewohner von „nach oben“ segregierten Quartieren, also solche der Mittel- und Oberschichten, häufig gegen den Zuzug von unterprivilegierten Fremden zur Wehr setzen, wie Initiativen gegen die Ansiedlung von Flüchtlings- oder Asylbewerberheimen zeigen.

Konflikte dieser Art treten in Stadtteilen gegenwärtig besonders dort auf, wo verschiedene stark nach innen integrierte Milieus zusammenleben – häufig in ungewohnter Nachbarschaft. Wird z.B. ein traditionelles Arbeiterquartier zum Wohnort von Migrant*innen, dann tritt die oben genannte Spannung zwischen Etablierten und Outsider*innen auf und das Zusammenleben ist durch Konkurrenz und Konflikte gestört (vgl. Heitmeyer, Anhut 2000). Soziale Kohäsion in der Gesamtstadt und „gute Nachbarschaft“ in Quartieren sind also nicht unbedingt deckungsgleich – sie können sich sogar widersprechen. Darin liegt eines der Probleme, das in Quartieren „mit besonderem Entwicklungsbedarf“ häufig auftritt. Ein solcher Konflikt löst

sich nicht von alleine auf, er kann sich insbesondere dann zuspitzen, wenn die Dichte der sozialen Probleme in der jeweiligen Gruppe hoch ist. Solche Nachbarschaften brauchen ein „Management“, also eine Moderation der Konflikte, den Aufbau einer Kommunikation für die gemeinsame Entwicklung von Perspektiven für den Stadtteil, in die alle Gruppen einbezogen sind.

Die Strategie

In Quartieren entsteht auf zwei verschiedenen Wegen ein „besonderer Entwicklungsbedarf“:

- Solche Gebiete, in denen bereits seit längerem vor allem einkommensschwache Haushalte mit niedriger allgemeiner und beruflicher Bildung wohnen (z.B. Arbeiterquartiere aus der Gründerzeit), werden durch den allgemeinen Anstieg der Arbeitslosigkeit, der vor allem Unqualifizierte betrifft, zu Gebieten mit einer Konzentration von sozialen Problemlagen (*Fahrstuhleffekt nach unten*). Aus Arbeiterquartieren werden Arbeitslosenquartiere.
- Durch ein erhöhtes Konfliktniveau im öffentlichen Raum, durch Erosion der Infrastrukturversorgung wegen sinkender Kaufkraft und – vorwiegend in den westlichen Innenstädten – durch eine Überforderung der Schulen bei einem hohen Anteil von Schülern mit einer nicht-deutschen Muttersprache verliert das Quartier seine Attraktivität für Haushalte aus der Mittelschicht, eine selektive Mobilitätsbewegung setzt ein und führt zu einer sozialen Entmischung, die die „Abwärtsspirale“ einleitet („*Teufelskreis*“).

Auf beiden Wegen ergeben sich stark segregierte Quartiere, die eine hohe Konzentration sozialer Probleme aufweisen.

Um die Kontexteffekte zu verringern oder zu neutralisieren, ist die Bekämpfung der sozialen Segregation das richtige Mittel. Eine „soziale Mischung“ würde die Zusatz-Benachteiligung beseitigen, die durch ein homogenes Milieu der Benachteiligung entsteht. Damit wären zwar noch nicht die individuellen sozialen Probleme beseitigt, aber doch ihre Überhöhung und Verfestigung durch die Kontexteffekte.

Da ein umfassender steuernder Einfluss auf die Mobilität in der Stadt und damit auch auf die sozialräumliche Struktur unmöglich – und auch nicht wünschbar – ist, muss die Stadtpolitik dafür sorgen, dass Haushalte mit sehr geringen ökonomischen Ressourcen weder durch die Segmentierung des Wohnungsmarktes noch durch die Zuweisungspraxis der Wohnungsämter gezwungen werden, in bestimmte Stadtquartiere zu ziehen. Dies ist dann der Fall, wenn andere Stadtquartiere durch die Mietpreise oder soziale Diskriminierung (z.B. bei ausländischen Haushalten) gleichsam verschlossen sind. Die einzige wirksame Strategie dafür ist, für bezahlbare Wohnungen bzw. für die Verteilung von Belegungsrechten im gesamten Stadtraum zu sorgen. Der rasche Abbau des Sozialwohnungsbestandes und die Privatisierung von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften verringern gegenwärtig die Möglichkeiten für die Städte, eine solche Strategie zu verfolgen. Das gilt nicht nur für die Städte, in denen es aufgrund eines knappen Wohnungsangebots eine starke Preiskonkurrenz auf dem Wohnungsmarkt gibt, sondern auch für Städte mit einem Überangebot von Wohnungen, weil dort die vergrößerten Wahlmöglichkeiten der Haushalte mit höheren Einkommen selektive Wanderungsbewegungen zur Folge haben.

Ethnische Segregation

Eine besondere Problemlage ergibt sich dort, wo sich kulturelle Fremdheit und soziale Benachteiligung überlagern, also in jenen Quartieren mit einer hohen Konzentration von sozialen Problemen, die gleichzeitig einen hohen Ausländeranteil aufweisen. Dort entstehen Konflikte im Zusammenleben, weil die Fremden als Konkurrenten wahrgenommen werden. Der soziale Abstieg des Quartiers, die Veränderungen im öffentlichen Raum und die Vernachlässigung der baulichen Substanz werden von den Einheimischen als Verstärkung ihrer sozialen Marginalisierung erlebt. Resignation und frustrierte Reaktionen, häufig verbunden mit hohem Alkoholkonsum, sind dann Reaktionen, die das Zusammenleben auf engem Raum zusätzlich erschweren.

In solchen Quartieren überlagern sich marginale Soziallagen, bauliche Missstände und die Beschädigung des Gemeinwesens. Auch auf solche hoch komplexen und explosiven Situationen soll das Programm Soziale Stadt reagieren.

Die übliche Forderung, ethnische Segregation zu vermeiden, hat sich bei einigen Zuwanderergruppen bisher nirgendwo verwirklichen lassen. Ein Problem bildet eine solche Segregation aber auch nur, wenn sich soziale Randständigkeit und ethnische Zugehörigkeit überlagern. Dann besteht die Gefahr, dass sich niedriger Bildungsstand, fehlende Berufsqualifikationen und kulturelle Distanz verfestigen.

Mit der Aufnahme des Merkmals „Ausländeranteil“ in den Schlüssel für die Verteilung der Fördermittel auf die Länder ist diese Problemstellung als eine Thematik des Programms Soziale Stadt anerkannt – sie dürfte von wachsender Bedeutung für die Quartiersentwicklung ebenso wie für die Entwicklung der Städte insgesamt sein.

Ambivalenz der Segregation

„Benachteiligte“ Quartiere bzw. „einseitige“ Sozialstrukturen haben für ihre Bewohner nicht nur Nachteile, sondern bieten auch eine Schutzfunktion. Segregation wirkt daher ambivalent – sowohl die soziale Segregation nach Einkommen oder Lebensstilen als auch die Segregation der Migranten. Sie hat einerseits behindernde Wirkungen, wenn sie ihre Bewohner (durch die Kontexteffekte) in einem bestimmten Milieu gleichsam festhält und dadurch – insbesondere für Kinder und Jugendliche – soziale Mobilität verhindert wird; sie hat aber auch „einbettende“ Funktionen, indem sie Bewohnern, die in Armut leben müssen, einerseits ein Leben ohne Scham ermöglicht, und sie andererseits in enge soziale Netze einbindet, die Isolation verhindern oder sogar kleine Hilfen bieten (vgl. Boettner 2002).

Die Außenwahrnehmung von „benachteiligten“ Gebieten ist in der Regel negativ, weil von Außenstehenden vor allem die stigmatisierenden und behindernden Faktoren gesehen werden. Die Binnenwahrnehmung durch die Bewohner ist dagegen häufig sehr viel positiver, weil homogene Nachbarschaften als entlastend und bestätigend erlebt werden. Aus letzterem Grund bevorzugen auch Mittel- und Oberschichtangehörige Wohngegenden mit Bewohnern, die einer ähnlichen Sozialschicht angehören und einen vergleichbaren Lebensstil wie sie selbst haben.

Dieser Tatsache wird die Forderung im Leitfaden, „Verdrängung“ solle verhindert werden, gerecht, allerdings sind die anderen dort genannten Ziele überwiegend

auf eine Veränderung der sozialen Zusammensetzung (und damit Umverteilung) gerichtet.

Integriertes Handlungsprogramm

Da bauliche und soziale Probleme sowie Kontexteffekte gleichzeitig und ineinander verwoben auftreten, müssen sie durch integriertes Handeln angegangen werden. Das ist zu Recht eine zentrale Forderung an die Städte, die bei der Antragstellung ein „Integriertes Handlungsprogramm“ vorlegen müssen.

Dieser Tatsache wird das Programm außerdem dadurch gerecht, dass es die gebietsbezogenen *städtebaulichen* Interventionen ausdrücklich *nur als einen Teil* der notwendigen Strategie für „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ definiert. Sowohl „*andere Programme*“ als auch eine *gesamstädtische* Perspektive werden als notwendig angesehen. Das Programm Soziale Stadt ist „nur“ ein „Leitprogramm“, dem andere Maßnahmen aus anderen Förderprogrammen angelagert bzw. in dieses integriert werden sollen. Denn nur ein Handlungsprogramm, mit dem Veränderungen in allen Dimensionen gleichzeitig angegangen werden, kann einen nachhaltigen Wandel bewirken.

Obwohl das Programm in seinem bisherigen Zuschnitt dies anerkennt, ist es in der Beschreibung der Zielsetzungen noch zu unklar. Der Leitfaden sollte diesbezüglich präzisiert und neu formuliert werden. Es ist klarzustellen, dass weder isolierte Baumaßnahmen noch allein eine gruppenbezogene Strategie die Problemlage in den benachteiligten Stadtteilen nachhaltig verändern können. Im ersten Fall würden die Probleme nur räumlich verschoben, indem durch Aufwertung die problembehafteten Haushalte verdrängt würden; im zweiten Fall würde der Kontext nicht verändert.

Um die komplexe Problemlage in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf zu verbessern oder zu beseitigen, wäre ein ressortübergreifendes Integriertes Handlungsprogramm, das alle beteiligten Akteure einbezieht, die angemessene Strategie. In den Elementen der Problembeschreibung und in den Zielsetzungen des Programms wird diese Einsicht immer wieder erkennbar, aber offenbar war diese unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht unmittelbar umsetzbar (Kompetenzgrenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden; Ressortzuständigkeiten). Daher wurde die Form eines „Leitprogramms“ gewählt, dem parallele Programme anderer Ressorts und der Länder zugeordnet werden sollten. Für die Evaluation ist daher die Frage zentral, inwieweit es gelungen ist, tatsächlich eine Mittelbündelung und eine umfassende Vernetzung verschiedener Akteure zu erreichen. Letzteres soll durch Innovationen bei der Steuerung der Stadtentwicklung erreicht werden (Governance).

Neue Governance

Neben der inhaltlichen Innovation sind mit dem Programm auch Vorstellungen von Verwaltungsmodernisierung bzw. von neuen Governance-Formen verbunden. „Governance“ bezeichnet die Organisation von Politiksteuerung, die sich nicht auf den administrativen Apparat beschränkt, sondern in Rechnung stellt, dass – anders

als etwa die Durchsetzung von rechtlichen Normen – an der Entwicklung von Stadtteilen eine Vielzahl von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren in einem komplexen Zusammenspiel beteiligt sind. Schlichte Top-down-Strategien sind in einem solchen Handlungsfeld überfordert bzw. nicht erfolgreich durchsetzbar.

Mit dem Programm Soziale Stadt sollen neue Formen von „urban governance“ angestoßen und erprobt werden. Dazu gehört die Überwindung von drei Grenzen, die jeweils spezifische Reibungsverluste und Blockaden verursachen:

- die Grenzen zwischen den Ressorts bzw. Dezernaten,
- die Grenzen zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren,
- die Grenzen zwischen Verwaltung und Bürgern bzw. Bewohnern.

Die Überwindung dieser Grenzen soll Synergieeffekte freisetzen und Engagement für die Bewältigung komplexer Problemlagen wecken. Diese Zielsetzung entspricht nicht nur den übergeordneten Zielen der Bundesregierung von einer Modernisierung der Regierungsorganisation, sondern ist auch der Tatsache angemessen, dass die Entwicklung marginalisierter Quartiere nicht allein von der politischen Administration bewerkstelligt werden kann.



4.

**Umsetzung des Programms
auf Bundes- und Länderebene**

4.1 Umsetzung des Programms auf Bundesebene

Ein zentraler Anspruch des Programms besteht aufgrund der Komplexität der Probleme in den Soziale-Stadt-Gebieten darin, „alle relevanten politischen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen zu bündeln und in die stadtentwicklungspolitische Aufgabe einzubringen“. Voraussetzung für den Erfolg des Programms sind unter anderem die Intensivierung und Verbesserung der fachübergreifenden Zusammenarbeit auf den übergeordneten Ebenen, also auch auf Bundesebene. Allerdings ist dem Bund aufgrund verfassungsrechtlicher Vorschriften nur eine Investitionsförderung und keine direkte Ausreichung von Fördermitteln an die Kommunen möglich. Insofern ist eine städtebauliche und soziale Interventionsstrategie auf die Kooperation anderer Fachressorts sowie der Länder angewiesen. Ohne diese besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel integrierten Handelns und dem investiven Instrument. Das Investitionsprogramm des BMVBW hat neben seiner materiellen Substanz daher auch in hohem Maße einen Appellcharakter.

Bereits 1995 hatte die Ministerkonferenz der ARGEBAU gefordert, „stärker darauf zu achten, dass bereits auf Bundesebene eine engere Vernetzung und Bündelung von Rechts- und Förderinstrumentarien zugunsten problematischer Stadtteile erfolgt“. Ausgehend von den Ansätzen in anderen europäischen Ländern gab es anfangs Überlegungen, ob es leichter sei, das integrative Ziel durch die Initiative einer Zentralinstanz, also durch das Bundeskanzleramt, umzusetzen. Letztlich ist dies aufgrund der Vorgeschichte des Bund-Länder-Programms und der getroffenen Entscheidungen eine theoretische Frage. Fachlich erscheint es gerechtfertigt, dass die Federführung nunmehr auf Bundesebene bei dem für den Städtebau zuständigen Ministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen liegt. Schwerer zu beantworten ist die Frage, ob es einer einzelnen Fachbehörde gelingen kann, den Kooperationsanspruch gegenüber den übrigen durchzusetzen.

Zu Beginn des Programms standen vor allem die Arbeits-, Wirtschafts- und Sozialpolitik im Mittelpunkt der Kooperations- und Bündelungsansprüche. Eine verbindliche Verknüpfung des Programms ist gleich zu Beginn mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zustande gekommen. Auf Bundesebene wurde das Programm Soziale Stadt durch das im Jahr 1999/2000 vom BMFSFJ erarbeitete Maßnahmenpaket „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) ergänzt. Die Programmplattform wurde von vornherein als Partnerprogramm zur Sozialen Stadt entwickelt, um jungen Menschen aus solchen Sozialräumen bessere Lebenschancen zu eröffnen. Im Rahmen dieses Ansatzes wurden keine eigenen Fördermittel bereitgestellt, sondern Mittel vor allem aus der Jugendhilfeplanung zugunsten der Gebiete umgelenkt. Programmgebiete waren neben 13 strukturschwachen ländlichen Regionen ausdrücklich die Gebiete der Sozialen Stadt. Ziel ist die Bündelung und Konzentration vorhandener Programme. Um die Programmteile zu koordinieren, der Öffentlichkeit zu präsentieren und Beratung anzubieten, wurde eine Regiestelle¹⁹ eingerichtet. Die Programmplattform hat das Ziel, Ressourcen und Maßnahmen für diese Sozialräume zu mobilisieren, den Blick der Kinder- und Jugendhilfe stärker auf diese Sozialräume zu richten, die Kinder- und Jugendhilfe in diesen Räumen weiterzu-

¹⁹ Träger ist die Stiftung Sozialpädagogisches Institut SPI Berlin.

entwickeln und schließlich auch neue Maßnahmen zu erproben. Der Programmplattform E&C wurden Teilprogramme zugeordnet. In zeitlich eng begrenzten Unterprogrammen wurden zusätzliche Fördermittel bereitgestellt:

- Freiwilliges soziales Trainingsjahr (FSTJ) – 1999/2000,
- lokale Aktionspläne für Toleranz und Demokratie – 2001,
- Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen (KuQ) – 2002,
- Lokales Kapital für Soziale Zwecke (LOS) – 2003/2004,
- hinzu kommen die „Schlaumäuse“, eine Bildungsinitiative²⁰ von Microsoft und Partnern (2003/2004).

In der Startphase von E&C war die Regiestelle mit einer eher skeptischen Haltung insbesondere der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe konfrontiert. Die Gebietskulisse der Sozialen Stadt wurde nicht immer als den fachlichen Anforderungen der Kinder- und Jugendhilfe entsprechend angesehen. Engagierte Diskussionen über die Sinnhaftigkeit von sozialräumlicher Kinder- und Jugendhilfe und Kooperationen mit dem Quartiersmanagement standen im Vordergrund. Die Tatsache, dass E&C kein klassisches Förderprogramm ist, verstärkte die anfängliche Unsicherheit über seinen Zweck. Von den 228 bis August 2003 an Sozialer Stadt und E&C teilnehmenden Kommunen wurden inzwischen rund 87 Prozent durch die Veranstaltungen der E&C-Regiestelle erreicht.²¹ Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von E&C zeigen, dass im ersten Programmjahr E&C bei den Jugendämtern weitgehend unbekannt war. Das hat sich inzwischen geändert, nunmehr geben 80 Prozent aller Jugendämter an, aktive Partner der Sozialen Stadt zu sein.²²

Besonders wichtig sind vor Ort die Teilprogramme von E&C, wie auch die Fallstudien ergeben haben. Viele Projekte der Kinder- und Jugendarbeit hätten sonst im Rahmen der Sozialen Stadt nicht verwirklicht werden können. Das FSTJ-Programm wurde auf insgesamt 2000 Plätze ausgeweitet, und über 80 Qualifizierungsbüros wurden in den Soziale-Stadt-Gebieten eingerichtet. Das Teilprogramm „Lokale Aktionspläne für Toleranz und Demokratie“ förderte 56, das Programm KuQ bereits 140 Jugendämter.²³ Das Programm „Schlaumäuse“ wählte aus 600 Anträgen schließlich 100 Kitas aus.

Die Idee des Programms „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS) besteht in der Aktivierung der sozialen Potenziale vor Ort, die durch große zentrale Programme wie die ESF-Regelförderung nicht erreicht werden. Mit Mikroförderungen, die nicht mehr als 10.000 Euro pro Projekt vorsehen, allerdings einer hundertprozentigen Förderung, sollen Selbstorganisationskräfte durch lokale Initiativen angeregt und unterstützt werden. Dafür werden Mittel des ESF aus den beiden Bundesprogrammen nach Ziel 1 und 3 eingesetzt.²⁴ Es wurden neben den E&C-Gebieten auch in den Regionen des Augsthochwassers 2002 LOS-Mittel bewilligt. Das Bundes-

20 Public Private Partnership-Projekt in jährlich insgesamt 100 Kindergärten, darunter 90 in Soziale-Stadt-Gebieten. Ziel ist die Verbesserung der Sprachkompetenz der Kitakinder und die spielerische Heranführung an den Computer.

21 Informationen der E&C-Regiestelle.

22 Informationen der E&C-Regiestelle.

23 Informationen der E&C-Regiestelle.

24 Politikfeld F gemäß Artikel 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds. Laufzeit bis Juni 2006.

ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat die Durchführung für den Bundesteil (insgesamt 40 Mio. Euro bis 2006) übernommen. Daneben gibt es in manchen Ländern landesspezifische „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“-Programme des ESF nach vergleichbaren Regeln.

Das Programm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ bezieht sich im Unterschied zu E&C auf alle Altersgruppen der Bevölkerung im Stadtteil.²⁵ Auf die Ausschreibung des LOS-Programms bewerben sich kreisfreie Städte bzw. Landkreise²⁶, in denen E&C-Gebiete liegen, um die Bewirtschaftung eines entsprechenden Budgets (maximal 100.000 Euro pro Gebiet). Voraussetzung ist ein entsprechender Lokaler Aktionsplan für die betreffenden Stadtquartiere. Die ausgewählten lokalen Koordinationsstellen entscheiden auf der Grundlage des Lokalen Aktionsplans selbständig über die zu fördernden Kleinprojekte und begleiten diese. Auch das LOS-Programm stößt auf eine rege Nachfrage. Bis Dezember 2003 wurden Anträge aus 177 Gebieten der Sozialen Stadt aus dem Bundesprogramm gefördert. In den Gebieten, die bisher nicht an LOS teilnehmen,²⁷ wird dies in erster Linie damit begründet, dass der bürokratische Aufwand für die relativ geringe Fördersumme viel zu hoch sei. Ein Blick in das Handbuch bestätigt diesen Eindruck, wobei die meisten administrativen Anforderungen mit der Finanzierung durch den ESF zusammenhängen.

Die Kooperation mit den anderen Ressorts ist über bescheidene Ansätze nicht hinausgekommen. So wurden die Programme zur Aussiedlerintegration des Bundesministeriums des Innern (BMI) auf Gebiete der Sozialen Stadt konzentriert. Ziel der Förderung durch dieses Programm war die gesellschaftliche Eingliederung der Aussiedler, insbesondere durch

- Aufbau von Kontakten zwischen Aussiedlern und Einheimischen,
- Heranführung an die vorhandenen Einrichtungen wie Sportvereine, Jugendclubs, Volkshochschulen,
- Stärkung der Persönlichkeit, um Aggressionen und Suchtgefährdung zu vermeiden,
- Akzeptanzsteigerung bei der einheimischen Bevölkerung.

Gefördert wurden gemeinwesenorientierte Projekte, wobei Projekte bevorzugt gefördert wurden, die aus einem kommunalen Netzwerk für Integration heraus initiiert und begleitet wurden. Insgesamt wurden im Jahr 2001 in Zusammenarbeit mit zahlreichen Verbänden, Stiftungen, Vereinen, Initiativen sowie Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene rund 1.300 Maßnahmen gefördert.

Ebenfalls aus der Startphase des Programms stammt die einzige nennenswerte Aktivität der Bundesanstalt für Arbeit, in welcher die Arbeitsämter in einem Runderrlass „ausdrücklich auf den besonderen Förderbedarf in den Gebieten der Sozialen Stadt hingewiesen“ werden.²⁸ Bis auf das später aufgelegte LOS-Programm ist man nicht über den Sachstand des Frühjahres 2000 hinausgekommen. Durchaus kritisch schätzte im Frühjahr 2003 Staatssekretär Großmann die Bilanz ein: Es sei nach wie vor schwierig, „den im Bundesprogramm geförderten Gebieten Mittel für

²⁵ Regiestelle LOS 2003.

²⁶ Nur in Ausnahmefällen kreisangehörige Städte unter bestimmten Auflagen.

²⁷ Von den Fallstudien nehmen bisher nicht an LOS teil (Stand Dezember 2003): Berlin-Wrangelkiez, Hamburg-Heimfeld Nord, Achim, Wiesbaden-Biebrich (Süd-Ost), Neumünster. Das ist immerhin knapp die Hälfte aller Fallstudien.

²⁸ Difu 2003a, S. 151.

soziale Aufgaben, insbesondere für nicht-investive Maßnahmen aus anderen Förderprogrammen zur Verfügung zu stellen. Der Bund prüft deshalb, ob die Bündelung – nach EU-Vorbild – zur unverzichtbaren Fördervoraussetzung für die Aufnahme von Maßnahmen in das Programm Soziale Stadt werden soll.“²⁹

Verantwortlich für die Schwierigkeiten sind mehrere Faktoren: Die Kompetenzverteilung nach dem Ressortprinzip und das föderale Prinzip der Aufgabenverteilung wirken grundsätzlich den angestrebten Kooperationsbeziehungen entgegen. Auch sind die Förderlogiken der einzelnen Ressorts nach Adressat und Ausgestaltung höchst verschieden und einem Programm mit explizitem Gebietsbezug in vielen Fällen schwer zugänglich. Hinzu kommen die unterschiedlichen Subsidiaritäten, die bei der Ausgestaltung von Kooperationsbeziehungen beachtet werden müssen.

Versäumnisse bei der Implementation des Programms hat es nicht gegeben. Das Bund-Länder-Programm ist vor Inkrafttreten mit den anderen Ressorts abgesprochen worden. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit waren hier allerdings intensive Abstimmungen nicht möglich. Es wurde vielmehr deutlich, dass ein gemeinsames Interesse an einer quartiersbezogenen Intervention bei den anderen Ressorts nicht so ohne weiteres vorausgesetzt werden konnte. Ob es mit mehr Initiative und Beharrlichkeit seitens des BMVBW gelungen wäre, dem Bündelungsappell bei den anderen Ressorts mehr Nachdruck zu verleihen, kann hier nicht abschließend beurteilt werden.

Durch die verstärkte bildungspolitische Diskussion rückte später auch das Bundesbildungsministerium stärker ins Blickfeld der Kooperationsansprüche, was mit der Kanzlerrede beim Soziale-Stadt-Kongress 2002 von Seiten des Bundes deutlich unterstrichen wurde. Trotzdem startete das Bildungsministerium sein Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ im Mai 2003 ohne expliziten Bezug auf das Programm Soziale Stadt. Wenn der Anspruch, durch das Ganztagsschulprogramm insbesondere die Versorgungssituation in den belasteten Stadtteilen zu verbessern, anfangs beim Bundesbildungsministerium bestanden hat, so ist er, wohl nicht zuletzt durch die Haltung einiger Länder in der Kultusministerkonferenz, inzwischen aufgegeben worden. Im Bildungsministerium sieht man hinsichtlich der Gebietskulisse allenfalls eine „kleine Schnittmenge“ und verweist darauf, dass die Schwerpunktsetzung ausschließlich Sache der Länder sei. Ausdrücklich wird betont, man wolle keine Gleichsetzung von Ganztagschule und benachteiligten Stadtteilen.

Das Beispiel offenbart, wie schwierig es sein kann, bei anderen Fachressorts die Bereitschaft zu wecken, ihre Förderungsanstrengungen auf die Gebietskulisse von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf zu lenken. Im Fall der Schulpolitik treffen hier zwei gegenläufige Entwicklungen aufeinander: Einerseits hat das Thema Schule durch die Diskussion um die sozial selektiven Mechanismen im deutschen Schulsystem für die Soziale Stadt an Bedeutung gewonnen. Andererseits werden bei der Förderung von einigen Ländern die Prioritäten inzwischen anders gesetzt, als dass sie Problemschwerpunkten zugute kämen. Bei der Einrichtung von Ganztagschulen hat dies in einigen Ländern zu einer strategischen Umsetzung des Bundesprogramms geführt, die einer Förderung von benachteiligten Stadtteilen diametral entgegensteht.³⁰

²⁹ Großmann 2003, S. 72.

³⁰ Weitere Ausführungen dazu im Abschnitt zum Handlungsfeld Schule.

„Große“ bundespolitische Themen der letzten Jahre waren außerdem die Gesundheitsreform, die Zuwanderungspolitik und die Neugestaltung der Arbeitsmarktpolitik. In keinem der drei Politikfelder hat ein quartiersbezogener Ansatz, wie ihn das Programm Soziale Stadt verkörpert, eine Rolle gespielt. Im Gegenteil haben die Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik nach Meinung der Akteure in den Soziale-Stadt-Quartieren die Gestaltungsmöglichkeiten zur Bündelung von Ressourcen vor Ort eingeschränkt.³¹ Die praktischen Auswirkungen der Gesundheitsreform lassen nach Aussagen aus der Gemeinwesenarbeit eher eine Verschlechterung der gesundheitlichen Lage in den sozial benachteiligten Quartieren befürchten. Auf dem Feld der Zuwanderungspolitik zeichnet sich erst seit Frühjahr 2004 ein Minimalkonsens ab, bei dem noch nicht absehbar ist, welche Auswirkungen seine Umsetzung auf die Gebiete haben wird, für die die Integration ein Thema ersten Ranges ist.

Fazit

Der Grundgedanke des Programms, auf allen Ebenen die relevanten Ressorts zu beteiligen und durch gemeinsame Anstrengungen die Kräfte auf die benachteiligten Gebiete zu lenken, konnte bisher nicht im erwünschten Umfang eingelöst werden. Die Ansätze der Parallelprogramme des BMSFSJ haben sich allerdings als sehr Erfolg versprechend erwiesen. Sehr bedauerlich ist es, dass es keine weiteren Absprachen mit dem BMI zur gebietsbezogenen Gestaltung der Zuwanderungspolitik gegeben hat. Wenig ermutigend ist die fehlende Resonanz aus dem Wirtschafts- und Arbeitsressort. Auch die Drogenprävention des BMGS böte enge Berührungspunkte zur Problematik in vielen Soziale-Stadt-Gebieten, die bisher noch nicht aufgegriffen worden sind. Dass es mit dem Bildungsministerium erst relativ spät und auch nur zaghafte Annäherungen gegeben hat, zeigt, dass man eine konzeptionelle Übereinstimmung hinsichtlich der Priorität einer quartiersbezogenen Intervention bei anderen Ressorts keineswegs voraussetzen kann. Daher wäre es sicher angezeigt, zunächst auf der Ebene von fachlichem Dialog und konzeptionellem Austausch den Boden für mögliche Verabredungen auf Bundesebene zu bereiten.

4.2 Umsetzung des Programms auf Länderebene

Alle Länder haben auf das Programm positiv reagiert und es noch im Jahr 1999 umgesetzt. Die Zahl der ins Programm aufgenommenen Gebiete hat sich zwischen 1999 und 2003 im ganz überwiegenden Teil der Länder erhöht. In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist sie per Saldo gleich geblieben, besonders stark zugenommen hat sie in den südlichen Ländern, in Sachsen und Thüringen sowie in Niedersachsen. Es ist also eine anhaltend positive Resonanz bei den Ländern zu verzeichnen. Begrenzt werden dürfte diese in Zukunft allenfalls durch fehlende Finanzkraft für eine Kofinanzierung der Bundesmittel.

³¹ Weitere Ausführungen dazu im Abschnitt zum Handlungsfeld Arbeitsmarkt und lokale Ökonomie.

Problemdiagnose und Zielstellung sind von allen Ländern im Wesentlichen aus den Formulierungen der VV oder des ARGEBAU-Leitfadens übernommen worden. Gewisse Unterschiede in der Akzentuierung der Zielformulierung lassen sich insofern feststellen, als in einigen Fällen stärker eine Aufwärtsentwicklung oder Aufwertung des Quartiers, in anderen Fällen eher seine Stabilisierung angestrebt wird. Zudem wird dort, wo auf Landesebene eine Bündelung mit EFRE-Mitteln erfolgt, in der Zielformulierung auf die Leitziele der EU zur nachhaltigen Stadtentwicklung Bezug genommen. Alle Länder haben sich jedoch mehr oder weniger an den Zielvorstellungen der ARGEBAU orientiert, und die verschiedenen Akzentsetzungen sind nicht Ausdruck unterschiedlicher Förderstrategien.

Dabei lassen die Ausgangsbedingungen in den Ländern durchaus unterschiedliche Problemschwerpunkte erkennen. So sind einige Länder wie NRW und das Saarland stärker von den Strukturumbrüchen der Wirtschaft und damit von der Abwertung ehemals stabiler Arbeiterquartiere betroffen als andere. In der Mehrzahl der Länder spielen Großsiedlungen, die schon immer problematische Quartiere waren, eine besonders wichtige Rolle. Es fällt auf, dass unter den Soziale-Stadt-Gebieten Neubaugebiete rund doppelt so häufig vertreten sind wie Altbaugebiete oder gemischte Gebiete. Wiederum anders ist die Lage in den neuen Ländern, wo die soziale Entmischung zwar auch die Plattenbaugebiete ergriffen, dort aber noch nicht das Ausmaß wie in den alten Ländern erreicht hat. All diese Unterschiede schlagen sich jedoch nicht in differierenden Problemdiagnosen und Zielformulierungen nieder.

Deutlicher treten Unterschiede bei der Umsetzung des Programms zutage. In den sechs Ländern Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland gab es vor oder parallel mit dem Bund-Länder-Programm ähnliche strategische Ansätze, die teilweise bereits in Landesprogramme überführt waren. In diesen Ländern ist auch bei der Umsetzung des Bund-Länder-Programms eine auf das Soziale erweiterte Problemsicht und damit auch teilweise eine für nicht-investive Maßnahmen offenere Förderbereitschaft deutlicher akzentuiert. Zudem hat man dort eine breitere und dauerhaftere Kooperation der Ressorts erreicht, auch wenn diese, wie in Hessen, bereits durch veränderte politische Konstellationen auf Landesebene teilweise wieder relativiert werden. Dort wurde ein kleinerer Programmansatz (jährlich 500.000 Euro) zur Komplementärfinanzierung nicht mehr weitergeführt.

Teilweise unterscheiden sich die Gebietskulissen aus den Landesprogrammen und die der Förderung im Bund-Länder-Programm. In Hamburg waren Ende 2003 von insgesamt 29 im Stadtteilentwicklungsprogramm angemeldeten Gebieten sieben auch im Programm Soziale Stadt, in Bremen werden von insgesamt elf Soziale-Stadt-Gebieten nur zehn in der Stadt Bremen auch durch das Landesprogramm WiN (Wohnen in Nachbarschaften) gefördert. In NRW waren Ende 2003 insgesamt 36 Gebiete sowohl im Landesprogramm als auch im Bund-Länder-Programm angemeldet. Hinzu kommen hier elf Gebiete, die nur über Soziale Stadt gefördert wurden. Im Saarland werden 14 Gebiete im Landesprogramm Stadt-Vision-Saar gefördert, eins weniger im Programm Soziale Stadt. In Berlin ist die Gebietskulisse identisch. Dazu kommen noch zwei Länder, nämlich Sachsen-Anhalt und Brandenburg, in denen es inhaltlich verwandte Parallelprogramme mit gewissen Überschneidungen zur Gebietskulisse Soziale Stadt gibt. So fördert Sachsen-Anhalt in seinem Urban 21-Programm 23 Gebiete, von denen 15 nicht zum Bund-Länder-Programm gehören, dafür werden zwei über Soziale Stadt gefördert, die nicht zu Urban 21 gehören. In Brandenburg gibt es in acht Städten eine Ergänzung von

Soziale Stadt-Gebieten und Gebieten aus dem Landesprogramm ZiS (Zukunft im Stadtteil) und in einer Stadt überschneiden sich beide Gebietskulissen teilweise.

In den fünf neuen Ländern weisen die Programmgebiete eine Reihe der typischen sozialen Merkmale der Soziale-Stadt-Gebiete (noch) nicht auf. Die Arbeitslosenquote liegt zwar sehr hoch, aber meist nicht wesentlich höher als in der Gesamtstadt. Der Ausländeranteil ist zwar höher als im städtischen Durchschnitt, aber deutlich geringer als in den Altbundesländern. Trotz sozial selektiver Migration kann man bisher nicht von einer Stigmatisierung der Gebiete sprechen. Allein aufgrund seines relativ zur übrigen Städtebauförderung geringeren Fördervolumens wird das Programm im Windschatten des Programms Stadtumbau Ost umgesetzt. Dies gilt insbesondere für Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen, weil dort ganz überwiegend Plattenbausiedlungen ins Programm aufgenommen worden sind. In den „Rückbaugebieten“ stellt die Soziale Stadt inzwischen eine wichtige Quelle für investive Mittel zur Realisierung von Aufwertungsmaßnahmen dar.

Probleme bei der Kofinanzierung greifen in den neuen Ländern inzwischen von der kommunalen auf die Landesebene über. So musste Sachsen-Anhalt im Jahr 2003 aufgrund fehlender Landesmittel zumindest teilweise vorübergehend aus dem Programm aussteigen.

Bei den westdeutschen Ländern, die nicht zu den „Vorreitern“ des Bund-Länder-Programms gehören, legt man in zwei Ländern, nämlich Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, das Programm Soziale Stadt streng im Sinne einer rein investiven Verwendung der unmittelbaren Programmmittel (Bundesmittel) aus. Thüringen hat sich diesem Verständnis des Programms als einziges ostdeutsches Land ebenfalls angeschlossen. In vier Ländern (Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Saarland) ist der Handlungsspielraum auf Gebietsebene gegenüber der traditionellen Städtebauförderung zugunsten nicht-investiver Vorhaben etwas erweitert. Dasselbe gilt für die übrigen neuen Länder. Betont eine enge Interpretation des Handlungsspielraums bei nicht-investiven Maßnahmen stärker den Bündelungsanspruch des Programms, so trägt die Ausweitung der Fördertatbestände auf nicht-investive Maßnahmen dem integrativen Aspekt der Quartiersaktivitäten unmittelbar Rechnung.

In beiden Fällen jedoch bleibt ein Gelingen des Programms auf die Zusammenführung von Ressourcen angewiesen, wenn es über eine Fortsetzung der bisherigen Städtebauförderung unter einem neuen Schlagwort, bestenfalls in einer nach anderen Kriterien ausgewählten Gebietskulisse hinausgehen will. Eine gelungene Bündelung von Förderprogrammen ist demnach vor allem in jenen Ländern wichtig, in denen der Fördermitteleinsatz „eng“ ausgelegt wird, und dort, wo es keine Kofinanzierung auf Programmebene (durch den EFRE oder andere Landesprogramme) gibt. Für den Programmerfolg ist es von zentraler Bedeutung, wie sich die Zusammenarbeit der Ressorts entwickelt und in welchem Umfang es gelingt, Landesfördermittel aus Programmen anderer als dem Bauressort auf die Gebietskulisse der Sozialen Stadt zu lenken.³²

³² Gerade bei den Landesmitteln erwartete das Difu auf der Grundlage des Vergleichs der Länder mit Vorläuferprogrammen und der neu hinzugekommenen Länder, dass bei längerer Laufzeit „der Einsatz ‚neuer‘ Förderquellen zunehmen und dementsprechend auch die integrierte Vorgehensweise zur Bewältigung der Probleme und Entwicklung der Potenziale in den Gebieten weitere Fortschritte machen wird“ (Difu 2003a, S. 167).

Dass dies je nach politischer Ausrichtung der Landespolitik sehr unterschiedlich ist, unterstreichen die Erfahrungen bei der Implementation des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“. In dessen Titel scheinen die zwei wesentlichen Aufgaben der Ganztagschulen auf, die auch für die benachteiligten Stadtteile von zentraler Bedeutung sind. Unter den Leitzielen für die Ganztagschulen werden die „Öffnung von Schule durch Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe, sozialen und kulturellen Einrichtungen und Betrieben vor Ort“ sowie die „Einbeziehung außerschulischer Angebote, z.B. von Jugendhilfe, Musikschulen, Sportvereinen“ unter dem Stichwort „kreative Freizeitgestaltung“ genannt.³³ Damit sind eine ganze Reihe von Verknüpfungsaufgaben angesprochen, die von einem lokalen Management im Rahmen der Sozialen Stadt unterstützt werden könnten. Ob sich die Ganztagschule allerdings auf Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf fokussiert, hängt von der Politik des jeweiligen Bundeslandes ab. Und die ist in dieser Frage höchst uneinheitlich. Bisher streben lediglich Baden-Württemberg und Berlin den Ausbau von Ganztagschulen in sozialen Brennpunktgebieten ausdrücklich an, in anderen Ländern gehen die Weichenstellungen teilweise in eine ganz andere Richtung.

Landesspezifische Strategien zur Mittelbündelung

Aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und der restriktiven Regeln zur Mischfinanzierung werden die Länder zum entscheidenden Akteur der Förderpolitik und stehen im Zentrum bei den Bemühungen um Mittelbündelung. Im Leitfaden heißt es: „In den Ländern sind organisatorische Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Programme aller betroffener Ressorts aufeinander abgestimmt mit Vorrang in Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die koordinierte Bereitstellung der Finanzierungsmittel.“³⁴

In den meisten Ländern wurde zu Beginn der Förderung aus der Sozialen Stadt auf Ministeriebene die Stabilisierung benachteiligter Stadtviertel zu einem ressortübergreifend wichtigen Handlungsschwerpunkt erklärt. In vielen Ländern wurden interministerielle Arbeitsgruppen eingesetzt. Die Mitglieder übernahmen koordinierende Funktionen in den jeweiligen Häusern und wurden Ansprechpartner für die Kommunen. Die strategisch ausgerichtete gebietsbezogene Kooperation verschiedener Ressorts in der Kulisse der Soziale-Stadt-Gebiete hat sich dabei allerdings auf Länderebene nicht verstetigen lassen. Einschließlich derjenigen Länder, in denen man auf bereits eingespielte Strukturen zurückgreifen konnte, kam es während der Anfangsphase zwar in zwölf Ländern zur Einrichtung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe, in vier Ländern ist sie jedoch nicht zustande gekommen, in fünf Ländern tritt sie mittlerweile kaum noch zusammen.

In den übrigen sieben Ländern hat sich die Tätigkeit der Interministeriellen Arbeitsgruppe³⁵ auf das operative Geschäft verlagert oder sie beschränkt sich auf jährliche Treffen zur Neuaufnahme von Gebieten in das Programm. Steuerungsleistungen und Abstimmungen erfolgen hauptsächlich fallweise oder zwischen einzelnen

³³ Bundesministerium für Bildung und Forschung o. J.

³⁴ ARGEBAU 2000.

³⁵ Die konkrete Namensgebung ist in den Ländern unterschiedlich (Berlin z.B.: StaatssekretärInnenrunde, Bremen: Ressort-AG usw.).

beteiligten Ressorts. In solchen Runden fällt es offenbar leichter, das spezifische Fachwissen zusammen zu bringen, das für die Mittelbereitstellung der in Rede stehenden Vorhaben jeweils erforderlich ist. Allerdings droht dadurch das Ziel, dauerhafte Programmharmonisierungen hinsichtlich der Antragsverfahren, der Gebietskulissen und der Laufzeiten zu erreichen, aus dem Blickwinkel zu geraten. In der Mehrzahl der Länder ist man inzwischen der Auffassung, dass eine Bündelung auf Landesebene, die über die bisherige Städtebauförderung hinausgeht, durch das Programm Soziale Stadt nicht zu erreichen sei. Dass es zu keiner weitergehenden ressortübergreifenden Abstimmung von Programmen und Maßnahmen kommt, wird vor allem der fehlenden Bereitschaft anderer Ressorts zur finanziellen Beteiligung zugeschrieben. Diese Zurückhaltung wird durch die aktuelle Haushaltslage derart verstärkt, dass eine Trendwende immer unwahrscheinlicher wird.

In der Praxis der Arbeitsgruppen trat hierdurch zunehmend ein Konflikt zwischen ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung, ihrer tatsächlichen Funktion und ihrer personellen Besetzung auf. Das Ziel, in diesen Interministeriellen Arbeitsgruppen konzeptionell zu arbeiten und strategische Entscheidungen zu treffen, setzt eine Kooperation auf verhältnismäßig hoher hierarchischer Ebene voraus. Je mehr sich aber herausstellte, dass hier die Handlungs- und Entscheidungsspielräume geringer waren als ursprünglich erwartet, desto mehr schwand die Bereitschaft der Beteiligten zu häufigen „Spitzentreffen“. In der Konsequenz fanden sie immer seltener statt oder wurden in operative Abstimmungsrunden über die Projekte verwandelt. Solche Runden verlangen aber nicht mehr die Teilnahme der leitenden, sondern der mit Mittelbewirtschaftung und Bewilligungspraxis befassten Mitarbeiter. Diese wiederum sind in der Regel weder autorisiert noch in der Lage, strategische Weichenstellungen vorzubereiten.

Eine dauerhafte Bündelung von Ressourcen aus unterschiedlichen Einzelhaushalten der Landesministerien zur Schaffung eines gemeinsamen Budgets, das außerhalb der Ressortzuständigkeiten für die Gebiete der Sozialen Stadt eingerichtet wird, ist auf der Ebene der Länder nicht gelungen. Dieses Ziel wurde aber auch nur in wenigen Fällen ernsthaft verfolgt.³⁶ Allerdings hat sich ein solches Modell in Bremen, wenn auch nur auf kommunaler Ebene, durchaus bewährt. Es führt dazu, dass die Interessen der beteiligten Ressorts auf einen gemeinsamen „Fixpunkt“ gelenkt werden können, nämlich die gemeinsame Entscheidung über die Mittelverwendung. Zugleich ist die Mittelbündelung mittelfristig gesichert, einzelne Ressorts können ihren Finanzierungsbeitrag nicht einseitig aufkündigen.

Über ein paralleles Landesprogramm ist beispielsweise in Hessen eine zusätzliche Finanzierung nicht-investiver Maßnahmen in Soziale-Stadt-Gebieten ermöglicht worden. Dieser Haushaltstitel ist im Jahr 2004 den Haushaltskürzungen zum Opfer gefallen. Zusätzlich ist in Hessen ein breites Netzwerk aus Akteuren des Landes, der Kommunen, der Wirtschaft, aus Trägern der sozialen Arbeit und bürgerschaftlichen Vertretern gebildet worden, das einen systematischen Erfahrungsaustausch organisiert.

In einzelnen Ländern gibt es inzwischen eine Reihe von Programmen, Richtlinien oder Ausführungsbestimmungen, durch die bestimmte Fördertatbestände explizit

³⁶ In Berlin waren entsprechende Bemühungen nicht erfolgreich, in Bremen gibt es einen solchen gemeinsamen „Topf“ auf kommunaler Ebene.

auf die Gebietskulisse des Programms Soziale Stadt beschränkt oder ihr bestimmte Privilegien eingeräumt werden.³⁷ Der Grund dafür, dass eine weitergehende Ausrichtung von Fördertatbeständen auf die Gebietskulisse der Sozialen Stadt nicht gelungen ist, wird in konzeptionellen Differenzen zwischen den Ressorts gesehen. Diese hätten andere Schwerpunkte, ihre Förderstrategie habe keinen Gebietsbezug, oder es werde mit anderen Fördergebietskulissen gearbeitet.

Nicht nur von anderen Ressorts, sondern auch von verwaltungsexternen Akteuren sind grundsätzliche Bedenken gegen eine Konzentration von Fördermitteln auf Gebiete der Sozialen Stadt vorgetragen worden. So kritisiert beispielsweise die Landesarbeitsgemeinschaft „Soziale Brennpunkte“ Niedersachsen, dass auf diese Weise anderen Gebieten Ressourcen vorenthalten oder sogar genommen würden. Auch die Dachverbände der Wohlfahrtspflege sprechen sich gegen die Fokussierung ausschließlich auf Soziale-Stadt-Gebiete aus. Um solche Kritik zu vermeiden, beziehen sich die auf Bündelung angelegten Programme in Nordrhein-Westfalen stets neben den Sozialen-Stadt-Gebieten auch auf andere soziale Brennpunkte.

Der Anspruch der Mittelbündelung wird zwar von den meisten Verwaltungsbehörden der Länder grundsätzlich als wichtig erachtet, gilt allerdings nur bedingt als umsetzbar. Auf Ministerebene ist die Verantwortung zwar formell anerkannt, es fehlt jedoch jenseits der Anfangsrhetorik das engagierte Sich-Einbringen aller betroffenen Ressorts in der erforderlichen Breite. Als zentrale Instanz zur Umsetzung der Bündelung von Mitteln und Ressourcen wird stets die Kommune und hier vor allem das lokale Management gesehen. Dessen Einrichtung wird im ARGEBAU-Leitfaden daher auch ausdrücklich empfohlen. Dieser Empfehlung sind alle Länder gefolgt. Dass die hinsichtlich der Förderung nicht-investiver Kosten „restriktiven“ Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein ein lokales Management fördern,³⁸ allerdings die Einrichtung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe nicht nachdrücklich betrieben haben, deutet darauf hin, dass man gerade in diesen Ländern Bündelung erstrangig für eine Aufgabe hält, die auf kommunaler oder Gebiets Ebene zu leisten ist. Gegen eine solche Sichtweise wurde jedoch von einigen Akteuren vor Ort eingewandt, die lokalen Managements seien mit der Aufgabe überfordert, die „oben“ zu wenig harmonisierten Förderprogramme „unten“ wieder gebietsbezogen zusammenzuführen.

Um die Mittelbündelung zu erleichtern, wurden in fast allen Ländern auf Landesebene die integrierbaren Förderprogramme zu den einzelnen Handlungsfeldern der Sozialen Stadt ermittelt, um so eine Bündelung staatlicher Finanzhilfen anzustoßen. Diese Förderprogramme wurden in Broschüren oder, teilweise auch zusätzlich, im Internet zusammengestellt.³⁹ Sie eignen sich zwar als Orientierungshilfe, sind aber teilweise zu unkonkret, um eine Arbeitshilfe darzustellen. Zudem lassen es die meis-

37 In Berlin betrifft dies beispielsweise die Kita-Personalkosten-VO, das Schul- und Sportstättenanierungsprogramm, in Schleswig-Holstein das Schulbausanierungsprogramm und das Regionalprogramm 2000, in Nordrhein-Westfalen ein Programm zur Schaffung von Ganztagschulen und zusätzlichen Betreuungsangeboten. Außerdem haben mehrere Länder eigene LOS-Programme aufgelegt (siehe vorne) und es werden gezielt EU-Förderprogramme für die Soziale Stadt-Kulisse genutzt (siehe weiter unten).

38 Wobei die Finanzierung eines lokalen Managements bereits eine nicht unerhebliche Förderung nicht-investiver Kosten darstellt. Allerdings geht man hiermit nicht über die in der Stadterneuerung eingetübte Praxis des Einsatzes von externen Trägern beispielsweise für Sanierungs- oder Entwicklungsaufgaben hinaus.

39 Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz bieten keine entsprechenden Leitfäden oder Übersichten an.

ten Länder seitdem an einer fortlaufenden Aktualisierung dieser Übersichten fehlen, sodass sie inzwischen überholt sind oder einen Überblick über „alles, was irgendwann, irgendwo mal möglich war“⁴⁰ geben. Die Interviews mit den kommunalen Programmverantwortlichen in den Fallstudienstädten ergaben übereinstimmend, dass die Leitfäden oder Handbücher der Landesregierungen entweder gar nicht bekannt sind oder aus mangelnder Aktualität nicht (mehr) benutzt werden. Informationen werden in der Regel aus dem Internet, den einschlägigen aktuellen Förderfibeln oder über persönliche Kontakte in die Fachverwaltungen beschafft. Systematische Fortbildungen zu diesem Thema gibt es für alle Beteiligten, vor allem für die lokalen Managements, nicht. Eine große Rolle spielt bei der Informationsbeschaffung der Erfahrungsaustausch der Städte, Quartiersmanager oder Soziale-Stadt-Beauftragten in den Verwaltungen, der in mehreren Ländern auf Landesebene organisiert wird.⁴¹

Aus Sicht der für die Soziale Stadt federführenden Ressorts wird beklagt, dass das Know-how über die „hausfremden“ Fördertöpfe mühselig erarbeitet werden muss und nicht garantiert werden kann, dass über die Fördermöglichkeiten in den anderen Bereichen ein ausreichender Überblick besteht. Dies schlägt sich natürlich auch in der Beratung gegenüber den Städten nieder. Meist wird auf die bereits vorhandenen Beratungswege zu den einzelnen Förderprogrammen verwiesen, die nicht unbedingt auf die Belange der „Sozialen Stadt“ und die Probleme der Mittelbündelung ausgerichtet sind.⁴²

Die vertikale Versäulung der jeweiligen Fachverwaltungen von Bund über das Land, die Bezirksregierungen bis hin zu kommunalen Ämtern ist nach wie vor bestimmend. Der Umgang mit integrierten Ansätzen fällt schwer, da die Fachleute in den Verwaltungen sektoral ausgebildet und überwiegend fachpolitisch orientiert sind. Hinzu kommt die knappe Personalausstattung sowohl auf ministerialer, regionaler als auch auf kommunaler Ebene. Eine entsprechende Ausbildung der Verwaltung fehlt genauso wie permanente ämterübergreifende Koordinierungsmechanismen.

Übereinstimmend wird in den Experteninterviews berichtet, dass der Abstimmungsprozess zwischen den Behörden anhand konkreter Projektideen der Städte „quälend“ sei. Kreisfreie Städte mit eigenem Jugend- bzw. Sozialamt seien leichter in der Lage, Mittel aus verschiedenen Ressorts einzubringen. Dies wird auch aus den Fallstudien bestätigt. Sobald mehrere Verwaltungsebenen⁴³ an der Förderentscheidung beteiligt sind, wird es komplizierter. Völlig illusorisch ist die Mittelbündelung bei Förderprogrammen, die nach ganz anderem Kalkül (Rentabilität) vergeben oder ganz außerhalb der Region entschieden werden, beispielsweise die Förderung durch ERP-Kredite über die jeweilige Hausbank oder im Rahmen von EU-Programmen, wie z.B. Bildungs- oder Kulturprogramme. Die Beteiligung solcher Programme ist wohl eher ein großer Zufall.

Neben den beschriebenen Schwierigkeiten mit der Mittelbündelung, die allen Ländern in der Tendenz gemeinsam sind, verfolgen einzelne Länder darüber hinausgehende Ansätze. Diese sind zumeist mit dem Einsatz von Mitteln aus den Struktur-

40 So ein Ansprechpartner für die Soziale Stadt in einer höheren Verwaltungsbehörde (Zitat).

41 Zum Beispiel im Saarland und in NRW sowie in Bremen und Berlin.

42 Ausnahmen sind Sachsen-Anhalt, Niedersachsen und NRW mit zentralen, fachlich übergreifenden Ansprechpartnern für die Fördermittelberatung.

43 Zum Beispiel Landratsämter, Kreisverwaltungen, Regierungspräsidien, andere Landesbehörden, Ministerien.

fonds (oder der EIB) verbunden. Bedeutsam für die Stadtentwicklung sind in erster Linie der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF).

Die Förderung aus den Strukturfonds wird im Rahmen mehrjähriger Programme umgesetzt. Die derzeitige Förderperiode läuft von 2000 bis 2006. Die Maßnahmen der europäischen Strukturpolitik sind immer so ausgerichtet, dass sie entweder Fördermaßnahmen der Mitgliedstaaten qualitativ ergänzen oder eine Beteiligung an nationalen Maßnahmen darstellen, d.h. sie sind immer an nationale Programme gebunden. Die Länder mussten bei der Erarbeitung ihrer Programme der Kommission vorschlagen, ob überhaupt, in welcher Form und in welchem Umfang Mittel für die Förderung benachteiligter Stadtviertel ausgegeben werden sollen. Sollten also Mittel der EU gebündelt werden, kam der Länderebene die entscheidende Kompetenz zu. Mit Blick auf die Bündelungsmöglichkeiten der EU-Förderung mit dem Programm Soziale Stadt ist entscheidend, ob das Programmgebiet in einem Ziel-1- oder Ziel-2-Gebiet liegt und ob das jeweilige Ziel-1- oder Ziel-2-Programm des Bundeslandes einen Förderschwerpunkt (oder eine Maßnahme) mit Bezug zur Stadtentwicklung aufweist.

Auf der Basis der von der Europäischen Kommission genehmigten Programme ist der Mitgliedstaat allein für die Umsetzung der Förderung verantwortlich. Es gelten die in den Programmen genannten nationalen Förderrichtlinien. Die zuständigen nationalen Behörden wählen die Projekte für die Förderung aus, bewilligen die Mittel und zahlen sie später entsprechend dem Projektfortschritt an den Begünstigten aus. Daraus resultiert auch, dass die verwaltungstechnische Abwicklung der einzelnen Strukturfonds in verschiedenen Ressorts (je nach Zuständigkeit für die kofinanzierte Richtlinie) erfolgt. Mittlerweile liegen erste Erfahrungen mit der Umsetzung der Strukturfondsförderung in dieser Förderperiode (2000–2006) vor, die im Rahmen der so genannten Strukturfonds-Halbzeitbewertungen länderspezifisch begutachtet wurde.

Nordrhein-Westfalen verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, der über die Grenzen einzelner Ressorts hinausgeht. „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ genießen im Förderbereich des Landes Priorität. Förderprogramme von NRW, die laut Leitfaden zur Bündelung bereit stünden, beziehen sich jedoch weit überwiegend auf das Ziel-2-Programm. Von den 45 Soziale-Stadt-Gebieten in NRW liegen allerdings nur 17 im Ziel-2-Gebiet. Für die Gebiete außerhalb der Ziel-2-Gebietskulisse bedeutet dies eine erhebliche Einschränkung von (theoretischen) Bündelungsmöglichkeiten. Außerdem ist die Förderung aus dem EFRE und ESF in dem Schwerpunkt zur integrierten Stadtentwicklung bis 2002 nur sehr zögerlich angefallen (bis Ende 2002 nur vier Vorhaben und nur 7,5 Prozent der Mittel bewilligt). Dies liegt zum einen an dem notwendigen Vorlauf für die Projektentwicklung. Weitere Probleme sind hier laut Halbzeitbewertung das Mittelerrstattungsprinzip bei den Strukturfonds und die begrenzten Möglichkeiten der privaten Beteiligung an Gebäudesanierungen.⁴⁴

Im **Saarland** wird die Soziale Stadt aus Mitteln des EFRE im Rahmen der Ziel-2-Förderung kofinanziert. „Stadt-Vision-Saar“ soll durch gezielte, ressortübergreifende Maßnahmen den Erneuerungsbedarf in ausgewählten Stadtteilen abbauen

44 IAT, ÖIR, EPRC 2003, S. 158.

helfen. Die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen wird durch stadtteil- und maßnahmebezogene Bündelung verschiedenster Finanzierungselemente sichergestellt. Im Rahmen der „Stadt-Vision-Saar“ werden insgesamt 14 Gebiete gefördert, außer einem Gebiet⁴⁵ sind alle in die Gebietskulisse der Sozialen Stadt aufgenommen worden.

Berlin ist in Bezug auf die EU-Förderung ein Spezialfall. Die Stadt ist fördertech-nisch immer noch geteilt. Während der Westteil Ziel-2-Förderung erhält, wird der Ostteil der Stadt nach Ziel 1 gefördert (Übergangsregelung bis 2005). Daraus resul-tieren – neben erhöhtem Koordinierungsaufwand – vor allem Unterschiede in der Förderhöhe und in den Förderbedingungen. Die Ziel-1- und Ziel-2-Förderung in Berlin finanziert das Quartiersmanagement in allen Soziale-Stadt-Gebieten aus dem EFRE.

In **Niedersachsen** gibt es für die ganzheitlichen Quartiersentwicklungsprozesse zusätzlich Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB). Die EIB stellte der Niedersächsischen Landestreuhandstelle einen Finanzrahmen für Darlehen von 75 Mio. Euro für Stadtentwicklungsprojekte zur Verfügung. Die Investitionen und Maßnahmen (Kosten in Höhe von mindestens 100.000 Euro) müssen in einem Gebiet der Sozialen Stadt durchgeführt werden. Förderfähig ist das gesamte Spek-trum der im ARGEBAU-Leitfaden genannten Maßnahmen der Sozialen Stadt. Nicht-investive Maßnahmen dürfen maximal 5 Prozent der Gesamtkosten ausma-chen. Die Darlehen der EIB sind ein interessanter neuer Ansatz. Die Darlehen wur-den bisher von zwei Städten⁴⁶ in Anspruch genommen. Es wird zu prüfen sein, inwieweit diese innovative Finanzierungsform von den Städten künftig angenom-men wird.

Einen weitergehenden Ansatz verfolgt das Land **Sachsen-Anhalt** beim Einsatz des Programms URBAN 21, das eine Bündelung aller für die Stadtentwicklung einsetz-baren Landesprogramme vorsieht. EFRE-Mittel erhalten nur ausgewählte Kommu-nen, die in einem Wettbewerbsverfahren integrierte Entwicklungskonzepte für städtische Problemgebiete entwickelt haben. Zurzeit sind 23 Stadtviertel in 20 Städten in die Landesinitiative aufgenommen worden. Davon sind acht Stadtviertel gleichzeitig Gebiete der Sozialen Stadt. Zwei Gebiete der Sozialen Stadt werden nicht im Rahmen von URBAN 21 gefördert.⁴⁷

Die Aufnahme eines Stadtentwicklungsgebietes in die Landesinitiative URBAN 21 ist Voraussetzung für die Kofinanzierung von Einzelprojekten mit EFRE-Mitteln. Bei der Landesinitiative URBAN 21 handelt es sich nicht um ein eigenständiges Förderprogramm, sondern um die Initiierung eines integrierten Förderansatzes. Mit der Verknüpfung verschiedener bestehender Förderprogramme auf Maßnahmebe-ne sollen vor allem Programme der Wirtschaftsförderung, der Städtebauförderung, der Qualifizierungsförderung und des Umweltschutzes in den Stadtquartieren kon-zentriert wirksam werden. Einzelprojekte, die Bestandteil einer Landesinitiative sind, genießen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens Priorität. Dies betrifft auch die Ausschöpfung von Förderhöchstätzen. Damit wird Planungssicherheit für die

45 Die Ausnahme ist Illingen. Das Quartier Saarbrücken, Nauwieser Viertel ist im Mai 2003 aus Stadt-Vision-Saar und Soziale Stadt ausgeschieden. Außerdem gibt es einen Fall (Schwalbach), der bis 2003 keine EFRE-Mittel in Anspruch genommen hat, obwohl er sich im Ziel-2-Gebiet befindet.

46 Nordenham und Hannoversch-Münden.

47 Dessau und Wolfen.

Landesregierung, Projektträger und Akteure geschaffen. Die Landesinitiativen steigern das Ineinandergreifen verschiedener strukturpolitischer Förderinstrumente maßgeblich.

In zwei ostdeutschen Ländern werden zwar mit Unterstützung des EFRE Stadtquartiere mit besonderen Problemlagen mittels eines integrierten Ansatzes gefördert, allerdings gibt es kaum Überschneidungen mit den Gebieten der Sozialen Stadt. So werden in [Sachsen](#) mit der VwV-Stadtentwicklung⁴⁸ 25 Stadtquartiere gefördert, darunter sind nur drei, die auch im Rahmen der Sozialen Stadt gefördert werden. Aus der ähnlich angelegten Initiative „Zukunft im Stadtteil – ZiS 2000“ werden in [Brandenburg](#) 16 Gebiete gefördert, nur in einem Fall (Wittenberge) gibt es eine teilweise Überschneidung mit der Gebietskulisse der Sozialen Stadt. Bei ZiS 2000 muss jedes Integrierte Handlungskonzept und jeder Projektantrag durch einen interministeriellen Lenkungskreis bestätigt werden. Die Förderung aus der Sozialen Stadt ist demgegenüber verfahrenstechnisch an die Städtebauförderung angelehnt.

Vorbild für die Soziale Stadt war die [Gemeinschaftsinitiative URBAN](#) der europäischen Strukturfonds. Von der Förderphilosophie her sind die Politikansätze der Sozialen Stadt mit URBAN II vergleichbar bzw. identisch. Nur für acht Gebiete der Sozialen Stadt überlagern sich die Förderung aus der Sozialen Stadt und URBAN, wobei die Gebiete nicht immer deckungsgleich sind. Die URBAN-Förderung ist dadurch gekennzeichnet, dass die verfügbaren Mittel von vornherein für das Stadtviertel gebündelt werden und die verschiedensten Anträge aus einem Fördertopf bedient werden können. In der Möglichkeit, im URBAN II-Programm potenziell alle Maßnahmen mit Programmmitteln finanzieren zu können, liegt ein deutlicher Mehrwert.⁴⁹ Es kommen aber nur sehr wenige Städte⁵⁰ in Deutschland in den Genuss der URBAN-Förderung.

Fazit

Das Programm Soziale Stadt ist darauf angewiesen, durch Bündelung der Fördermittel aus verschiedenen Ressorts, aber auch privater Mittel das benötigte Geld in die Gebiete zu lenken. Ressourcenbündelung ist damit ein strategischer Ansatz des Programms. Es lässt sich feststellen, dass der integrative Anspruch nachdrücklicher in jenen Ländern verwirklicht worden ist, die bereits vor dem Bund-Länder-Programm entsprechende Weichenstellungen vorgenommen hatten. Immerhin ist es in einigen Fällen gelungen, die vorwiegend investiven Maßnahmen des Soziale-Stadt-Programms durch parallele Landesprogramme oder Schwerpunktsetzungen anderer Ressorts zu ergänzen. Dies sind sehr positive Beispiele, die von anderen Ländern aufgegriffen werden sollten.

48 Verwaltungsvorschrift über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Strategien und Maßnahmen der städtischen Entwicklung und der Revitalisierung von Brachflächen im Freistaat Sachsen.

49 Vgl. Winkler-Kühlken, Toepel 2003.

50 Berlin, Bremerhaven, Leipzig, Dessau, Dortmund, Gera, Kassel, Kiel, Luckenwalde, Mannheim/Ludwigshafen, Neubrandenburg und Saarbrücken.

Bedenkt man die große Bedeutung der Mittelbündelung für die Soziale Stadt und die zentrale Stellung der Länder in der Förderpolitik, kann das in den Ländern bei der Ressortintegration und Mittelbündelung Erreichte nach vier Jahren Laufzeit insgesamt noch nicht überzeugen. Dies vor allem deshalb, weil die anfänglichen Bemühungen in einer ganzen Reihe von Ländern inzwischen verebbt sind und einige positive Ansätze gestoppt wurden.

Der Zwang zur Mitteleinsparung schränkt die Dispositionsspielräume der Fachministerien stark ein. Dadurch wird das Programm Soziale Stadt in seinem Anspruch, die Effizienz der Maßnahmen durch eine ressortübergreifende Mittelbündelung zu steigern, stark behindert und zunehmend auf sich selbst verwiesen. Daher sollte ein restriktiver Umgang mit der Förderung nicht-investiver Kosten durch das Programm Soziale Stadt überdacht werden.

Primär wird die Mittelbündelung als Aufgabe der Kommunen angesehen. Auf Landesebene erfolgt die Koordinierung mehr und mehr einzelfallbezogen. Die Informationsbeschaffung über Förderprogramme gestaltet sich für die kommunalen Programmverantwortlichen, das Quartiersmanagement sowie auch die Soziale-Stadt-Beauftragten in den einzelnen Ministerien und Landesbehörden sehr schwierig. Die Vernetzungs- und Beratungsangebote sollten in jedem Fall ausgebaut werden.

Einige Länder verfolgen weitergehende Ansätze der Mittelbündelung, die zumeist mit dem zusätzlichen Einsatz von Mitteln aus den Strukturfonds (oder der EIB) verbunden sind. Besonders stark ist die Priorität der Soziale-Stadt-Gebiete bei der Förderung in Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Sachsen-Anhalt. Die Gebiete in den Städten sind teilweise identisch. Meist kommen jedoch auch andere und vor allem eine größere Anzahl von Städten in den Genuss einer solchen integrierten Förderung der Länder. Der Ansatz der Sozialen Stadt wird hier auf eine breitere Grundlage gestellt. Für die Städte wird durch die Zusage der EFRE-Förderung eine größere Planungssicherheit geschaffen.

Der Ansatz der Gemeinschaftsinitiative URBAN II stellt gegenüber der Förderung aus der Sozialen Stadt hinsichtlich der Mittelbündelung den weitestgehenden Ansatz dar. Hier können die Mittel aus einem gemeinsamen Topf sowohl für investive als auch für nicht-investive Maßnahmen mit größerem Spielraum (im Rahmen des kommunalen Handlungskonzepts) verwendet werden.



5.

**Umsetzung des Programms
auf kommunaler Ebene**

Auf der Ebene des Bundes und vor allem der Länder erfolgen wichtige Weichenstellungen. Sie bestimmen die Rahmenbedingungen, unter denen das Programm umgesetzt werden kann, insbesondere was die Realisierung eines integrierten Ansatzes und die Erleichterung der Mittelbündelung betrifft. Diese Voraussetzungen zu schaffen, ist von entscheidender Bedeutung dafür, ob die Umsetzung des Programms Soziale Stadt auf kommunaler Ebene gelingt. Sind diese Voraussetzungen gegeben, fällt der Kommune zweifellos die wichtigste Rolle zu: Sie stellt auf der Grundlage der spezifischen Defizite den Förderbedarf fest, entscheidet über Auswahl und räumlichen Zuschnitt der Gebiete, sie erarbeitet die Ziele, legt die Handlungsfelder fest und sie schafft den operativen Rahmen für die Kooperation der Akteure sowie die Mitwirkung der Bewohner.

Auf der kommunalen Ebene entscheidet es sich, ob die zentralen Ansprüche des Programms auf eine quartiersbezogene Kooperation innerhalb der Verwaltung, auf das Schmieden von Veränderungscoalitionen mit externen Akteuren und auf einen neuen Politikstil eingelöst werden. Daher sollen im folgenden Kapitel die Verfahren bei der Gebietsauswahl und die Zusammenhänge zwischen Problemkonstellation, Zielformulierung und Auswahl von Handlungsfeldern untersucht werden, um zu überprüfen, ob diese mit dem Anliegen des Programms übereinstimmen. Dabei wird auch die Rolle der Integrierten Handlungskonzepte beleuchtet. Die Darstellung der Verfahrensweisen und Kooperationsstrukturen auf der kommunalen und der Gebietsebene gibt Auskunft über die Formen der Umsetzung ressortübergreifender Ansätze. Daran schließen sich Analysen zur Mittelbündelung auf kommunaler Ebene an. Jeweils ein Abschnitt zeigt den Grad der Einbeziehung externer Akteure und die praktizierten Formen von Bürgerbeteiligung und Aktivierung auf. Am Ende des Kapitels wird der Stand von Monitoring und Evaluierung auf der Gebietsebene beleuchtet.

5.1 Auswahl der Soziale-Stadt-Gebiete

Im Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt vom Februar 2000 werden die Gebiete, auf die das Programm abzielt, folgendermaßen charakterisiert:

„Es handelt sich dabei meist um hoch verdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die in Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadteilkultureller Infrastruktur, sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen. Im Wesentlichen geht es dabei um zwei im Folgenden kurz umrissene Gebietstypen:

- innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität,
- große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur“.⁵¹

⁵¹ ARGEBAU 2000.

Die innerstädtischen Quartiere der alten Länder werden ergänzend als solche beschrieben, in denen „sich private Investoren seit langem nicht mehr engagieren und Stadterneuerungsprozesse nicht in Gang gekommen sind“, aus denen sich aufgrund der ausbleibenden Entwicklungsimpulse ökonomisch aufstrebende, vor allem jüngere Familien zurückgezogen hätten, um Haushalten „mit sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie geringem Integrationsvermögen“ Platz zu machen.⁵² Die „Spirale nach unten“ sei dadurch verstärkt worden, dass die zeitgleich verlaufende Aufwärtsentwicklung in anderen Stadtteilen zur Verdrängung der „Schlechterverdienenden“ in die sozial benachteiligten Gebiete beigetragen habe. Diese geschilderte Segregation betreffe auch die Städte der neuen Länder in wachsendem Maße.

Das Bild, das von den beiden hauptsächlichen Problemgebietstypen entworfen wird, versucht, die Komplexität der Problematik beschreibend auf die wesentlichen Aspekte zu konzentrieren. Grundsätzlich zielt das Programm auf einwohnerstarke Quartiere, die sich in sozialer und städtebaulicher Hinsicht deutlich negativ von der übrigen Stadt abheben.

Die ins Programm Soziale Stadt aufgenommenen Gebiete sind nach Lage, Größe, Baualter, Nutzungen und Bewohnerschaft außerordentlich vielschichtig. Es lassen sich mehr als die zwei Gebietstypen unterscheiden, die idealtypisch im Leitfaden der ARGEBAU beschrieben werden. Die Durchsicht der Difu-Materialien, der Darstellungen in den Länderevaluierungen sowie der Good-practice-Beispiele lässt folgende Typisierung zu:

1. Altbaugebiete, teilweise Gründerzeitgebiete, meist mit Gewerbeanteil, teilweise bereits vor Programmaufnahme als Sanierungsgebiete förmlich festgelegt;
2. ältere Gebiete mit nach Baualter gemischter Wohnbebauung, teilweise mit Gewerbe, vornehmlich traditionelle zentrumsnahe Arbeitersiedlungen;
3. kleine Neubauensembles vornehmlich aus den 60er- und 70er-Jahren, die meist in aufgelockert bebauter Umgebung einen baulichen und sozialen Fremdkörper bilden und eigentlich keine Gebiete darstellen;
4. Quartiere, die sich aus ehemaligen Wohnanlagen für Obdachlose oder Siedlungen mit Schlichthäusern entwickelt haben und seit Jahrzehnten eine einseitige soziale Struktur und ein negatives Image aufweisen;
5. in den alten Ländern: Neubaugebiete aus den 60er- und 70er-Jahren mit fast ausschließlich Sozialwohnungen, einer einseitigen Mieterstruktur, teilweise unzeitgemäßem Wohnungsstandard und meist defizitärer Wohnumfeldsituation;
6. in den neuen Ländern: große Neubaugebiete vornehmlich der 70er- und 80er-Jahre mit Tendenzen der sozialen Entmischung, Leerstand und städtebaulichen Defiziten;
7. Konversionsgebiete aus den 90er-Jahren, die durch einseitige Belegung in eine soziale Randlage geraten sind.

Die Gebietskulisse ist damit vielschichtiger als die prototypische Beschreibung im ARGEBAU-Leitfaden. Zwar liegen in allen Gebieten neben städtebaulichen auch soziale Problemlagen vor, doch handelt es sich keineswegs durchgängig um Quartiere, die sich auf wenige hoch stigmatisierte oder sozial ausgegrenzte Gebietstypen

⁵² Ebenda.

reduzieren ließen. Diese Tatsache kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass Prozesse der sozialen Entmischung in Deutschland zwar spürbar im Gang sind, ihre sozialräumlichen Ausprägungen aber vielgestaltig sind und nicht das Ausmaß angenommen haben, wie es in anderen europäischen oder außereuropäischen Ländern zu beobachten ist. Auch wenn der soziale Problemdruck in den neuen Ländern vergleichbar ist, sind trotz der zweifellos erkennbaren Entmischungstendenzen Segregationserscheinungen in vergleichbarem Umfang wie in den alten Ländern bisher noch nicht zu beobachten.

Die Ergebnisse lassen sich als Ausdruck der Komplexität interpretieren, in der die soziale Problematik ihren räumlichen Niederschlag findet. Es ist aber auch nicht von vornherein auszuschließen, dass die für die Gebietsauswahl zuständigen Gemeinden andere als die im Programm angezielten Gebiete ausgewählt haben. Daher soll im Folgenden das Verfahren der Gebietsauswahl näher beleuchtet werden.

5.1.1 Verfahren der Gebietsauswahl

Auch wenn die Länder steuernd einwirken, obliegt die Auswahl der Gebiete den Gemeinden. Sie sind angehalten, Gebiete auszuweisen, die im Vergleich zur Gesamtstadt „hinsichtlich ihrer komplexen Defizite deutlich von den Durchschnittswerten abweichen“.⁵³ Dies sollen sie jeweils nachweisen, wobei das Auswahlverfahren transparent und nachvollziehbar sein soll. Um diese Aufgabe zu bewältigen, ist in fast 90 Prozent der Fälle auf Ergebnisse vorhandener Untersuchungen zurückgegriffen worden.⁵⁴ Dies zeigt, dass es sich ganz überwiegend um Gebiete handelt, die bereits vor Auflage des Programms Soziale Stadt ins Blickfeld planerischer Überlegungen geraten sind. Unterstellt man gravierende soziale Probleme, ist das auch nur folgerichtig, denn schließlich ist anzunehmen, dass diese nicht kurzfristig entstanden sind.

In der Regel ist auch in den von uns vertiefend untersuchten Fällen auf vorbereitende Untersuchungen, auf Rahmenpläne oder andere Untersuchungen zurückgegriffen worden.⁵⁵ Dies geschah auch in den Fällen, in denen dies von Seiten des Landes nicht ausdrücklich gefordert war. Die Ergebnisse solcher Studien wurden allerdings weniger zur Begründung der Gebietsauswahl als vielmehr zur Bestimmung von Handlungsfeldern und Maßnahmen in den Gebieten herangezogen. Auf ein kommunales Handlungskonzept oder ein entsprechendes gesamtstädtisches Monitoring, das streng genommen die Voraussetzung für eine nachvollziehbare und objektivierte Gebietsauswahl ist, konnte nur in wenigen Fällen zurückgegriffen werden.⁵⁶

Für die Anmeldungen zum ersten Programmjahr stand den Kommunen teilweise recht wenig Zeit zur Verfügung. Im Fallbeispiel Völklingen gewährte das Saarland nur eine Frist von einem Monat. Es ist nahe liegend, dass unter solchen Umständen

⁵³ ARGEBAU 2000.

⁵⁴ Vgl. Difu 2003a, S. 59.

⁵⁵ Das trifft auch auf 87 Prozent der vom Difu untersuchten Programmgebiete zu (vgl. Difu 2003a, S. 59).

⁵⁶ Nach den Angaben aus der Befragung des Difu konnte man sich nur in 16 Prozent der Fälle auf eine gesamtstädtische Raumbeobachtung stützen.

nur Gebiete angemeldet werden konnten, zu denen bereits ausreichend Vorarbeiten geleistet worden waren. Neue Auswahlkriterien beispielsweise hinsichtlich besonderer Akteurskonstellationen, spezifischer Potenziale oder der Rolle dieser Gebiete im gesamtstädtischen Kontext konnten in solch kurzen Zeiträumen nicht erarbeitet und angewandt werden.

Anhand unserer Fallbeispiele und anhand einer Sekundäranalyse der PvO-Berichte lassen sich typische Ausgangsbedingungen und Verfahrensweisen bei der Gebietsauswahl auf kommunaler Ebene unterscheiden:

► **Gebietsauswahl aufgrund vergleichender Sozialraumanalyse**

In unseren Fallstudien gab es zwei Verfahren einer zumindest teilweise durch gesamtstädtische empirische Befunde untermauerten Gebietsauswahl: in Wiesbaden und in Berlin. Die Auswahl der Gebiete ist in Berlin auf Senats Ebene durch die damals noch zwei zuständigen Senatsverwaltungen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie/SenSUT, Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen/SenBauWohnen) erfolgt. Bei SenSUT geschah dies auf der Basis eines empirischen Gutachtens zur sozialräumlichen Entwicklung der Stadt, bei SenBauWohnen auf der Grundlage von bereits durch Senatsbeschluss festgelegten benachteiligten Gebieten (sozioökonomisches Ranking der Großsiedlungen, Auswahl von Sanierungsgebieten durch Experten). Wiesbaden verfügt seit 1976 über ein Monitoringsystem. Bei der Entscheidung zugunsten des Gebietes spielte jedoch auch Erfahrungswissen eine wichtige Rolle.

Die Kontextindikatoren des gesamtstädtischen Monitorings zeigen dabei in der Regel die Problemdichte auf der Grundlage von sozialen Indikatoren an. Zu städtebaulichen und baulichen Defiziten fehlen hingegen fast durchweg empirische Angaben, sodass hierbei regelmäßig auf das Erfahrungswissen der zuständigen Mitarbeiter in der Verwaltung zurückgegriffen werden muss.

► **Überleitung von Fördergebieten in das neue Programm**

In zwei Fällen (Jena, Schwedt) wird mit dem Programm an bereits laufende Erneuerungsmaßnahmen angeknüpft und diese werden durch Maßnahmen der Sozialen Stadt ergänzt. In zwei weiteren Fällen waren die Gebiete in einem Vorläuferprogramm (Hamburg-Heimfeld) berücksichtigt worden oder das Programm setzt Förderanstrengungen aus anderen Programmen fort (Köln-Chorweiler).

Bei den ostdeutschen PvO-Gebieten handelt es sich in der Regel um das Plattenbaugebiet mit dem höchsten Leerstand und der am weitesten fortgeschrittenen Entmischung in der betreffenden Stadt. Die Arbeitslosenquote ist hier zwar absolut gesehen hoch, liegt aber in der Regel nicht sehr weit über dem gesamtstädtischen Durchschnitt. Die Entscheidung für die Soziale Stadt steht bei diesen Stadtteilen nicht unbedingt in Zusammenhang mit dem spezifischen Charakter des Programms. Die betreffenden Gebiete werden zwar als sozial problematischste Gebiete der Stadt wahrgenommen und gelten darum als prädestiniert für das Programm. Doch für die Lösung der Probleme dieser Stadtteile (Bevölkerungsrückgang, Leerstand) wird in erster Linie der „Stadtumbau Ost“ als geeignet angesehen, die Soziale Stadt erscheint zum Teil lediglich als eine zusätzliche Finanzierungsquelle. Nur in wenigen Plattenbaugebieten gibt es eine klare Vorstellung davon, welchen konkreten Beitrag das Programm Soziale Stadt zum umfassenden Stadtumbauprozess leisten kann.

► **Erfahrungsgestützte Gebietsauswahl**

In sechs Fällen (Achim, Chemnitz, Ludwigsburg, Mainz, Neumünster, Völklingen) stellte das Gebiet in der Stadt einen hinlänglich bekannten Problemfall in sozialer und baulicher Hinsicht dar, für den das Programm sich als gute Fördermöglichkeit anbot. Die Auswahl erfolgte hier insofern „intuitiv“, als es keines besonderen Nachweises der Förderfähigkeit im Vergleich zur Gesamtstadt bedurfte, um das Gebiet zu identifizieren. Das gilt insbesondere für die kleineren Städte. In drei Fällen ist das ausgesuchte Gebiet insofern „konkurrenzlos“ gewesen, als es in der Stadt keine weiteren Gebiete mit ähnlichen Defiziten gibt.

Überhaupt scheint es nur in Ausnahmefällen in den Städten Gebiete mit noch größeren Problemen als im Programmgebiet zu geben. Allerdings muss es auch nicht in jedem Fall der richtige Weg sein, das Gebiet mit der höchsten Problemdichte auszuwählen, denn das Programm baut auch auf das Vorhandensein von Potenzialen, die einen Stabilisierungsprozess mittragen können.

Unter den PvO-Gebieten gehört etwa ein Drittel zur Gruppe derjenigen Stadtteile, die innerhalb ihrer Stadt ein herausragendes Problemgebiet mit extrem hoher Arbeitslosen- und Sozialhilfequote darstellen. Die Tendenz, solche Gebiete als Programmgebiet der Sozialen Stadt auszuwählen, ist bei den Modellgebieten in Westdeutschland stärker als in Ostdeutschland, da dort das Gefälle nicht so stark ausgeprägt ist.

► **Anstoß durch externe Akteure**

In zwei Fällen lässt sich ein Impuls von außerhalb der Verwaltung ausmachen, der an der Gebietsauswahl nicht unwesentlich beteiligt war. In Hof ist er von einer Gruppe der Lokalen Agenda 21 ausgegangen, die schon vor dem Programm Soziale Stadt angeregt hatte, das Bahnhofsviertel als Sanierungsgebiet auszuweisen. In Hamburg-Heimfeld kam der Anstoß von der Wohnungsbau-Gesellschaft SAGA, die den Prozess durch gezielte Vernetzungsaktivitäten und die Signalisierung von Investitionsbereitschaft in Gang setzte.

Im gesamtstädtischen Kontext ist die Gebietsauswahl also in aller Regel erfahrungsgestützt erfolgt. Die Problematik entsprechender Gebiete war den kommunalen Akteuren bereits vor dem Programmstart von Soziale Stadt mehr oder weniger bewusst gewesen. Das hat seinen Grund vor allem darin, dass eine ganze Reihe von Gebieten schon längere „Problemkarrieren“ hinter sich hatte.⁵⁷ Das sind vor allem Neubaugebiete mit konzentriertem sozialem Wohnungsbau, Altbauquartiere, die schon vor längerer Zeit in eine Abwärtsspirale geraten sind oder auch kleinere Quartiere mit hoher Konzentration von Problemfamilien. In solchen Fällen lag es besonders nahe, diese im Programm „unterzubringen“, weil entweder die bisherigen Förderstrategien sich verbraucht hatten oder die städtebaulichen Mittel durch andere Prioritäten gebunden waren.

Die eher auf Erfahrung gestützte Gebietsauswahl wurde in der Regel durch datengestützte Begründungen ergänzt, die sich aber auf Untersuchungen zum Gebiet beschränken. Vergleiche zur Gesamtstadt, das hat bereits die Difu-Befragung gezeigt, sind den Kommunen in der Mehrzahl der Fälle nicht möglich. Überdies konnten als objektive und quantifizierbare Merkmale meist nur die Zahl der

⁵⁷ In der Difu-Gebietsbefragung werden aus fast 50 Prozent der Gebiete Vorläuferprogramme gemeldet.

Arbeitslosen und der Sozialhilfeempfänger sowie der Ausländeranteil herangezogen werden. Weitere objektive Kriterien stellten Leerstand und Defizite im Wohnungsbestand und im Wohnumfeld dar. Bereits diese Merkmale jedoch ließen sich meist nicht exakt beziffern. Noch weniger war dies bei komplexen sozialen Problemlagen möglich. Als ebenso schwer messbar erwiesen sich die subjektiven Gebietscharakteristika. Hierzu zählen die sozialen Potenziale ebenso wie Gebietsidentität oder das Image der Gebiete.⁵⁸

In der Regel kann man davon ausgehen, dass in den Städten eine plausible Gebietsauswahl getroffen worden ist. Die Befragung der externen Akteure bestätigt diese Feststellung grundsätzlich: Mehr als die Hälfte schätzt die Gesamtsituation im Programmgebiet im Vergleich zum städtischen Durchschnitt als deutlich schlechter ein. Knapp 40 Prozent sind der Meinung, sie sei etwas schlechter. Nur rund 7,5 Prozent sehen die Gebiete im städtischen Durchschnitt oder etwas darüber. Lässt sich bei Letzteren vermuten, dass sie eigentlich nicht ins Programm gehören, so bilden die Gebiete, die als „etwas schlechter“ eingestuft werden, eine Grauzone. Auch die Analyse der Angaben aus der Difu-Befragung zeigte für einen Teil jener Gebiete, in denen ein Vergleich mit der Gesamtstadt möglich war, keine deutlich höhere Problemdichte.

Aber selbst wenn der Nachweis gelingt, dass ein Gebiet im Vergleich zur Gesamtstadt überdurchschnittlich stark problembehaftet ist und die Gebietsauswahl aus dem kommunalen Kontext heraus plausibel und unstrittig ist, lässt sich nicht ausschließen, dass die Merkmale des ausgewählten Gebietes im Vergleich zu anderen Gebieten nicht wirklich überzeugen. Die Frage, ob die richtigen Prioritäten gesetzt werden, das heißt, ob das Programm wirklich die intendierte Gebietskulisse trifft, kann also nicht allein auf kommunaler Ebene beantwortet werden. Auf Länderebene muss letztlich ein Verfahren gefunden werden, das sicherstellt, nicht nur die „richtigen“, sondern auch die „wichtigsten“ Gebiete zu fördern.

Könnte man davon ausgehen, dass in den Landesministerien die Probleme in den Städten vollständig bekannt sind, wäre dies die geeignete Ebene, um die Gebiete wenn nicht zu benennen, dann doch wenigstens vorzuselektieren und mit den Kommunen abzustimmen. Es ist kein Zufall, dass in Stadtstaaten und kleinen Ländern teilweise so verfahren wird, in größeren hingegen nicht. In den Flächenstaaten ist das Wissen um die kommunalen Probleme in den vom Programm angesprochenen Fachressorts meist selektiver und lückenhafter. Für eine integrierte Problemdiagnose fehlt eine adäquate Instanz, und es ist davon auszugehen, dass auch auf Länderebene eher ein intuitives Vorgehen gewählt würde. Mit der Größe des Bundeslandes und einer höheren Komplexität der kommunalen Problemkonstellationen würde auf diese Weise die Unschärfe in der Problemwahrnehmung eher noch zunehmen. Insofern scheint das Verfahren, die Kommunen aufzufordern, entsprechende Gebiete zu benennen, grundsätzlich als durchaus geeignet.

⁵⁸ Ein quantitativer Vergleich zwischen der Gesamtstadt und den Programmgebieten ist meist nur hinsichtlich der Einwohnerzahl, der Altersstruktur und des Ausländeranteils möglich. Bereits die Anzahl der Migranten mit deutschem Pass ist nur schwer zu ermitteln. Daten zur Zahl der Arbeitslosen lassen sich auf Gebietsebene meist nicht vergleichbar zur Arbeitslosenquote darstellen, die Angaben zu den Empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt liegen oft nur auf größer geschnittenen Gebietsebenen vor, eine Reihe von Daten wird kleinräumig aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zur Verfügung gestellt.

Auf der Landesebene muss darüber entschieden werden, welche und wie viele Gebiete man ins Programm aufnehmen will. Letztlich gilt hier Ähnliches wie auf der kommunalen Ebene: Die Entscheidung sollte ressortübergreifend auf der Grundlage der kommunalen Problemdiagnosen und unter Begutachtung der Plausibilität der vorgeschlagenen Strategien erfolgen. Welche Kriterien hierbei gelten, sollte gegenüber der heutigen Praxis transparenter gemacht werden. Einerseits sollte klarer werden, welches die Kriterien für eine Programmaufnahme sind, andererseits sollten die Entscheidungen über eine Programmaufnahme für die Kommunen nachvollziehbar sein. Eine solche Entscheidung sollte auf der Ebene einer Interministeriellen Arbeitsgruppe oder durch ein externes Fachgremium getroffen werden, in der die Mitwirkenden über ausreichend Fachwissen und Erfahrungen verfügen, solche strategischen Entscheidungen fundiert zu treffen und zu begründen.

Für die Evaluation stellt sich das Problem, dass der ARGEBAU-Leitfaden nur eine „dramatisierende“ Gebietsbeschreibung als Anhaltspunkt dafür liefert, auf welche Gebietstypen das Programm Soziale Stadt abzielt. Eine Operationalisierung der prototypischen Beschreibung gibt es auch auf der Ebene der Länder nicht. Es hat sich gezeigt, dass für objektivierbare Auswahlverfahren die Kriterien schwer zu definieren und die Daten schwer zu beschaffen sind, sodass entsprechende Verfahren auf kommunaler Ebene in der Regel unterbleiben. Auch auf Landesebene sind die Auswahlkriterien nicht überprüfbar, sodass letztlich der Verdacht weder bestätigt noch verworfen werden kann, es sei die Bandbreite der in das Programm aufgenommenen Gebiete breiter ausgefallen, als es der ursprünglichen Intention des Programms entspricht.⁵⁹

5.1.2 Problemlagen in den Soziale-Stadt-Gebieten

Es stellt sich also die Frage, ob es bei der Umsetzung des Programms gelungen ist, die spezifischen Adressaten der Förderungsbemühungen tatsächlich zu erreichen. Die Kriterien für die Gebietsauswahl können dabei zunächst auf der Grundlage der Difu-Befragung zurückverfolgt werden.⁶⁰ Entsprechend der Vorgabe für die Gemeinden, bei der Auswahl der Gebiete deren spezifische Probleme und Potenziale zu berücksichtigen, wurde beides abgefragt. Für die Beschreibung der Probleme waren in der Befragung der Kommunen 22 Möglichkeiten vorgegeben (siehe Tabelle 6).

Betrachtet man die Häufigkeitsverteilung der Probleme, die in den Gebieten gesehen werden, so bilden drei Merkmale die Spitzengruppe, die man zu den „Essentials“ der Gebietskulisse für das Programm Soziale Stadt rechnen muss:

- Defizite im Wohnumfeld,
- Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf sowie
- Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit.

⁵⁹ Die Auswahl der saarländischen Gebiete wird im Landesgutachten als „problemadäquat“ eingestuft, da für alle „ein besonderer Entwicklungsbedarf“ bestehe.

⁶⁰ Bei der ersten Befragung des Difu in den Programmgebieten ist hierauf schwerpunktmäßig eingegangen worden. Die Angaben wurden für die nachrückenden Gebiete bei der Befragung im Jahr 2002 ebenfalls erhoben. Für die PvO-Gebiete stehen einige zusätzliche Anhaltspunkte zur Verfügung, die ebenfalls berücksichtigt werden sollen.

Mehrheitlich werden außerdem ein fehlendes Quartierszentrum und eine schlechte Verkehrsanbindung diagnostiziert, Defizite bei Einrichtungen für Jugendliche und Kinder sowie bei der soziokulturellen Infrastruktur gesehen sowie die Sprachförderung für Migranten und die Aktivierbarkeit der Bewohnerschaft als unzureichend angesehen. Konflikte im Zusammenleben werden nicht einmal von der Hälfte der Befragten genannt, auch fehlende Arbeitsplätze und Beschäftigungsangebote erreichen keine Mehrheit.⁶¹ Noch weniger Nennungen können Umweltbelastungen, Unsicherheitsgefühle und Imageprobleme auf sich vereinen. Auffallend ist, dass Defizite der Schule im Stadtteil, eine schwache lokale Ökonomie oder Probleme im Bereich Gesundheit nur in jeweils rund 8 bis 11 Prozent der Fälle genannt werden, obwohl die idealtypische Beschreibung der Gebiete hier deutlichere Problemkonturen hätte erwarten lassen.

Tabelle 6:
Probleme im Quartier

	Anteil Gebiete
1. Defizite im Wohnumfeld	88%
2. Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf	87%
3. Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit	80%
4. fehlendes Quartierszentrum/schlechte Nahversorgung	67%
5. Defizite bei Einrichtungen für Jugendliche	64%
6. schlechte Verkehrsanbindung	62%
7. Defizite bei Einrichtungen für Kinder	60%
8. Defizite der soziokulturellen Infrastruktur	60%
9. geringe Aktivierbarkeit der Bewohnerschaft	57%
10. fehlende Sprachförderung für Migranten	55%
11. Konflikte im Zusammenleben	47%
12. fehlende Arbeitsplätze und Beschäftigungsangebote	47%
13. Umweltbelastungen	38%
14. Unsicherheitsgefühle	35%
15. Imageprobleme	35%
16. Defizite bei Freizeit- und Sportangeboten	30%
17. fehlende Ausbildungs- und Qualifikationsangebote	21%
18. Defizite bei Einrichtungen für alte Menschen	19%
19. Defizit Schule im Stadtteil	11%
20. Probleme Bereich Gesundheit	8%
21. kaum/nicht vorhandene lokale Ökonomie	8%
22. Einschränkungen/Nutzungsbarrieren für Behinderte	7%

Quelle: Difu-Gebietsbefragung

Die Daten der Difu-Befragung lassen nur für einige Städte einen Vergleich der Problemdichte von Programmgebiet und Gesamtstadt und dies auch nur an Hand der drei Schlüsselindikatoren Arbeitslosigkeit, Sozialhilfedichte und Ausländeranteil zu, da im überwiegenden Teil der Fälle die Daten nicht vorhanden waren. Wo ein

⁶¹ Konflikte im Zusammenleben, fehlende Einrichtungen für Jugendliche und Sprachförderung für Migranten werden deutlich häufiger in den alten Ländern genannt. In dieser Hinsicht scheinen sie dem Bild der Soziale-Stadt-Gebiete etwas stärker zu entsprechen. In den neuen Ländern spielen Defizite in der Infrastrukturausstattung eine größere Rolle.

Vergleich möglich war, wichen die Merkmale der Gebiete in einem Viertel der Fälle nicht wesentlich von den entsprechenden Angaben zur Gesamtstadt ab. Insofern lassen die Ergebnisse der Difu-Befragung Zweifel aufkommen, ob tatsächlich alle Programmgebiete die für das Programm Soziale Stadt typische Gebietscharakteristika aufweisen.

Der Frage auf der Ebene der Fallstudien nachgehend, hat sich dieser „Anfangsverdacht“ nicht erhärten lassen. In allen untersuchten Fällen sind eine Verschränkung von städtebaulichen Defiziten mit sozialen Problemen und ein besonderer Handlungsbedarf zu verzeichnen. Insofern erfüllen alle Fallstudiengebiete grundsätzlich die Anforderungen des Programms. Das Gewicht beider Ebenen ist aber sehr unterschiedlich verteilt. Es lassen sich idealtypisch folgende Problemlagen unterscheiden:

► **Gebiete mit sozialen Problemlagen und geringen städtebaulichen Defiziten**

Berlin und Köln sind Beispiele für Gebiete, in denen bauliche und städtebauliche Defizite nur noch eine untergeordnete Rolle spielen und die sozialen Probleme deutlich im Vordergrund stehen. Selektive Abwanderung und kollektive Verarmungsprozesse belasten die Gebiete trotz einer akzeptablen Bausubstanz und Infrastrukturausstattung in sozialer Hinsicht stark. In Berlin ist dies in einem Arbeiterquartier mit traditionell hohem Ausländeranteil der Fall. Hier hat eine über 20-jährige Sanierungsgeschichte für die Beseitigung vieler baulicher und städtebaulicher Probleme gesorgt, sodass man dort inzwischen zu der Auffassung gelangt ist, dass die Fortsetzung einer dezidiert baulich-investiven Strategie nicht mehr zielführend sei. Man hat sich daher Handlungsfelder ausgewählt, die stärker an den Defiziten der Quartiersbevölkerung ansetzen.

In Köln hat das Gebiet nach einer planungseuphorischen Aufbauphase bis Mitte der 80er-Jahre eine städtebaupolitische Korrekturphase bis zum Ende der 90er-Jahre erlebt und ist seit der Mitte der 90er-Jahre in eine soziale Konsolidierungsphase eingetreten, die zuletzt vom Landesprogramm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf getragen wurde. Das Programm Soziale Stadt sieht sich hier als „Schlussstein“ einer langen Sanierungsgeschichte. An der grundsätzlichen Problematik einer hoch verdichteten Großsiedlung in peripherer Lage lässt sich aber nichts mehr ändern.

► **Gebiete mit dominanten städtebaulichen und baulichen Problemlagen**

Es handelt sich dabei um Gebiete, in denen bestimmte bauliche oder städtebauliche Missstände für die Existenz sozialer Probleme verantwortlich gemacht werden. Man hofft auf ein Verschwinden der negativen Begleiterscheinungen, wenn die „materiellen“ Defizite beseitigt sind. In Achim handelt es sich dabei im Wesentlichen um Baukörper aus den 60er- und 70er-Jahren, für die nach einer langen Problemkarriere nur noch der Abriss als sinnvolle Lösung gesehen wird. Diese Abrisse haben insofern Schlüsselfunktion für den gesamten Prozess, als eine Vielzahl weiterer Maßnahmen zur Aufwertung des Gebietes davon abhängt. In Wiesbaden konzentrieren sich soziale Problemlagen in einem Areal um den Bauhof, von dessen Sanierung und der Ergänzung durch ein soziokulturelles Zentrum man sich entscheidende Impulse für die Entschärfung der sozialen Problemlage verspricht. In Hamburg-Heimfeld ging es um die Aufwertung von Wohnungen und Wohnumfeld einer ehemaligen Arbeiterwohnsiedlung mit Kleinstwohnungen aus der Zwischenkriegszeit, die einen nachhaltigen Wandel der Mieterstruktur bewirken sollte. In Ludwigsburg war der Stadtteil Eglosheim schon immer die „soziale Abstellkammer“ der Stadt und hatte einen entspre-

chend schlechten Ruf. Durch eine städtebauliche Sanierung und eine nachfolgende Veränderung der sozialen Zusammensetzung der Bewohnerschaft soll sich dies ändern. In Völklingen hofft man, dem Gebiet, in dem sich neben sehr heterogener, heruntergekommener Bausubstanz ein sozialer Brennpunkt mit Schlichtwohnungen befindet, durch Sanierungsmaßnahmen wieder auf die Beine zu helfen und will diese durch den Bau einer Kulturhalle, das Schlüsselprojekt von Soziale Stadt, abrunden. In Mainz steht die Sanierung des Goetheplatzes im Vordergrund, eine Maßnahme zur Verbesserung der Lebensqualität im Wohngebiet, das im Übrigen in sozialer Hinsicht nur kleinräumig schwerwiegende Probleme aufweist.

► **Abgestiegene Gebiete mit sozialen Erosionserscheinungen**

Bei diesem Gebietstyp handelt es sich um Quartiere, die auf eine bessere, teilweise gut bürgerliche, teilweise durch ein stabiles Arbeitermilieu geprägte Vergangenheit zurückblicken können. Bauliche Vernachlässigung, Wegzugseffekte (Suburbanisierung) und soziale Abstiegsprozesse bedingen sich gegenseitig und haben zu einem teilweise Jahrzehnte währenden Erosionsprozess geführt, den man nur mit baulichen oder städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen nicht stoppen oder umkehren kann.

Das Bahnhofsviertel in Hof war bis in die 60er-Jahre hinein ein „besseres“ Wohngebiet, das auch heute noch teilweise reizvolle Jugendstilarchitektur aufweist. Das Gebiet soll durch Sanierungsmaßnahmen, ökonomische Impulse und soziale Maßnahmen aufgewertet werden. Auch das Gebiet in Chemnitz verfügt über einen hohen Bestand an denkmalgeschützter Bausubstanz, die während der DDR-Zeit stark vernachlässigt wurde. Es überschneidet sich teilweise mit zwei Sanierungsgebieten, die bereits aufwändige Sanierungen erfahren haben. Aufgewertete und verbundene Grünflächen sollen diesen Prozess ergänzen und abrunden. Im ehemals „gutbürgerlichen“ Vicelinviertel in Neumünster sollen bauliche und städtebauliche zusammen mit sozialen Maßnahmen zu einer Aufwertung führen, über deren sozialen Charakter man sich derzeit noch nicht abschließend strategisch geeinigt hat.

► **Entleerungsgebiete mit sozial selektiver Mobilität**

Die Stadtumbaugebiete in den neuen Ländern weisen nur wenig mehr soziale Probleme auf als die Gesamtstadt, dafür sind Leerstand und städtebauliche Defizite deutlicher erkennbar. In Schwedt wird die Soziale Stadt schwerpunktmäßig in einem Teilgebiet eingesetzt, das als Aufwertungsgebiet festgelegt worden ist. In Jena rundet das Programm Maßnahmen aus dem Programm zur Erneuerung großer Neubaugebiete ab.

Die baulichen/städtebaulichen und die sozialen Probleme stehen auf vielfältige Weise miteinander in Beziehung. Mal bedingen die baulichen „Sünden“ und eine einseitige Belegungspraxis die sozialen Probleme, mal gehen soziale und (städte)bauliche Abwärtsbewegungen Hand in Hand, und teilweise sind es externe Faktoren in Form von wirtschaftlichen Strukturumbrüchen, die negative Auswirkungen auf die Gebiete haben.

Die Befragung der externen Akteure erlaubt eine zusätzliche Gewichtung der Probleme insofern, als unterschieden werden konnte, was in den Gebieten in einer „qualifizierten Außensicht“ als großes Problem gewertet wird und was den Befragten nur als gewisses Problem erscheint. Das größte Problem wird bei den allgemei-

nen sozialen Gesichtspunkten wie Arbeitslosigkeit, fehlende Arbeits- und Ausbildungsplätze, Armut und dem Zusammenleben im Gebiet gesehen. Letztere erscheinen als Probleme von etwa demselben Gewicht wie die Wohnumfeldprobleme. Deutlich seltener wird die Qualität der Wohnungen als Problem genannt.

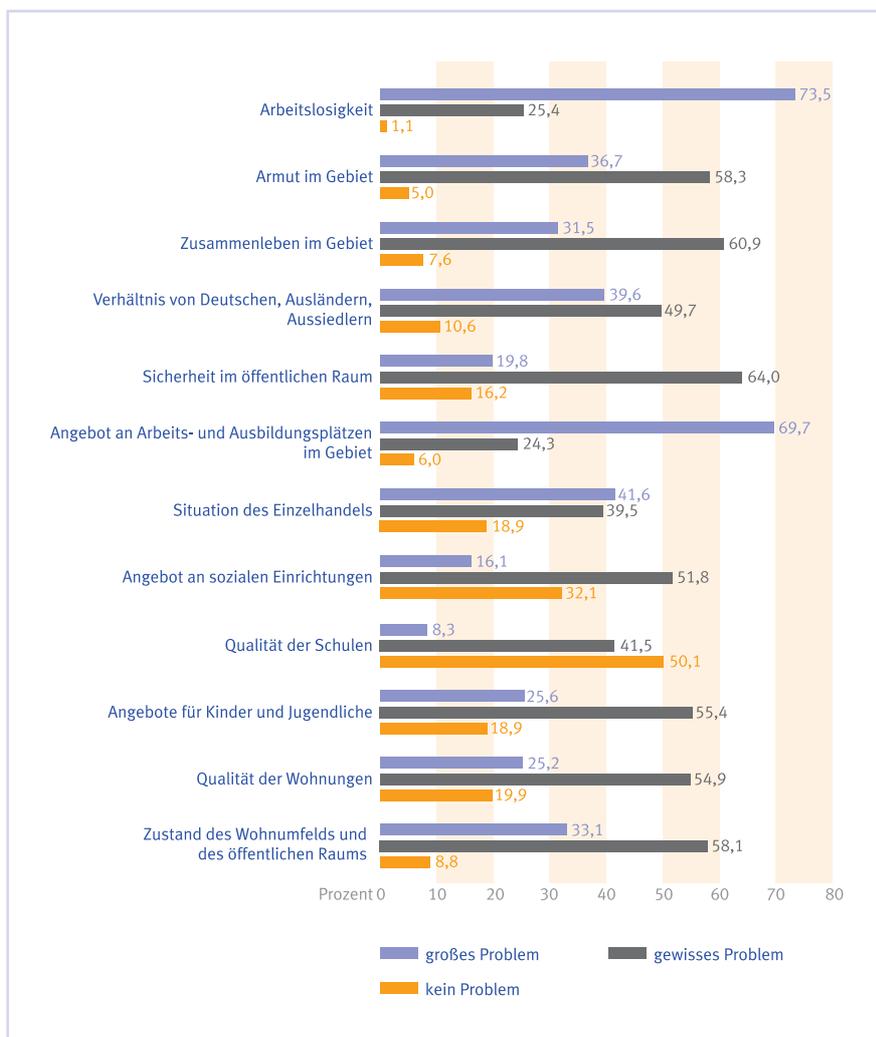


Abbildung 3:
Probleme des Gebiets

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Als die drei zentralen Problembereiche schälen sich demnach heraus:

- Arbeitslosigkeit, fehlende Arbeits- und Ausbildungsplätze, Armut;
- Zusammenleben im Gebiet, Verhältnis von Deutschen zu Migranten;
- Zustand des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes.

Auffällig ist, dass die Problemwahrnehmung hier stärker auf die sozialen Phänomene im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Problemen fokussiert ist und die städtebaulichen Aufgabenstellungen nicht das Gewicht haben, wie es die Beschreibung der Fallbeispiele nahe legt. Auch in den Ergebnissen der Befragung des Difu spielen die baulichen und städtebaulichen Probleme eine deutlich größere Rolle. Das lässt auf eine selektive Problemwahrnehmung bei den Akteuren aus der Bauverwaltung schließen,

die nicht nur für die Maßnahmeschwerpunkte in den Fallbeispielen verantwortlich sind, sondern auch die Fragebögen bei der Difu-Erhebung ausgefüllt haben.

Bei einem Vergleich der Befragung der externen Akteure mit den Ergebnissen der Difu-Befragung muss allerdings berücksichtigt werden, dass zwischen beiden Erhebungen ein zeitlicher Abstand von rund zwei Jahren besteht. Tatsächlich werden in den Bereichen, die in der Difu-Befragung als besonders problematisch genannt wurden, von den externen Akteuren überdurchschnittlich häufig Verbesserungen wahrgenommen. Es ist also denkbar, dass sich die Probleme durch das Wirken des Programms schrittweise verschoben haben und die baulich-städtebaulichen sowie infrastrukturellen hinter den sozialen Problemen inzwischen „verblassen“.

Bei beiden Befragungen rangieren die Schulen in der Rangfolge der genannten Probleme ganz hinten. Das kann daran liegen, dass die Qualität der Schule nicht als Quartiersproblem gesehen wird. Es kann auch damit zusammenhängen, dass die eigentliche Schulpolitik nur auf Landesebene stattfindet, während man es auf kommunaler Ebene eher mit der äußeren Hülle der Schule zu tun hat, die in erster Linie als Infrastrukturangebot wahrgenommen wird. Eine gewisse „Wahrnehmungslücke“ bleibt allerdings im Bereich Schule bei den Akteuren zu konstatieren. Ähnliches gilt für den Gesundheitssektor. Dass hier nämlich durchaus nicht alles zum Besten steht, zeigt der Blick auf die in der Difu-Befragung angegebenen Potenziale. Bei diesen werden nämlich Schule und Qualifizierungsangebote sowie Gesundheitsversorgung, Freizeit und Sport mit Abstand seltener angeführt.

5.1.3 Potenziale und Gebietsabgrenzung

Die Gebiete der Sozialen Stadt sollen nicht nur Probleme und Defizite aufweisen, es sollten sich dort auch endogene Potenziale aufzeigen lassen. Der Begriff ist mehrdeutig: Zum einen bezeichnet er materielle Anknüpfungspunkte für Verbesserungen der Lebensbedingungen im Stadtteil. Dabei kann es sich um erneuerungsfähige Wohngebäude, leer stehende Gewerberäume oder ungenutzte Flächen handeln. Daneben sind unter dem Begriff handlungsfähige Akteure subsumiert, die in den Prozess der Stabilisierung der Gebiete einbezogen werden können, was eine wesentliche Aufgabe der Quartiersmanager darstellt. Dabei kann es sich um Vereine, Initiativen, aktive Bewohner, Mitarbeiter sozialer Einrichtungen, lokale Gewerbetreibende oder die im Quartier agierende Wohnungswirtschaft handeln. Hierbei besteht ein prinzipieller Widerspruch zwischen der Diagnose, dass die Gebiete der Sozialen Stadt regelmäßig erhebliche Defizite in der Sozialstruktur aufweisen, und dem Postulat, gerade hier Kräfte zu finden, die in der Lage sind, die Aufwertung der Gebiete ganz wesentlich mitzutragen.

Der Begriff ist insofern mehrdeutig, als sich auch der Akteur nicht ohne weiteres vom Adressaten einzelner Maßnahmen unterscheiden lässt. Der besondere Ansatz des Programms Soziale Stadt liegt in der Aufgabe, möglichst bei allen Maßnahmen Bewohner im Gebiet einzubeziehen, zu aktivieren und zu qualifizieren. Die angestrebte „Karriere“ eines Bewohners vom Adressaten zum Akteur ist bereits im Mai 1996 beschrieben worden: „Der Einstieg in die Umsetzung findet meist mit Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung und zur Verkehrsberuhigung statt. Neu bzw. positiv daran ist, dass diese Maßnahmen innerhalb des integrierten Programms inzwischen nahezu ausschließlich unter Verknüpfung mit Beschäftigungsprojekten

stattfinden. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik geleistet. Auch wenn diese Projekte lange nicht den vorhandenen Arbeitsplatzabbau und -mangel kompensieren können, leisten sie doch eine wichtige Impulsfunktion für den Stadtteil. Die vorrangige Beschäftigung von Menschen aus dem Stadtteil in diesen Projekten stärkt zudem deren Identifikation mit dem Stadtteil und macht sie zu zentralen Multiplikatoren und Akteuren der Stadtteilerneuerung.⁶²

Diese doppelte Aufgabe, nämlich einerseits materielle Anknüpfungspunkte für die Erneuerung des Gebietes aufzuzeigen, andererseits soziale Gruppen zu benennen, die in den Prozess einbezogen werden sollen, fließt in der Befragung des Difu in die Frage nach den „ausbau- und entwicklungsfähigen Ressourcen“ im Quartier ein.⁶³ Bei deren Beantwortung wird deutlich, dass die meisten Potenziale im engeren städtebaulich-baulichen Bereich gesehen werden. Aufschlussreich ist, dass die Schlüsselbereiche Arbeitsplätze, Ausbildung, Schule und Freizeit relativ selten genannt werden. Dass man hier wenig Anknüpfungspunkte vermutet, zeigt entweder, dass hier in erster Linie Defizite wahrgenommen werden oder dass größere Schwierigkeiten bei der Umsetzung vermutet werden als in den „gewohnten“ Handlungsfeldern der Stadterneuerung.

Bauliche/städtebauliche Ressourcen	
1. Wohnungsbestand	72%
2. Wohnumfeldverbesserungen	64%
3. Lage des Stadtteils	62%
4. Verfügbare Flächen	58%
Soziale Ressourcen	
5. Aktive und interessierte Bewohnerschaft	55%
6. Soziokulturelle Infrastruktur	54%
7. Lokale Ökonomie	50%
8. Nachbarschaft	47%
Bauliche/städtebauliche Ressourcen	
9. Quartierszentrum	44%
10. Nahversorgungsangebot	42%
11. Umweltverbesserungen	40%
Soziale und ökonomische Ressourcen	
12. Arbeitsplatz- und Beschäftigungsangebot	35%
13. Ausbildungs- und Qualifizierungsangebot	29%
14. Schule	29%
15. Freizeit- und Sportangebot	26%

Tabelle 7:
Ausbau- und entwicklungsfähige
Ressourcen in den Quartieren

Quelle: Difu-Gebietsbefragung,
eigene Berechnungen

Auch die vertiefende Untersuchung der Fallbeispiele zeigt, dass Potenziale in erster Linie in der baulichen Substanz und im Wohnumfeld wahrgenommen werden. Die baulichen und städtebaulichen Potenziale drücken häufig Qualitäten aus, die

⁶² Landesregierung NRW, S. 10.

⁶³ Die vorgegebenen Antwortkategorien erscheinen bisweilen etwas unangemessen („gute Nachbarschaften, aktive und interessierte Bewohnerschaft“), in anderen Punkten sehr unspezifisch („lokale Ökonomie“).

eine Aufwertung des Gebietes möglich erscheinen lassen. In Hamburg-Heimfeld kommen beispielsweise eine kleinteilige Gebäudestruktur, ein entwicklungsfähiges Wohnumfeld und die für die Gegend seltene Hanglage als positive Faktoren zusammen. In Neumünster spielt die Innenstadtnähe zusammen mit baulichen Potenzialen die entscheidende Rolle. In Hof und Chemnitz sind es entwicklungsfähige Flächen und Sanierungspotenziale in der Gründerzeitbebauung. In Achim stellt die Freifläche nach dem vollzogenen Gebäudeabriss das entscheidende Entwicklungspotenzial dar. In Wiesbaden und Mainz haben bestimmte städtebauliche Maßnahmen für die Gebiete bereits länger „auf Eis“ gelegen, und das Programm Soziale Stadt rückt ihre Realisierung in greifbare Nähe.

Soziale oder bürgerschaftliche Potenziale wurden weitaus seltener angeführt. Das ist insofern nicht verwunderlich, als die Gebiete mit sozialen Problemen sich in der Regel durch einen unterdurchschnittlichen Aktivitätsgrad ihrer Bevölkerung auszeichnen und die Selbstregulierungskräfte hier eher unterentwickelt sind. Insofern kann das Postulat einer hohen Problemdichte mit dem Erfordernis sozialer Potenziale im Widerstreit stehen.

In elf der 13 Fallstudienstädte waren im Difu-Fragebogen als soziale Potenziale vor allem Mitwirkungsbereitschaft und lokale Ökonomie angekreuzt worden. Auch in der Bevölkerungs- und Sozialstruktur hat man in neun Fällen eine entwicklungsfähige Ressource gesehen. Tatsächlich lassen sich in mehreren der untersuchten Gebiete solche Potenziale ausmachen: In Berlin und Köln ist es eine rege Trägerlandschaft, in Achim das kommunale Bürgerzentrum, und in Ludwigsburg, Mainz, Völklingen und Wiesbaden existieren vielfältige Netzwerke und Vereine.

Gebietsabgrenzung

Auswirkungen hat die Frage nach den Potenzialen auch auf die Gebietsabgrenzung. Fokussiert sich diese nämlich auf die eigentliche „Problemzone“, so bleiben möglicherweise Potenziale für gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung der Lage außen vor. Andererseits besteht mitunter zwischen dem eigentlichen Problemgebiet und seinem baulichen und sozialen Umfeld keine gewachsene Beziehung, sodass eine „großzügige“ Gebietsausweisung dann auf Vorbehalte bei der Bevölkerung im Umfeld des eigentlichen Problemgebietes stößt.⁶⁴

Ganz praktisch sah man sich bei zu kleinen Gebietsabgrenzungen häufig vor das Problem gestellt, dass relevante soziale Akteure außerhalb der Gebiete angesiedelt oder bestimmte Maßnahmen nicht förderbar waren, weil die betreffende Fläche nicht innerhalb des Gebietes lag.⁶⁵ Andererseits stellt sich bei einem zu großen Gebietszuschnitt die Frage, ob das Programm hier ausreichend Wirkung entfalten und alle Bedürfnisse aufgreifen kann und vor allem, bis zu welcher Gebietsgröße eine Vernetzung der Akteure überhaupt möglich ist. Allerdings lassen sich die Vorteile einer breiten Gebietskulisse mit der Konzentration der Anstrengungen auf

⁶⁴ Allerdings gibt die Hamburger Evaluierung zu bedenken, dass es gerade für Gebiete mit einem negativen Image darauf ankomme, sie in ihre Nachbarschaft zu integrieren und nicht als isoliertes Sonderproblem zu behandeln.

⁶⁵ Um möglichst viele Potenziale „einzufangen“, rät die Hamburger Zwischenevaluation eher zu größeren Gebieten.

bestimmte Problemschwerpunkte oder Probleminseln verbinden. So können innerhalb großer Stadtteile Fokusgebiete⁶⁶ ausgewiesen werden oder für eine kleine Gebietskulisse Verflechtungs- oder Ergänzungsgebiete festgelegt werden. Mehrheitlich ist die Gebietsfestlegung durch die Bauverwaltung erfolgt. Dort griff man, wo dies möglich war, auf eigene städtebauliche Untersuchungen zurück. Unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung einer ressortübergreifenden Kooperation hat sich dies als keineswegs optimales Verfahren erwiesen. Einerseits gehen auf diese Weise unter Umständen wichtige Informationen bei der Gebietscharakterisierung verloren, andererseits bereiten unterschiedliche Gebietszuschnitte verschiedener Ressorts in der Praxis immer wieder Probleme. Nur in Ausnahmefällen wurden sozialräumliche Gebietskategorien anderer Ressorts bei der Gebietsabgrenzung berücksichtigt.

Fazit

In den Städten sind im Prinzip die richtigen Gebiete ausgewählt worden. Die Gebietskulisse ist jedoch komplexer als bei Programmstart angenommen. Städtebauliche und soziale Defizite, die in allen Gebieten nachweislich bestehen, verschränken sich auf unterschiedliche Weise. Das Verfahren der Gebietsauswahl ist in der Regel noch nicht befriedigend, da man sich dabei mehrheitlich eher auf Erfahrungswissen als auf nachprüfbare Daten gestützt hat. Allerdings ist die komplexe Problemsituation, auf die das Programm Soziale Stadt abhebt, nur sehr schwer durch Daten zu erfassen. Man benötigt nachprüfbare Angaben nicht nur aus dem sozialen Feld, sondern auch zum baulichen Zustand der Wohngebäude und zum städtebaulichen Erscheinungsbild des Gebietes und sollte beides mit der gesamtstädtischen Situation vergleichen können. Dazu sind nur wenige Gemeinden in der Lage.

Trotz aller Schwierigkeiten sollte man sich aber bemühen, die Gebietsauswahl auf eine möglichst solide, nachprüfbare Datenbasis zu stützen. Hierbei sind Abstimmungen mindestens zwischen dem Bau- und dem Sozialressort erforderlich. Noch wichtiger ist es jedoch, der Festlegung eine integrierte gesamtstädtische Problemanalyse voranzustellen, die nur auf der Ebene ressortübergreifender Betrachtung zu adäquaten Ergebnissen führen kann. Dabei darf es nicht nur um den Nachweis der Existenz eines „unterdurchschnittlich“ entwickelten Gebietes gehen, denn das gibt es natürlich in jeder Stadt, sondern es muss der Nachweis erbracht werden, dass es sich um ein Quartier mit der Problematik eines Soziale-Stadt-Gebietes handelt. Hierzu müssen die spezifischen Defizite und die zentralen Probleme genau benannt werden, und es ist zu beschreiben, wie unter Zuhilfenahme des Programms auf sie reagiert werden kann. Insofern sollte schon bei der Problemanalyse der Zusammenhang mit den Handlungsperspektiven berücksichtigt werden.

Mehr Gewicht sollte auf eine Analyse der sozialen Potenziale gelegt werden, die bisher bei der Begründung der Gebietsauswahl nur eine untergeordnete Rolle spielen. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei den meisten Gebieten eben nicht um vollkommen verwahrloste und „abgekoppelte“ Quartiere han-

⁶⁶ So wurde beispielsweise in Bremen-Gröpelingen verfahren.

delt, könnte sonst ein wichtiger Anknüpfungspunkt für eine gebietsbezogene Strategie von vornherein verloren gehen. Will man nicht wie die traditionelle Stadterneuerungsstrategie beim Baulichen und nur bei den etablierten Akteuren ansetzen, sondern neue Akteure mobilisieren, sollte man genauer der Frage nachgehen, ob und wo es diese gibt.⁶⁷

Da der Quartiersansatz nicht nur ein städtebauliches Interventionsfeld abstecken will, sondern auf die sozialen Selbstheilungskräfte eines Quartiers abstellt, sollten die Grenzen in jedem Fall so gewählt werden, dass das abgegrenzte Gebiet kein künstliches Gebilde, sondern eine gelebte soziale Einheit bildet. Das ist vor allem wichtig, weil es auch darum geht, die Gebietsidentität zu stärken und das Image des Gebietes zu verbessern.

5.2 Zielbestimmung und Handlungsschwerpunkte

Die Formulierung von Zielen für die Programmgebiete ist Sache der Kommunen. Anhand der Zielbestimmung lässt sich der Frage nachgehen, ob das Programm tatsächlich seiner Spezifik entsprechend aufgegriffen wurde. Das erfordert dreierlei:

- Relevante städtebauliche und soziale Ziele müssen in einem integrierten Ansatz zusammengeführt werden;
- die sozialen und städtebaulichen Ziele müssen kohärent sein;
- die Ziele müssen einen stringenten Zusammenhang mit den Problemen und Handlungsfeldern erkennen lassen.

Wie bereits dargestellt, tritt das Programm mit einem sehr ehrgeizigen Anspruch an, sowohl was die Verbesserung der Situation in den Gebieten angeht, als auch was die Mittel betrifft, mit denen dies erreicht werden soll. Die Kommunen sehen sich also zunächst vor die Aufgabe gestellt, ausgehend von ihrer Problemdiagnose die für ihre konkrete Situation wesentlichen übergeordneten (strategischen) Ziele zu bestimmen sowie die für die Umsetzung erforderlichen (operationalen) Teilziele zu formulieren. Noch vor einer Definition der spezifischen Programmziele für das ausgewählte Gebiet sollten der Stellenwert des Programms im kommunalen Kontext bestimmt und die wesentlichen Leitziele formuliert werden. Das betrifft sowohl den Aspekt der Gebietsentwicklung im gesamtstädtischen Kontext als auch den Aspekt der Veränderung des Verwaltungshandelns durch die Implementation eines gebietsbezogenen Ansatzes quer zu den Ressortgrenzen.

5.2.1 Gesamtstädtischer Zusammenhang

Grundsätzlich sehen sich die Kommunen mit dem Programm vor die Frage gestellt, welchen Entwicklungspfad sie für das Gebiet einschlagen wollen. Der ARGEBAU-

⁶⁷ Die Hamburger Evaluierung geht sogar so weit, zu fordern: „Anstatt Problemgebiete zu definieren, kommt es darauf an, von vorne herein gezielt Potenzialräume zu bilden“ (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 10).

Leitfaden gibt als Aufgabe „eine übergreifende Darstellung der beabsichtigten Entwicklung im gesamten Gemeindegebiet“ an. Es ist also zu prüfen, ob die Umsetzung des Programms in einen gesamtstädtischen Prozess der Zielfindung und Strategieentwicklung eingebettet ist oder ob sie eher in pragmatischer oder aktionistischer Form erfolgt. Die entscheidende Frage ist zunächst, ob die Kommune die Rolle der einzelnen Stadtteile im gesamtstädtischen Kontext reflektiert, welche Veränderungen sie für das Programmgebiet anstrebt und ob die Konsequenzen bedacht werden, mit denen dies verbunden ist. Dabei sollte realistisch eingeschätzt werden, was man mithilfe des Programms verändern kann und wo seine Grenzen liegen.

Im Unterschied zu den Stadtumbaukonzepten hat die Notwendigkeit einer gesamtstädtischen Einbettung der Entwicklung gebietsbezogener Ziele im Kontext der Sozialen Stadt bisher eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Auch in unseren Fallstädten ist die Frage so grundsätzlich explizit nirgends gestellt und beantwortet worden. Implizit lässt sich auf der Grundlage der wichtigsten Einzelziele und Maßnahmen auf die grundsätzlichen Zielstellungen und Strategien schließen. Es gibt Fälle, in denen eine spürbare bauliche und soziale Aufwertung des Stadtteils angestrebt wird, und solche, in denen man nur eine Stabilisierung oder einen Stopp der Abwärtsentwicklung bewirken will. In den von uns untersuchten Fallbeispielen wurde in der Mehrzahl der Fälle eine Stabilisierung der Gebiete im gesamtstädtischen Kontext angestrebt. Das gilt auch in Fällen, in denen durchaus Möglichkeiten für bauliche oder städtebauliche Aufwertungsmaßnahmen gesehen werden.

Stabilisierung

In Hof, Mainz und Neumünster wird die Zusammensetzung der Gebietsbevölkerung in ihrer Heterogenität als grundsätzlich erhaltenswert angesehen, und man will die Integration der Bevölkerungsgruppen im Sinne ihrer Stabilisierung fördern. In Köln-Chorweiler hat die lange Geschichte städtebaulicher und sozialpolitischer Interventionen im Gebiet an der Konzentration sozialökonomisch marginalisierter Haushalte nichts ändern können. Man hat aber inzwischen erkannt, dass sich daraus durchaus auch Ressourcen im Umgang mit erschwerten Lebenssituationen ergeben: In Köln-Chorweiler findet sich beispielsweise ein durchaus funktionierendes Nebeneinanderleben von Menschen aus vielen Kulturräumen. Im Berliner Wrangelkiez sieht man im Unterschied zur Diagnose vor zehn Jahren kein Potenzial für Aufwertungsmaßnahmen, man will vielmehr die Lebensperspektiven der dort Wohnenden stabilisieren. Auch in Völklingen und Wiesbaden geht es im Wesentlichen um die Stabilisierung der gesamtstädtischen Funktion der Gebiete, und man möchte die Bevölkerung im Gebiet halten, auch wenn hier stärker Aufwertungswünsche mitschwingen.

Aufwertung

In den von Abwanderung betroffenen Großwohnsiedlungen Jenas und Schwedts soll Aufwertung in bescheidenem Umfang stattfinden. Diese würde den Gebieten aber keine neue, sondern allenfalls einen Teil ihrer alten Funktion wiedergeben.

Ähnlich lagen die Dinge in Hamburg, wo das Wohngebiet auch in sozialer Hinsicht „wiederhergestellt“ werden sollte. In drei Fällen strebt man dagegen mit baulichen oder städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen ausgesprochen oder unausgesprochen eine Veränderung des Gebiets in sozialer Hinsicht an. Eine Strategie nachhaltiger sozialer Aufwertung eines Gebietes ist allerdings unter der Bedingung, dass es nicht gleichzeitig gelingt, das Lebensniveau der gesamten Gebietsbevölkerung anzuheben, notgedrungen mit einer räumlichen Umverteilung zumindest von Teilen der Bewohner über die Gebietsgrenzen hinaus verbunden. Das kann ein ungesteuerter Nebeneffekt von Modernisierungsmaßnahmen oder ein ganz bewusstes Ziel von Sanierungsmaßnahmen etwa im Fall des Rückbaus oder der Auflösung von Schlichtwohnungen sein. In beiden Fällen sollte in die Überlegungen auf kommunaler Ebene die Frage einbezogen werden, wohin diese Umzugsbewegungen gelenkt werden sollen oder wohin sie sich spontan entwickeln werden. Wenn eine Kommune beispielsweise in einem Gebiet eine Verringerung der Konzentration von Problemhaushalten anstrebt, sollte man sich darüber verständigen, welche Alternativen konsensfähig sind. Tatsächlich ist das Problem in den von uns untersuchten Fällen kaum virulent geworden. In Achim beispielsweise entspannte sich die Situation im Gebiet durch „spontane“ Fortzüge von Migrantenhaushalten, als in den zunehmend verwüsteten Wohngebäuden der Wegfall der Versorgung mit Strom und Heizung drohte. Im Fall Heimfeld-Nord (Hamburg) war die Umsetzung von „Problemmietern“ in andere Gebiete durch ein behutsames Umzugsmanagement sowie dadurch möglich, dass das kommunale Wohnungsunternehmen andernorts über den adäquaten Wohnraum verfügte. In Chemnitz ist Aufwertung das Ziel städtebaulicher Maßnahmen, ohne dass die sozialen Implikationen zu erkennbaren Problemen führen. Einzig in Ludwigsburg gibt es eine gesamtstädtische Strategie: Dort hat der Gemeinderat beschlossen, sozialen Wohnungsbau in anderen Teilen der Stadt zu fördern und dessen Einbezug in die Entwicklung neuer Wohngebiete zu verlangen, damit die Konzentration von „Problemhaushalten“ im Programmgebiet abgebaut werden kann.

Die Überlegungen sollen zeigen, dass es bei der Entwicklung von Quartierszielen notwendig ist, über die Gebietsgrenzen hinaus die Effekte der intendierten Maßnahmen zu reflektieren und die Quartiersentwicklung in einen gesamtstädtischen Zusammenhang einzuordnen. Nur hierdurch sind auch solche Vorbehalte gegen das Programm auszuräumen, die ihm unterstellen, es wolle die sozialen Probleme lediglich räumlich verschieben, wobei eine solche Verlagerung, wenn sie intendiert und sozial verträglich organisiert ist, durchaus eine „richtige“ Strategie darstellen kann. Allerdings müssen dann noch vor der Formulierung eines gebietsbezogenen Handlungskonzeptes die Implikationen im gesamtstädtischen Kontext geklärt und hierüber ebenso Konsens erzielt werden wie über die Einzelziele, die man im Gebiet erreichen will.

Bis zu diesem Punkt handelt es sich bei der Festlegung der Ziele für das Gebiet notwendigerweise ganz überwiegend um einen Top-down-Ansatz, denn die Auswahl des Gebiets und die Rollenzuweisung im gesamtstädtischen Maßstab erfordern eine Betrachtungsweise, die nicht aus der „Froschperspektive“ des jeweiligen Gebietes erfolgen kann, sondern den Kontext der gesamten Stadt kennt und berücksichtigt. Sobald es darum geht, konkrete Einzelziele für die Gebiete zu bestimmen, ändert sich die Perspektive grundlegend. Nunmehr gilt es, aus der Analyse von Problemen und Defiziten im Gebiet Teilziele und Handlungsschwerpunkte zu ermitteln. Auf-

grund der Beschränkungen der finanziellen Mittel des Förderprogramms und der begrenzten zur Verfügung stehenden Zeit müssen hierbei Prioritäten gesetzt werden.

5.2.2 Leitziele

Es wurde weiter vorne festgestellt, dass der Zielekanon, den der ARGEBAU-Leitfaden vorgibt, auslegungsfähig und auslegungsbedürftig ist. Vor allem ist er überaus weit gefächert, sodass es unumgänglich ist, aus der Fülle möglicher strategischer Ziele solche auszuwählen, die aufgrund des Problemdrucks, aber auch hinsichtlich der Interventionsmöglichkeiten für das jeweilige Gebiet Priorität besitzen. In den von uns untersuchten Fallbeispielen ist eine solche explizite Prioritätensetzung zwischen den strategischen Zielen z.B. im Berliner Wrangelkiez formuliert worden. Oft bleiben die übergeordneten Ziele, sofern es überhaupt welche gibt, sehr abstrakt und beschränken sich auf allgemeine oder aber unrealistisch umfassende Formulierungen. Häufig werden Formulierungen aus dem ARGEBAU-Leitfaden einfach übernommen. Während sie dort richtig sind, weil sie den Möglichkeitsraum für das Programm abstecken, sind sie auf kommunaler Ebene wenig hilfreich, weil sie die notwendige Konkretisierung auf die gebietsbezogenen Ziele nicht erkennbar machen.

Bevor Einzelziele definiert werden, wäre es notwendig, sich auch für das Quartier darüber zu verständigen, welche Entwicklung aktuell ohne den Einsatz des Programms eintreten würde und welche man unter Nutzung des Programms anstrebt. Insofern sollte ein Handlungskonzept in jedem Fall eine Zielperspektive für das Gebiet entwerfen. Dies ist bei den von uns untersuchten Städten bei Programmaufnahme nur in zwei Fällen geschehen. So stellt man sich in Hamburg-Heimfeld das Ziel, aus dem Quartier wieder „ein lebendiges Wohngebiet für kleine bis mittlere Einkommen“ zu machen, Jena-Lobeda soll „von der einförmigen Plattensiedlung zum grünen Stadtteil mit Universitätsklinikbezug“ werden. Dass man dies nicht unbedingt als ein typisches Leitziel für das Programm Soziale Stadt bezeichnen kann, ist der Tatsache geschuldet, dass es aus dem Städtebaulichen Rahmenplan übernommen wurde. Die geförderten Maßnahmen entsprechen diesem Leitziel dann allerdings durchaus.

In den Fällen, in denen es keine formulierte Zielperspektive gab, existierten bei den Akteuren durchaus Vorstellungen davon, nur waren sie oft nicht deckungsgleich und in dieser informellen Form schwer handhabbar. Das Fehlen einer expliziten Zielperspektive, welche die städtebaulichen mit den sozialen Merkmalen verbindet, wird zumindest in einem Fallbeispiel inzwischen zunehmend als ein Mangel empfunden. Daher hat man sich in Neumünster nunmehr der Aufgabe gestellt und bearbeitet mittels der Szenariotechnik die Frage, welches der drei Leitbilder am ehesten als strategische Orientierung taugt: „gutbürgerliches Viertel“, „orientalisches Viertel“ oder „Schadensbegrenzung“.

5.2.3 Zielbestimmungen auf Gebietsebene

Die am Programm beteiligten Städte geben in der Befragung des Difu eine Vielzahl von gebietsbezogenen Zielen für die Umsetzung des Programms an. An der Spitze liegen dabei die Verbesserung des Wohnumfelds, die von 83 Prozent der Befragten

genannt wird, sowie die Verbesserung der Wohn(ungs)qualität (78 Prozent). Ziele im Bereich Bauen und Städtebau werden also mit besonderer Priorität verfolgt (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8:
Ziele des Programms (Nennungen von
Vertretern der Kommune)

	Anteil der Programmgebiete
Verbesserung Wohnumfeld	83%
Verbesserung der Wohn(ungs)qualität	78%
Stärkung lokale Ökonomie	61%
Ausbau Beteiligungsmöglichkeiten	57%
Verbesserung Zusammenleben im Stadtteil	55%
Stabilisierung Bevölkerungs- und Sozialstruktur	50%
Verbesserung soziokulturelle Infrastrukturangebote	45%
Verbesserung Angebot/Einrichtungen Jugendliche	42%
Verbesserung Angebot/Einrichtungen Kinder	41%
Verbesserung Ausbildung und Qualifizierung	41%
Entwicklung attraktives Quartierszentrum	37%
Stärkung Nahversorgung	29%
Stärkung Eigeninitiative Bewohnerschaft	28%
Freizeit- und Sportförderung	26%
Verbesserung Umweltbedingungen	22%
Verbesserung Angebote für Migrant(inn)en	17%
Integration Schule(n) in den Stadtteil	17%
Sicherheit im öffentlichen Raum	16%
Verbesserung Gebiets-Image	15%
Verbesserung Angebote für alte Menschen	14%
Verbesserung Angebote für Frauen und Mädchen	13%
Sicherung und Verbesserung Beschäftigungsangebote	8%
Erweiterung der Gesundheitsförderung	7%
Andere	73%

Quelle: Difu-Gebietsbefragung

Häufig wird auch die Stärkung der lokalen Ökonomie als Ziel genannt. Hinzu kommen der Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten und die Verbesserung des Zusammenlebens im Stadtteil sowie die Stabilisierung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur. Diese am häufigsten genannten Ziele stellen tatsächlich auch die zentralen Ziele des Programms dar. Insofern ist davon auszugehen, dass in den Gebieten tatsächlich mehrheitlich relevante Ziele im Sinne des Programms verfolgt werden.

Daneben gibt es eine Reihe von Zielen im sozialen und kulturellen Bereich, die jeweils von weniger als der Hälfte der Befragten (zwischen 37 und 47 Prozent) genannt werden. Diese umfassen sowohl Verbesserungen in der soziokulturellen Infrastruktur sowie der Ausbildung und Qualifizierung. Eine Verbesserung der Nahversorgung, bessere Freizeit- und Sportförderung, aber auch eine Stärkung der Eigeninitiative der Bewohnerschaft erzielen zwischen 20 und 30 Prozent der Nennungen.

Zu den Zielen, die seltener genannt werden, gehören unter anderem die Integration der Schule(n) in den Stadtteil (17 Prozent), eine Verbesserung der Angebote für Migranten (17 Prozent), die Verbesserung der Angebote für alte Menschen (14 Pro-

zent) und die Erweiterung der Gesundheitsförderung (7 Prozent). Dass die Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungsangebote nur von 8 Prozent der Befragten als Ziel angegeben wird, zeigt, dass in diesem Feld offenbar die Handlungsmöglichkeiten als gering angesehen werden. Auch scheint kaum ein Zusammenhang mit der lokalen Ökonomie zu bestehen.

1. Problemdiagnose	In % aller Nennungen	2. Zielformulierung	In % von Spalte 2	3. Handlungsfeld	In % von Spalte 2
Defizite im Wohnumfeld	88	Verbesserung Wohnumfeld	86	Wohnumfeld und öffentlicher Raum	72
Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf	87	Verbesserung der Wohnungsqualität	81	Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft	58
Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit	80	Sicherung und Verbesserung Beschäftigungsangebote	9	Beschäftigung	63
Defizite bei Einrichtungen für Kinder/ für Jugendliche	60 64	Verbesserung Einrichtungen/Angebote Kinder/Jugendliche	61	Kinder- und Jugendhilfe	74
Defizite der soziokulturellen Infrastruktur	60	Verbesserung der soziokulturellen Infrastruktur	52	Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur	72
Fehlende Arbeitsplätze und Beschäftigungsangebote	47	Sicherung und Verbesserung Beschäftigungsangebote	16	Beschäftigung	66
Kaum/nicht vorhandene lokale Ökonomie	7	Stärkung lokale Ökonomie	47	Wertschöpfung im Gebiet	29
Fehlende Ausbildungs-/Qualifizierungsangebote	22	Verbesserung Ausbildung und Qualifizierung	68	Qualifizierung und Ausbildung	55

Tabelle 9:

Zusammenhang zwischen Problemen, Zielformulierungen und Handlungsfeldern der Integrierten Handlungskonzepte (ausgewählte Problembereiche)

Quellen: Difu-Gebietsbefragung, eigene Berechnungen

In Tabelle 9 wird versucht, Problemdiagnose, Zieldefinition und Handlungsfelder aufeinander zu beziehen. In Spalte 1 wird zunächst angegeben, wie viele der Befragten ein bestimmtes Problem im Gebiet diagnostiziert haben. Um die innere Kohärenz von Handlungsfeldern, Zielbestimmung und Problemdiagnose nachzuzeichnen, wurde geprüft, wie viele von denen, die ein bestimmtes Problemfeld angegeben haben, daraus eine Zielformulierung oder ein Handlungsfeld ableiten. Im Idealfall müssten die Anteile der Zielformulierung und der Handlungsfelder ähnliche Werte aufweisen.

Etwas vereinfacht, zeigen sich zwei Muster: Wohnumfeld und Wohnungsqualität werden sehr häufig als Problem erkannt, seine Behebung als Ziel genannt und auch ein entsprechendes Handlungsfeld ins Konzept einbezogen. Hier verbindet sich hohe Problemsensibilität mit hoher Handlungsorientierung. Bei den Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und der Soziokultur ist der Zusammenhang in abgeschwächter Form ebenfalls erkennbar. Dass die Handlungsfelder hier häufiger genannt werden als die Zielformulierung, kann auch der Tatsache geschuldet sein, dass die Antwortvorgaben für die Handlungsfelder weiter gefächert waren als für die entsprechenden Zielformulierungen.

Bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit sowie bei fehlenden Arbeitsplätzen und Beschäftigungsangeboten ist ein anderes Muster erkennbar: Als Problem

werden sie durchaus häufig genannt, doch ist der Anteil jener, die daraus eine Zielformulierung ableiten, sehr gering. Fast zwei Drittel erklären Arbeitslosigkeit jedoch zum Handlungsfeld. Das lässt für das Problem Arbeitslosigkeit einerseits auf ein konzeptionelles Defizit, andererseits auf einen gewissen Aktionismus bei der Umsetzung von Maßnahmen schließen.

Bei einem zusätzlichen Vergleich zwischen der Problemdiagnose und den Angaben zu den Zielen fällt zweierlei ins Auge: Die nicht oder kaum vorhandene lokale Ökonomie wird nur von 7 Prozent der Befragten als Quartiersproblem genannt. Aber drei Viertel der Befragten geben die Stärkung der lokalen Ökonomie als Ziel an. Zwischen dem formulierten Ziel und den Gebietsgegebenheiten besteht offenbar nur ein schwacher Zusammenhang. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass diese Zielformulierung für die Praxis letztlich zu abstrakt bleibt.

Hinsichtlich der Beteiligungsmöglichkeiten kann kein Vergleich angestellt werden, weil fehlende Beteiligungsmöglichkeiten im Difu-Fragebogen als Antwortkategorie für mögliche Probleme im Gebiet nicht vorgegeben waren. Der Ausbau der Beteiligungsmöglichkeiten als Ziel erscheint also von vornherein nicht als Ergebnis eines lokalen Defizits, sondern als Top-down-Angebot, das sich aus den Intentionen des Programms ergibt.

5.2.4 Integrierte Handlungskonzepte (IHK)

Integrierte Handlungskonzepte werden im ARGEBAU-Leitfaden als „offene Rahmenplanung“ empfohlen, und von Seiten der Programmbegleitung wurde großer Wert auf ihre Erarbeitung gelegt, um die Handlungsschwerpunkte, die Ziele und entsprechende Projekte gebietsbezogen festzuschreiben und aufeinander zu beziehen. Die Aufstellung eines solchen Konzepts wurde auch von Anfang an ausdrücklich in den Verwaltungsvereinbarungen gefordert. Die Anforderungen an ein Integriertes Handlungskonzept sind dabei nicht nur außerordentlich vielschichtig, sondern auch teilweise höchst widersprüchlich: Es soll vor Programmaufnahme erkennbar machen, in welche Richtung sich das Gebiet entwickeln soll und welche Maßnahmen dafür erforderlich sind, gleichzeitig soll dieser Prozess im Diskurs mit den Akteuren vor Ort entwickelt werden. Es soll allgemein verständlich und kurz formuliert sein, aber gleichzeitig sollen alle beteiligten Fachverwaltungen und professionellen Akteure ihre Strategien darin wieder finden. Es soll offen und flexibel sein, aber die Grundlage für teilweise mehrjährige Mittelbewilligungen liefern. Es soll strategische Grundsätze formulieren, aber auch Grundlage für den Nachweis der Finanzierung sein. Es soll ein verbindliches Planungsinstrument für die Verwaltung darstellen, andererseits aber experimentell und fortschreibungsfähig sein.

Die Länder gingen mit diesen Anforderungen unterschiedlich „streng“ um: Teilweise wurde ganz darauf verzichtet, Konzepte zur Fördervoraussetzung zu machen, teilweise gab man sich mit Papieren zufrieden, die nur rudimentäre Basisinformationen enthielten. In den meisten Fällen wurde, was im Interesse eines Bottom-up-Ansatzes durchaus Sinn hat, die Erarbeitung eines Konzepts in die Phase nach der Programmaufnahme verlegt. Schon vor Programmstart auf Bundesebene hatten die Erfahrungen in NRW gezeigt, dass es sinnvoll sein kann, erste praktische Schritte parallel zum Diskurs der Zielformulierung zu gehen. Das Programm wird auf diese Weise öffentlich sichtbar eingeführt, und erste Maßnahmen zeugen von Verände-

rungsbereitschaft, was die Motivation bei der Gebietsbevölkerung stärken und im Quartier zur Aufbruchstimmung beitragen kann.

Da das Programm die Aktivierung der Gebietspotenziale und die Einbeziehung der Bevölkerung anstrebt, ist es nur konsequent, die entsprechenden Ziele und Handlungsschwerpunkte gemeinsam mit den Bewohnern und den Gebietsakteuren zu entwickeln und entsprechende Projektvorschläge zu erarbeiten.⁶⁸ Allerdings gerät ein Programm, das in die Systematik der Städtebauförderung eingebunden ist, hierbei schnell an Grenzen. So ist weder die projektbezogene Einzelbewilligung ohne weiteres geeignet, Mittel für einen ergebnisoffenen Prozess der Zielfindung bereitzustellen, noch lässt die spezifische Form des Mittelabflusses nach den Regeln der Städtebauförderung ohne weiteres ausreichend Spielraum für Flexibilität.

Im Jahr 2002 lag nach Angaben aus der Difu-Befragung in rund einem Drittel der Gebiete noch kein Integriertes Handlungskonzept vor.⁶⁹ Bei den von uns untersuchten Fallbeispielen waren fünf Gebiete (Jena-Lobeda, Mainz-Neustadt, Köln-Chorweiler, Biebrich-Süd-Ost in Wiesbaden, Heimfeld-Nord in Hamburg) ohne Integriertes Handlungskonzept. Nach der Difu-Befragung hätten bis auf Wiesbaden-Biebrich (Süd-Ost) auch diese Gebiete ein IHk haben sollen. Offenbar wurden in den anderen Fällen Dokumente als IHk angegeben, die nicht wirklich entsprechende Konzepte darstellen (im Fall Heimfeld-Nord z.B. der Grundsatzbeschluss der Bezirksversammlung). Dies weist darauf hin, dass mit der Difu-Befragung die Verbreitung von IHk etwas überschätzt wird.

Allerdings sagt auch die Existenz eines Konzepts noch nichts über dessen Relevanz für die Praxis aus. Teilweise sind im Laufe der Zeit Handlungskonzepte erarbeitet worden, um die „Auflage“ des Programms zu erfüllen oder um die bereits eingeleiteten Maßnahmen nachträglich politisch zu legitimieren beziehungsweise präventiv gegen Kritik abzuschirmen.

Der größte Teil der Handlungskonzepte ist erst nach Programmstart entstanden. Auf eine Beteiligung von Akteuren und Bewohnern wurde aber so gut wie kein Wert gelegt. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle, nämlich in Achim, Chemnitz, Hamburg, Hof, Jena, Neumünster, Schwedt, Völklingen, Köln und Wiesbaden, war bereits bei Programmstart mehr oder weniger klar, was in den Gebieten geschehen sollte. Es gab bauliche Schlüsselprojekte, Schwerpunktmaßnahmen oder Erneuerungsstrategien, die mindestens in ihren Grundzügen in der Verwaltung bereits gedanklich umrissen, wenn nicht sogar bereits planerisch vorbereitet waren. Je stärker solche zu Beginn geplanten Maßnahmen die Mittel langfristig binden, desto schmaler sind danach die Gestaltungsspielräume bei der Festlegung weiterer Maßnahmen. Zudem legen gewichtige Initialprojekte auch in der Regel implizit fest, in welche Richtung sich die Gebietsstrategie insgesamt entwickeln wird.

Die vorliegenden Konzepte waren außerordentlich unterschiedlich in Umfang⁷⁰ und Qualität. Dabei ist größerer Umfang sicher kein Gütesiegel, doch sollte ein

⁶⁸ Auch der ARGEBAU-Leitfaden weist in diesem Zusammenhang auf die erforderliche Bürgerbeteiligung und darauf hin, dass der Handlungsrahmen „in erster Linie von den örtlichen Akteuren ... mit möglichst viel Eigeninitiative auszufüllen ist.“ (ARGEBAU 2000)

⁶⁹ Der Anteil derjenigen Gebiete, für die kein Konzept vorliegt, nimmt im Verlauf der ersten Monate nach dem Start der Sozialen Stadt im Gebiet am spürbarsten ab: So verfügte nur rund die Hälfte der Gebiete über ein Konzept, wenn der Programmstart bis zu einem Jahr zurücklag, während es bei den „Zweijährigen“ nur noch rund ein Viertel und bei den „Dreijährigen“ ein Fünftel war.

⁷⁰ Der Umfang hatte eine Bandbreite zwischen zwei und 147 Seiten.

Integriertes Konzept alle wesentlichen Aspekte abdecken, was durchaus nicht in allen Konzepten der Fall war. So wurde der Begründungszusammenhang für die Auswahl des Gebiets im gesamtstädtischen Kontext in den von uns vertiefend untersuchten Beispielen in keinem Fall dargestellt. Aus dem Gebiet heraus entwickelte Leitbilder waren ebenso wenig in den Konzepten enthalten. Häufiger wurden Problemdarstellungen geliefert und diesen meist nur sehr allgemein formulierte Ziele gegenübergestellt. In den meisten Fällen bestand das Konzept zum größten Teil aus einer reinen Projektsammlung.

Ein wichtiges Kriterium für die Qualität eines Konzeptes ist seine innere Kohärenz. In einigen Konzepten wird der Versuch unternommen, die heterogenen Einzelprojekte zu systematisieren und sie Zielen und Handlungsfeldern zuzuordnen. In Berlin wurde dafür ein Raster aus neun strategischen und 39 operationalen Zielen entwickelt. Diese Vorgehensweise beschwört die Gefahr herauf, dass der Gesichtspunkt der Integration von Teilzielen und der Charakter der Projekte als Mehrzielprojekte verloren geht. Die Zuordnung erscheint dann notgedrungen willkürlich. Andererseits ist es in der Tat schwer, Netzwerkstrukturen und gegenseitige Bezüge in schematischen Übersichten adäquat wiederzugeben. Jedoch sind solche Zuordnungen ein notwendiger Schritt zur Relevanzprüfung der Maßnahmen. Ohne eine solche Systematisierung geht der Bezug der Projekte auf Ziele und Wirkungen verloren, was letztlich eine Erfolgskontrolle unmöglich macht. Die Berliner Vorgabe des Landes zwingt einerseits die Quartiersmanager dazu, sich über ihre Strategie Rechenschaft abzulegen, andererseits bildet sie für die Senatsverwaltung eine Grundlage für vergleichende Bewertungen.

Viel zu kurz kommt meistens die Darstellung der integrativen Aspekte des Konzepts, die vor allem die Zusammenführung unterschiedlicher Ressortaktivitäten auf der Gebietsebene betreffen. Häufig werden zwar auch Projekte und Maßnahmen dargestellt, die in dem betreffenden Gebiet stattfinden, ohne Bestandteil der Förderung durch das Programm Soziale Stadt zu sein. Meist erfolgt deren Sortierung jedoch ebenfalls nur additiv nach der Systematik von Handlungsfeldern, die aus Vorlagen übernommen und nicht aus den Gebietserfordernissen heraus entwickelt worden sind. Welche konzeptionellen Bezüge die Maßnahmen untereinander haben, wird meistens nicht deutlich. Insgesamt lassen die Konzepte hinsichtlich des integrativen Ansatzes strategische Kohärenz vermissen.

Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die Konzepte insofern einen Gewinn für die Quartiersentwicklung darstellen, als sie den Blick über die bauliche und städtebauliche Intervention auf die sozialen Prozesse lenken und ein mehrdimensionales Zielesystem für die Quartiersentwicklung aufzeigen. Insofern als sie die beteiligten Akteure diskursiv auf einen gemeinsamen Ziele- und Maßnahmekanon verpflichten, stellen sie ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Kommunikation und Kooperation dar. Wenn es ihnen gelingt, die Handlungsschwerpunkte und die Projekte auf die Ziele zu beziehen, sind sie ein erster Schritt zur Erfolgskontrolle. Wo sie auf Fortschreibung angelegt sind, stellen sie zusätzliche Anstöße für eine Überprüfung der Zielerreichung dar.

Allerdings sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass auch ohne ein schriftlich fixiertes Handlungskonzept eine zielgerichtete und erfolgreiche Arbeit möglich ist. So hatten sich die Akteure in Heimfeld-Nord (Hamburg) auf gebietsbezogene Ziele geeinigt und klare Prioritäten gesetzt, ohne dass dies jemals in ein Integriertes Handlungskonzept eingeflossen wäre. Allerdings haben sich hier die Ziele in einem längeren Verfahren und innerhalb eines personell stabilen Akteurskreises gebildet.

Auch im Fall Wiesbaden-Biebrich (Süd-Ost) hat sich das Fehlen eines IHk bislang nicht negativ auf die Stadtteilentwicklung ausgewirkt, nunmehr soll jedoch zur weiteren politischen Absicherung des Programms ein IHk erarbeitet werden.

Kein Konzept zu erarbeiten oder nur „der Form halber“ eines vorzulegen wird mit verschiedenen Argumenten unterstützt, und es spielt eine Reihe von örtlichen Faktoren dabei eine Rolle:

- Das Maßnahmenvolumen ist überschaubar;
- die Akteure sind sich über die wichtigsten Ziele einig;
- der Abstimmungsbedarf zwischen den Verwaltungen ist relativ gering;
- Zielkontrolle und Evaluierung sind noch kein Thema;
- der Arbeitsaufwand für die Konzepterstellung wird für unangemessen gehalten;
- man steht integrierten Konzepten grundsätzlich reserviert gegenüber;
- ein Konzept wird als Hindernis für flexible Lösungen angesehen.

Die Hamburger Evaluatoren stellen ebenfalls eine Reihe von Defiziten bei den Konzepten fest, weisen aber auch darauf hin, dass es zu Beginn des Programms schwer ist, konsistente Strategien zu entwickeln, und dass sich Prioritäten erst im Laufe mehrerer Jahre deutlicher herausbilden. Die Bayerische Begleitforschung hält die Konzepte mittelfristig für unverzichtbar und ist überzeugt, dass in der Anfangsphase unvermeidliche Defizite vorübergehender Natur sind. Die Hoffnung allerdings, dass sich die Qualität der Konzepte im Zuge ihrer Fortschreibungen automatisch verbessern würde, kann nach Durchsicht der vorliegenden Konzepte aus den Fallstudien nicht bestätigt werden.

In diesem Zusammenhang ist auf die Berliner Evaluationsstudie zu verweisen, die sehr großen Wert auf die Formulierung strategischer und die Zuordnung operativer Ziele gelegt und dazu beigetragen hat, dass diese zum festen Bestandteil der fortzuschreibenden Handlungskonzepte wurden. Die Wichtigkeit einer erkennbaren Priorisierung der strategischen Ziele auf Gebietsebene und der Rechenschaftslegung über den Zielerreichungsgrad wurde deutlich herausgestellt.

Fazit

Mit seiner weit gefassten Zielformulierung reagiert das Programm Soziale Stadt auf die Vielfalt der Problemkonstellationen in den Gebieten. Umso notwendiger ist es, dass auf kommunaler und Gebietsebene eine erkennbare Priorisierung der Ziele und Handlungsfelder vorgenommen wird. Bei der Auswahl des Gebietes und bei der Entwicklung von Leitvorstellungen für das Quartier muss der Zusammenhang der Gebietsentwicklung mit der gesamtstädtischen Entwicklung berücksichtigt werden. Beides geschieht bisher noch zu wenig. Problemdiagnose, Definition der Ziele und Festlegung der Handlungsfelder sollten in einem zweiten Schritt zusammen mit den Verfahrensbeteiligten in der Verwaltung, den externen Akteuren und unter Beteiligung der Bewohner erfolgen. In welcher Form und in welcher zeitlichen Dimension dies erfolgt, muss von Kommune zu Kommune entschieden werden.

Handlungsfelder sollten sich aus den Zieldefinitionen und diese wiederum aus der Problemdiagnose herleiten, sodass ein „roter Faden“ erkennbar ist. Bisher

gelingt diese Verknüpfung am besten in den Handlungsfeldern, die traditionell mit der Städtebauförderung erreicht werden. Da inzwischen reichhaltige Erfahrungen bei der Umsetzung gesammelt werden konnten, erscheint es empfehlenswert, vor deren Hintergrund nunmehr eine Justierung der Strategien vorzunehmen. Inzwischen dürften die Möglichkeiten und Grenzen quartiersbezogener Interventionen deutlicher geworden sein und manche anfangs gehegte Erwartung sich als unrealistisch herausgestellt haben. Andererseits dürfte mehr Klarheit hinsichtlich der Potenziale herrschen, und es liegen Erfahrungen mit der Einbeziehung von Akteuren vor. Auf der Basis eines zunehmenden Realismus hinsichtlich des Machbaren sollte es inzwischen leichter fallen, sich darüber klar zu werden, welche Ziele man auf Quartiersebene in überschaubaren Zeiträumen für zentral und für erreichbar hält und welche nicht.

Grundsätzlich sind Integrierte Handlungskonzepte das geeignete Mittel, diese Strategiebestimmung festzulegen und überprüfbar zu machen. Wo ein solches Konzept nicht erstellt wird, ist zwar nicht vollkommen auszuschließen, dass unausgesprochen bei den Akteuren ein Konsens über die Ziele besteht und auch danach gehandelt wird. In der Regel jedoch droht in diesen Fällen eine eher pragmatische Vielfalt unverbundener Teilprojekte. Die immanente Widersprüchlichkeit der Anforderungen an Integrierte Handlungskonzepte lässt sich nicht beseitigen, aber es können einige Hinweise, wie damit umgegangen werden kann, und einige grundsätzliche Empfehlungen gegeben werden: Für neue Programmgebiete ist zunächst zu klären, wie das IHK in der Anfangsphase gehandhabt werden sollte. Erforderlich sind:

- eine gesamtstädtisch und stadtpolitisch begründete Gebietsauswahl,
- eine bauliche und soziale Bestandsaufnahme des Gebietes,
- die Darstellung der wahrscheinlichen Entwicklung ohne Programmeinsatz,
- die Formulierung von Leitbildvarianten und Entwicklungsszenarien für das Gebiet,
- die Benennung der hierfür erforderlichen Maßnahmeschwerpunkte und der Verfahren für eine Einbeziehung der zu beteiligenden Akteure sowie
- Vorschläge zur Gebietsabgrenzung.

Diese Punkte sollten bereits vor Festlegung des Programmgebietes in Form einer fundierten Problem- und Potenzialanalyse abgearbeitet werden. Für die erste Zeit nach Aufnahme des Gebietes in das Förderprogramm sollten Maßnahmevorschläge erarbeitet werden. Die Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchungen bilden dann die Grundlage für Erörterungsveranstaltungen mit der Gebietsbevölkerung, wobei darauf zu achten ist, dass Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume offen gehalten werden, um die Beteiligung nicht zur reinen Akklamation werden zu lassen.

Auf dieser Grundlage ist es realistisch, dass die Ergebnisse der fundierten Problem- und Potenzialanalyse innerhalb eines Jahres zu einem Integrierten Handlungskonzept weiterentwickelt werden. Dies sollte einen strategischen und einen operativen Teil beinhalten. Im strategischen Teil sollten unter Berücksichtigung der wichtigsten Probleme und Potenziale das Leitbild dargestellt und die wichtigsten strategischen Ziele sowie die zentralen Akteure

benannt werden. Darauf aufbauend sind in einem operativen Teil die Maßnahmen, Projekte und Handlungsschwerpunkte darzustellen. Dabei ist es sinnvoll, auch solche Maßnahmen darzustellen, die in einem inhaltlichen Zusammenhang mit den Aktivitäten des Programms stehen, aber nicht daraus finanziert werden. Auch sollte die Aufgabenteilung der Akteure erkennbar sein.

Während der operative Teil jährlich fortzuschreiben ist, muss der strategische Teil in längeren Zeitabschnitten überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden. Bei der jährlichen Berichtslegung sollte stets auf die Grundaussagen des IHK Bezug genommen werden. Darauf aufbauend sollte das IHK insgesamt etwa alle drei Jahre überprüft und fortgeschrieben werden. Hierfür sollte außerhalb der „Routine“ der Steuerungs- oder Lenkungsrounds mit allen beteiligten Ressorts gemeinsam über den erreichten Stand, veränderte Rahmenbedingungen und erforderliche Justierungen gesprochen werden.

Was die grundsätzlichen Anforderungen an die IHK angeht, so lassen die Erfahrungen inzwischen einige Verallgemeinerungen zu:

- Die Handlungskonzepte sollten möglichst kurz gehalten, allgemein verständlich und handhabbar sein. Sie sollten in möglichst knapper Form darstellen, warum die betreffenden Gebiete ausgewählt wurden, welche Rolle sie langfristig im gesamtstädtischen Kontext spielen sollen, welche gebietsbezogene Strategie eingeschlagen wird, um das Leitbild zu erreichen, und wie diese durch integrierte Maßnahmen umgesetzt werden soll.
- Die Konzepte sollten eine kohärente gebietsbezogene Strategie bezogen auf die Potenziale und das Leitbild erkennen lassen und auf allgemeine, unverbindliche Formulierungen verzichten.
- Aus den Konzepten sollte erkennbar sein, welchen zusätzlichen Nutzen eine integrierte Vorgehensweise im Gebiet bringt und in welchen Formen die Integration von Akteuren und Projekten umgesetzt wird. Hierzu gehört auch die Darstellung von Aktivierungsstrategien und die Einbeziehung der Gebietsbevölkerung.
- Die Teilziele sollten so weit wie möglich konkret gefasst werden und sie sollten so konkret sein, dass sie die Überprüfung einer Zielerreichung ermöglichen. Die strategische Kohärenz zwischen Leitbild, Teilzielen, Handlungsfeldern und Projekten soll erkennbar und überprüfbar sein.
- Relevante Handlungsfelder sollten ausschließlich aus den Gegebenheiten des Gebietes abgeleitet werden und nicht aufgenommen werden, um externe Vorgaben formal zu „bedienen“.
- Projekterläuterungen sollten sich im Handlungskonzept auf die wichtigsten Projekte beschränken, ihre Relevanz für die Handlungsfelder verdeutlichen und die Mittel erläutern, mit denen die formulierten Ziele erreicht werden sollen. (Detaillierte Projektbeschreibungen mit Angaben zu Erfolgen, Mitteleinsatz, Träger, Zeiträumen zu allen Projekten sollten getrennt vom Handlungskonzept erfolgen.)
- Im Handlungskonzept sollten auch jene Punkte benannt werden, in denen eine quartiersbezogene Strategie auf Unterstützung auf kommunaler, Landes- und Bundesebene angewiesen ist, und es sollte die diesbezüglichen Erwartungen formulieren.

5.3 Verfahrensweisen und Kooperationsstrukturen auf kommunaler und Gebietsebene

Die Umsetzung der Sozialen Stadt erfordert auf kommunaler Ebene ebenso wie auf Stadtteilebene neuartige Organisationsformen, die über das herkömmliche Verwaltungshandeln hinausgehen. Als Grundelemente einer handlungsfähigen und effizienten Organisationsstruktur⁷¹ gelten die folgenden Bestandteile:

- ein(e) kommunale(r) Programmverantwortliche(r) als „Gebietsbeauftragte(r)“;
- eine Lenkungsgruppe der Stadtverwaltung, die dezernats- und ämterübergreifend das Verwaltungshandeln im Hinblick auf das Programmgebiet koordiniert;
- ein Quartiersmanagement mit Stadtteilbüro im Gebiet selbst, das die Bewohner aktiviert, externe Akteure im Stadtteil vernetzt und die Verbindung zwischen Stadtteilebene und kommunaler Verwaltung herstellt;
- ein Stadtteilforum, in dem sich die für das Quartier relevanten Organisationen und Institutionen versammeln;
- ein Bürgerforum/eine Stadtteilkonferenz als Beteiligungsgremium für die Bewohnerinnen und Bewohner.

Darüber hinaus ist es von elementarer Bedeutung, sowohl auf der Ebene der Stadt als auch auf der Ebene der Ortspolitik (wenn institutionell vorhanden) eine hinreichende politische Unterstützung für das Stadtteilprogramm zu organisieren und aufrecht zu erhalten.

Bereits frühere Untersuchungen⁷² haben darauf hingewiesen, dass die genannten Funktionen in den einzelnen Programmgebieten in sehr unterschiedlicher Form verwirklicht und auf eine unterschiedliche Zahl von Akteuren verteilt werden. So sind beispielsweise in die Lenkungsgruppe der Verwaltung zum Teil externe Akteure einbezogen, das Stadtteilforum umfasst – wenn überhaupt vorhanden – partiell auch Bewohner etc. Unterschiedlich ist auch der Erfolg, mit dem die einzelnen Aspekte der Organisationsstruktur im bisherigen Programmverlauf umgesetzt worden sind. In Ergänzung der bereits vorliegenden Einschätzungen geben die empirischen Untersuchungen im Rahmen der Zwischenevaluierung weiteren Aufschluss über Stärken und Schwächen der Organisationsformen, die zur Umsetzung des Programms auf kommunaler und auf Gebietsebene eingerichtet worden sind.

Politische Unterstützung

Zu den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Sozialen Stadt gehört, dass das Programm von den Fraktionen im Stadtrat, der Verwaltungsspitze (Oberbürgermeister und Dezernenten) und – wo vorhanden – der Ortspolitik unterstützt wird. Diese Voraussetzung ist in der Mehrheit der Programmstädte erfüllt. Dies unterstreichen sowohl die bisherigen Publikationen zur Sozialen Stadt als auch die für die Zwischenevaluierung durchgeführten empirischen Untersuchungen.

⁷¹ Vgl. hierzu vor allem Difu 2003a, S. 175–178.

⁷² Genannt seien hier die Berichte der Programmbegleitung vor Ort in den 16 Modellgebieten und der Endbericht der Programmbegleitung des Difu (vgl. Difu 2003a, S. 178). Auch die Difu-Gebietsbefragung des Jahres 2002 illustriert diesen Sachverhalt sehr deutlich.

Die Befragung der externen Akteure hat die Frage der politischen Unterstützung des Programms auf zweifache Weise thematisiert. Zum einen gehörten die Kommunalpolitiker selbst zu den befragten externen Akteuren, zum anderen wurde die politische Unterstützung des Programms in mehreren Fragen direkt thematisiert. Bei beiden Aspekten ergab sich in der Tendenz ein positives Resultat. So haben 41,5 Prozent der externen Akteure angegeben, die Aufmerksamkeit der kommunalen Politik für die „Problem-Stadtteile“ in ihrer Stadt habe sich in den letzten Jahren deutlich erhöht, weitere 42,5 Prozent wählten die Kategorie „etwas erhöht“. Während also fast 85 Prozent der externen Akteure der Meinung sind, dass sich die Aufmerksamkeit der Kommunalpolitik für benachteiligte Stadtteile erhöht habe, gaben nur knapp 5 Prozent an, sie habe sich verringert. Sehr ähnlich fällt die Antwort der Kommunalpolitiker selbst aus, wenn man sie fragt, ob sich ihre Aktivitäten für das jeweilige Gebiet seit Beginn des Programms verstärkt haben (39,3 Prozent „deutlich verstärkt“, 43,9 Prozent „etwas verstärkt“). Von allen externen Akteuren stimmen sogar über 90 Prozent zumindest teilweise der Meinung zu, dass sich die kommunale Politik stärker für das betreffende Gebiet einsetze (46,7 Prozent „trifft zu“, 44,2 Prozent „trifft teilweise zu“, 9,1 Prozent „trifft nicht zu“).

Konkretere und differenziertere Einsichten ermöglichen die qualitativ angelegten Fallstudien. Auch hier ergab sich der Eindruck, dass eine hinreichende politische Unterstützung in der Mehrzahl der Fälle gegeben ist. Die Soziale Stadt wird in den meisten Städten von den politischen Entscheidungsträgern angenommen, in der Regel auch parteiübergreifend. Beschlüsse über Projekte der Sozialen Stadt fallen in vielen Städten einstimmig oder zumindest fraktionsübergreifend. Einen politischen Grundsatzbeschluss zur Durchführung des Programms, wie er zur Unterstreichung des Stellenwerts des Programms vielfach empfohlen wird,⁷³ gab es allerdings nur in etwa der Hälfte der Fallstudienstädte.

Mindestens ebenso wichtig ist, in welchem Maße Dezernenten und Bürgermeister sich für das Programm engagieren. Die Erfahrungen aus den Fallstudien zeigen, dass die Unterstützung auch in dieser Hinsicht in der Regel gegeben ist. In Einzelfällen ist es sogar der Oberbürgermeister persönlich, der sich mit dem Programm identifiziert.⁷⁴ Für das Programm engagierte Dezernenten fanden sich in den meisten der Fallstudienstädte.

Als ein gewisses Defizit gilt bislang die direkte Vertretung von Kommunalpolitikern (Stadträten, Dezernenten, Bürgermeistern) in den Steuerungsgremien der Sozialen Stadt. Mehrere Evaluationen auf Länderebene haben kritisch darauf hingewiesen, dass Kommunalpolitiker nur vergleichsweise selten in die Steuerungsgremien auf kommunaler Ebene einbezogen seien.⁷⁵ Dies gilt, wie das Difu in seinem Endbericht zur Programmbegleitung feststellt,⁷⁶ in der Tendenz auch für die Gremien auf Gebietsebene. Während in den PvO-Gebieten immerhin fast in jedem

⁷³ Vgl. Difu 2003a, S. 188. Die Beschlüsse sollen sich demnach auch auf die für die Soziale Stadt geschaffenen spezifischen Organisationsformen beziehen.

⁷⁴ So leitete der Oberbürgermeister in Ludwigsburg die Eröffnungsveranstaltung.

⁷⁵ Zum Beispiel die Evaluation zur Sozialen Stadt in Bayern (Romaus u.a. 2002, S. 13). Zu berücksichtigen wäre hier aber auch, dass die direkte Einbeziehung von Kommunalpolitikern in Steuerungsgremien der Sozialen Stadt unter verwaltungswissenschaftlicher Perspektive – insbesondere im Hinblick auf das Prinzip der Trennung von Politik und Verwaltung – nicht ganz unbedenklich ist.

⁷⁶ Vgl. Difu 2003a, S. 189.

zweiten Fall Kommunalpolitiker in ein Steuerungsgremium auf Gebietsebene einbezogen sind,⁷⁷ zeigen auch unsere Fallstudien, dass dies eher die Ausnahme als die Regel ist. Hier finden sich Kommunalpolitiker (Stadträte) in Völklingen und in Hamburg⁷⁸ auf Gebietsebene repräsentiert, in den übrigen Gebieten ist dies jedoch nicht der Fall. Bislang hat sich dieser Umstand in der Regel allerdings nicht negativ auf die politische Unterstützung der Sozialen Stadt ausgewirkt.

Insgesamt kann man nach fünfjährigem Programmverlauf feststellen, dass das Programm Soziale Stadt von der kommunalen Politik sehr gut unterstützt wird. In einer Minderheit von Städten sind allerdings in diesem Punkt Schwierigkeiten aufgetreten. Dabei sind drei Varianten von – unterschiedlich gewichtigen – Problemen zu unterscheiden.

- In einigen Städten war die politische Unterstützung zu Beginn des Programms unumschränkt und einhellig, hat sich aber inzwischen aufgrund von zunehmenden Haushaltsrestriktionen und auch aufgrund von parteipolitischer Konkurrenz eingetrübt. Unter unseren Fallstudienstädten war eine rückläufige politische Unterstützung in Wiesbaden und in Chemnitz zu verzeichnen.
- Vereinzelt gibt es auch Programmgebiete, die an einem Übermaß an politischer „Unterstützung“ leiden. Hier wird das Programm von der politischen Spitze der Stadt dominiert und für eigene Zwecke instrumentalisiert. So wurden die Aktivitäten der Sozialen Stadt in Völklingen in den ersten Jahren vom (damaligen) Oberbürgermeister dominiert, der nicht nur das Stadtteilforum leitete, sondern auch in den einzelnen Arbeitsgruppen stets präsent war. Eine wirkliche Bürgerbeteiligung konnte sich unter diesen Umständen nicht entfalten.
- Ein spezifisches Problem kann sich dort ergeben, wo sich die Soziale Stadt mit Strukturen einer institutionalisierten Ortschaftspolitik überschneidet.⁷⁹ Auch in zwei der Fallstudiengebiete (Jena und Mainz) haben sich Spannungen und Kompetenzstreitigkeiten zwischen einem sehr engagierten Ortsvorsteher und den „Parallelstrukturen“ der Sozialen Stadt ergeben. Andererseits hat sich die Unterstützung durch die Ortschaftspolitik in vielen Programmgebieten als eine wichtige Ressource für die Soziale Stadt erwiesen. Gerade auch in der Minderheit der Städte, in der die Unterstützung auf gesamtstädtischer Ebene aufgrund von Haushaltszwängen und Verteilungsdiskussionen bröckelt, kann eine einhellige und parteiübergreifende Unterstützung des Programms durch die Ortschaftspolitik ein wirksames Gegengewicht sein.⁸⁰

Die genannten Schwierigkeiten stellen den insgesamt positiven Eindruck von der politischen Unterstützung für die Soziale Stadt auf kommunaler Ebene nicht in Frage. In einer Reihe von Städten müssen die Akteure der Sozialen Stadt aber weiter daran arbeiten, die notwendige Rückendeckung der Politik für das Programm zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Auf welchem Weg dies geschehen kann, dürfte in hohem Maß von den spezifischen politischen Bedingungen vor Ort abhängen.

77 Vgl. hierzu die Tabelle im Anhang des Zwischenberichts.

78 Hier handelte es sich um Vertreter der Fraktionen der Bezirksversammlung.

79 Vgl. hierzu schon Difu 2003a, S. 188.

80 Diese Konstellation ist z.B. im Fallstudiengebiet Biebrich (Süd-Ost) in Wiesbaden gegeben.

Die Rolle des Quartiersmanagements

Inzwischen ist in fast allen Programmgebieten der Sozialen Stadt ein Stadtteilbüro mit einem oder mehreren Quartiersmanagern eingerichtet worden. Das Quartiersmanagement übernimmt die Aktivierung und Beteiligung der Bewohner und die Öffentlichkeitsarbeit, koordiniert die Akteure im Stadtteil und erfüllt eine Scharnierfunktion zwischen den Bewohnern und Akteuren auf Stadtteilebene und den beteiligten Verwaltungsstellen. In Zusammenarbeit mit den kommunalen Programmverantwortlichen vertritt es das Programm Soziale Stadt und seine Anliegen in der Regel auch in den Gremien der Verwaltung und zum Teil den politischen Gremien der Stadt. Zu den Aufgaben des Quartiersmanagements⁸¹ zählen darüber hinaus vor allem die Beteiligung an der strategischen Planung und der Projektentwicklung und ein Teil der organisatorischen und finanziellen Abwicklung der Förderung aus dem Programm sowie weiteren für das Stadtteilprogramm herangezogenen Finanzierungsquellen (Mittelbündelung).

Die konkreten Funktionen des Quartiersmanagements variieren von Fall zu Fall und hängen vor allem von der Aufgabenverteilung zwischen den kommunalen Programmverantwortlichen und den Quartiersmanagern ab. Unterschiedlich ausgeprägt ist die Rolle des Quartiersmanagements in den verwaltungsinternen Abstimmungen und bei der Vertretung des Programms in den politischen Gremien. Alleinige Aufgabe des Quartiersmanagements ist in fast allen Programmgebieten dagegen die Aktivierung und Beteiligung der Bewohner und die Öffentlichkeitsarbeit im Stadtteil.

In der Fachdebatte sind vor allem vier Aspekte des Quartiersmanagements diskutiert worden:

- die Stellung des Quartiersmanagements außerhalb oder innerhalb der Verwaltung,
- die Eignung von Trägern mit langjähriger Stadteilerfahrung,
- die Finanzierung des Quartiersmanagements und
- die Frage, welchen beruflichen Hintergrund die Quartiersmanager haben sollten.

Diese Fragen sollen auch hier im Mittelpunkt der Analyse stehen.

In der klaren Mehrheit der Programmgebiete ist das Quartiersmanagement verwaltungsextern organisiert, d.h. an einen externen Träger vergeben. (Dies ist in einigen Ländern auch formal vorgeschrieben.) Am häufigsten handelt es sich hierbei um freie Träger aus dem Sozialbereich, Planungsbüros, Sanierungsträger und Wohnungsunternehmen. Auch in den 13 Fallstudienstädten war die Quartiersmanagerin nur in einem Fall (Mainz) innerhalb der Verwaltung angestellt, in einem weiteren Fall (Völklingen) hat eine Verwaltungsangestellte die Funktion vor kurzem übernommen⁸². In allen anderen Städten war die Position des Quartiersmanagements verwaltungsextern besetzt. Die Erfahrung zeigt, dass ein verwaltungsexternes Quartiersmanagement, das als unabhängige Vertretung des Stadtteils wahrgenommen wird, in der Regel bessere Voraussetzungen für die Zusammenarbeit mit

81 Siehe zu diesem Punkt besonders Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 84–87. Vgl. auch Diakonisches Werk 2002a, S. 29–30.

82 Schwer einzuordnen ist das Fallbeispiel Köln-Chorweiler, wo der Bezirksjugendpfleger Aufgaben wahrnimmt, die der Funktion eines Quartiersmanagers nahe kommen.

Bewohnern und Akteuren im Stadtteil hat und seine Moderationsfunktion besser wahrnehmen kann.⁸³ Im einzigen Fall eines durchgehend verwaltungsinternen Quartiersmanagements in unseren Fallstudienstädten (Mainz-Neustadt) sind die theoretisch befürchteten Diskussionen um die Unabhängigkeit der Quartiersmanagerin tatsächlich aufgetreten. Der verwaltungsinterne Status war hier vor allem deshalb problematisch, weil es in den ersten Jahren des Programms atmosphärische Störungen im Dreieck zwischen Bewohnern und Akteuren im Stadtteil, der kommunalen Verwaltung und der Ortspolitik gab. In dieser Situation hätte ein auch nach außen hin sichtbarer unabhängiger Status die Arbeit der Quartiersmanagerin vermutlich erleichtert.

Gerade weil das Quartiersmanagement in hohem Maße Moderationsfunktionen impliziert, bietet sich eine klare Trennung zwischen Verwaltung und Quartiersmanagement an. Die vereinzelt vorgebrachten Argumente gegen ein verwaltungsextern organisiertes Quartiersmanagement haben sich in der Praxis nur in wenigen Fällen bestätigt. In der Regel sind die Schwierigkeiten, die für ein externes Quartiersmanagement z.B. im Hinblick auf den Zugang zur Verwaltung und zu ihren Entscheidungsprozessen bestehen, durchaus überwindbar.

In vielen Programmgebieten sind Akteure mit dem Quartiersmanagement beauftragt worden, die bereits auf Erfahrungen im Stadtteil zurückblicken können; unter den Fallstudienstädten gilt dies z.B. für Hamburg⁸⁴ und Wiesbaden. Dies hat Vorteile insbesondere im Hinblick auf ein gewachsenes Vertrauensverhältnis mit den Bewohnern und (weil solche Akteure dem Stadtteil mit höherer Wahrscheinlichkeit erhalten bleiben) die Nachhaltigkeit der Wirkungen nach Auslaufen des Programms.⁸⁵ Allerdings kann die Beauftragung bereits im Stadtteil etablierter Akteure auch mit gewissen Nachteilen verbunden sein.⁸⁶ Problematisch sind wegen möglicher Interessenkonflikte natürlich Konstellationen, in denen die mit dem Quartiersmanagement beauftragte Organisation zugleich als Träger von Projekten auftritt.⁸⁷ Zudem erscheint es eher ungünstig, Sanierungsträger, die bereits seit längerem im Gebiet tätig sind, mit dem Quartiersmanagement zu beauftragen. Neue Lösungsperspektiven werden sich auf diese Weise kaum ergeben. Ein anderes Problem kann auftreten, wenn etablierte Akteure der Gemeinwesenarbeit im Stadtteil das Quartiersmanagement übernehmen. Es ist zumindest denkbar, dass die genuinen Funktionen des Quartiersmanagements, vor allem die professionelle Organisation und Vernetzung aller für den Stadtteil relevanten Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung, hinter den „gewohnten“ Aufgaben der Gemeinwesenarbeit in den Hintergrund treten. Es bietet sich gerade in solchen Fällen an, die Aufgaben des Quartiers-

⁸³ Aus diesem Grund empfiehlt die Evaluation zum Programm in Hamburg ausdrücklich ein externes Quartiersmanagement (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 87). Eine besondere Situation ergibt sich im Saarland, wo die große Mehrheit der Quartiersmanager bei der Verwaltung angestellt ist. In der Evaluation zum saarländischen Programm (isoplan 2003) wird dies nicht explizit kommentiert.

⁸⁴ Im Fallstudiengebiet Heimfeld-Nord haben die relevanten öffentlichen und gemeinnützigen Akteure im Stadtteil einen Förderverein gegründet, der dann zum Träger des Quartiersmanagements wurde. Diese Konstellation hat sich ohne Abstriche bewährt.

⁸⁵ Vgl. hierzu Difu 2001, Auftakt-Podiumsdiskussion, S. 3 und S. 12.

⁸⁶ Die Evaluatoren in Hamburg raten deshalb grundsätzlich von einer solchen Konstellation ab (vgl. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 87).

⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 87.

managements in einem Vertrag genau und unmissverständlich zu definieren, wie dies z.B. im Fallstudiengebiet in Wiesbaden geschehen ist.

Konsens besteht in der Fachdiskussion darüber, dass die personelle Kontinuität des Quartiersmanagements durch mehrjährige Verträge gesichert werden sollte. Unter diesem Aspekt ist die Finanzierung über ABM (und früher SAM) eine sehr ungünstige Lösung,⁸⁸ zumal die Laufzeiten der Beschäftigungsmaßnahmen immer kürzer werden. In mehreren Fallstudienstädten (z.B. Jena und Neumünster) wurde das Quartiersmanagement in der Anfangsphase über ABM bzw. SAM finanziert, bis man auf eine Finanzierung aus dem Programm Soziale Stadt umstieg. Diese Lösung ist einer Förderung über Beschäftigungsmaßnahmen deutlich überlegen.

Die Diskussion, welche formale Ausbildung die besten Voraussetzungen für die Arbeit als Quartiersmanager(in) bietet, kann auch an diesem Ort nicht entschieden werden. Die bislang vorliegenden Studien haben diese Frage zu Recht offen gehalten. Grundsätzlich eignen sich Personen ganz unterschiedlicher Ausbildung für diese Aufgabe, am häufigsten werden Sozialpädagogen und Stadtplaner eingesetzt.⁸⁹ Da die Verknüpfung von sozialem und baulichem Bereich auch auf Stadtteilebene gesichert werden sollte, kann ein von den Professionen her gemischt zusammengesetztes Quartiersmanagement-Team (z.B. Stadtplanung/Sozialpädagogik) als besonders günstige Lösung gelten. Diese „Tandem-Lösung“ wird vor allem in Hessen⁹⁰ an zahlreichen Standorten praktiziert und hat sich hier ohne Zweifel bewährt. Als vorteilhaft hat sich auch erwiesen, das Budget für das Quartiersmanagement so auszustatten, dass im Bedarfsfall Personen mit Spezialqualifikationen (z.B. im Bereich lokale Ökonomie) für eine bestimmte Zeit zusätzlich angestellt werden können.

Quartiersmanagement ist eine komplexe Management- und Moderationsaufgabe im Geflecht vielfältiger Interessen. Dabei sind Konflikte mit der Verwaltung oder mit anderen Akteuren nicht immer zu vermeiden. Schwierig ist es insbesondere, die richtige Balance zwischen den Planungsaufgaben, die eher top-down erfolgen, und der Bewohneraktivierung zu finden. Auch ist der reale Handlungsspielraum, der den Quartiersmanagern bleibt, in den einzelnen Städten höchst unterschiedlich. Bei allen Diskussionen im Detail hat sich jedoch gerade beim Thema Quartiersmanagement ein umfassender Konsens unter allen Akteuren und Beobachtern der Sozialen Stadt herausgebildet: Die Einsetzung eines Quartiersmanagements hat sich als unverzichtbares Element einer integrierten Stadtteilentwicklung erwiesen.⁹¹

⁸⁸ Über Beschäftigungsmaßnahmen sollten nur zusätzliche Kräfte im Stadtteilbüro finanziert werden, nicht aber die eigentlichen Quartiersmanager.

⁸⁹ Die Evaluation zum Hamburger Programm weist darauf hin, dass die Ausbildung der Quartiersmanager sich zumindest in den untersuchten Gebieten kaum im inhaltlichen Profil des Programms, dem Gewicht von baulichen und sozialen Maßnahmen, niederschlägt (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 85).

⁹⁰ Das Modell wurde in Hessen vor allem von der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte propagiert.

⁹¹ Vgl. unter anderem Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 87.

Die Rolle der Stadtverwaltung

Ein eher kontrovers diskutierter Punkt war in der bisherigen Debatte zur Sozialen Stadt die Frage, inwieweit die Stadtverwaltungen angemessene Organisationsformen für die Umsetzung des Programms entwickelt haben. Auf Länderebene sind hier zum Teil (z.B. in Bayern⁹²) eher positive, zum Teil (z.B. im Saarland⁹³) eher skeptische Einschätzungen formuliert worden. Auch aus den empirischen Untersuchungen zur vorliegenden Zwischenevaluierung ergibt sich in diesem Punkt ein ambivalentes Bild.

Eine eher positive Einschätzung der Leistung der Stadtverwaltung kommt in der schriftlichen Befragung der externen Akteure zum Ausdruck. Bei der Frage nach Verbesserungsbedarf bei der Umsetzung der Sozialen Stadt wurde der Punkt „Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ressorts der Stadtverwaltung“ unter acht Vorschlägen am seltensten gewählt: „Wesentlicher Verbesserungsbedarf“ wird hier nur von 46,4 Prozent der befragten externen Akteure gesehen (zum Vergleich: bei der „Aktivierung der Bewohner im Gebiet“ sind es 75,9 Prozent). Der Verbesserungsbedarf erscheint dabei in großen Städten (über 250.000 Einwohner: 63,5 Prozent) größer als in kleinen (unter 50.000: 39,7 Prozent). Eine häufig gehörte Aussage der Verwaltungsakteure in kleinen Städten („Kooperation ist hier kein Problem, wir kennen uns ja alle“) bestätigt sich im Urteil der externen Akteure also zumindest der Tendenz nach.

Vergleichsweise positiv fällt auch das Urteil der externen Akteure über das Engagement der Stadtverwaltung für die betreffenden Gebiete aus. Dass die Stadtverwaltung sich im Gefolge der Sozialen Stadt stärker für das betreffende Programmgebiet engagiere, bestätigen uneingeschränkt 56,2 Prozent der externen Akteure (weitere 38,2 Prozent wählen die Kategorie „trifft teilweise zu“) – dies sind mehr als bei irgendeiner anderen Gruppe. Insgesamt gehört die Arbeit der Stadtverwaltung zu den Aspekten in der Umsetzung der Sozialen Stadt, die von den externen Akteuren in unserer Befragung relativ am günstigsten beurteilt werden.

Die durchgeführten Fallstudien legen aber – insbesondere im Hinblick auf die ressortübergreifende Kooperation – eine differenziertere Betrachtung nahe. Grundsätzlich zeigten sich auch die meisten kommunalen Verantwortlichen in den betreffenden Städten mit der Kooperationsbereitschaft anderer Ämter zufrieden. Eine explizite Verweigerung der Mitarbeit an der Sozialen Stadt tritt in Einzelfällen auf, bleibt aber die Ausnahme. Häufiger schon treffen die für das Programm verantwortlichen Akteure auf „passiven Widerstand“, eine mangelnde Bereitschaft zur Mitarbeit, die meist darauf zurückzuführen ist, dass die betreffenden Mitarbeiter in Zeiten des Stellenabbaus und der damit steigenden Arbeitsbelastung keine zusätzlichen Aufgaben übernehmen wollen.

Es zeigte sich in den Fallstudien aber sehr deutlich, dass die ressortübergreifende Zusammenarbeit fast in allen Städten primär in der Arbeit an einzelnen Projekten realisiert wird. Diese projektbezogene Kooperation, in der die federführende Stelle einzelne Mitarbeiter aus anderen Ämtern zur Bearbeitung bestimmter Projekte einschaltet, ist in der Praxis bedeutsamer als die formelle Kooperation in ressortüber-

⁹² Vgl. Romaus u.a. 2002, S. 13.

⁹³ Vgl. isoplan 2003, S. 34–35.

greifenden Lenkungsgruppen. Letztere spielen in der Praxis der Sozialen Stadt eine geringere Rolle, als die bisherige Diskussion zur Sozialen Stadt nahe legt.

Zwar existieren dezernatsübergreifende Lenkungsgruppen inzwischen in den meisten Städten – in den 13 Fallstudienstädten war dies nur in Völklingen, Köln und (seit 2002) in Chemnitz nicht (mehr) der Fall.⁹⁴ Aber diese Lenkungsgruppen bleiben von Struktur und Bedeutung her hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Zum einen finden sich in den untersuchten Städten kaum Organisationsformen, die signifikant über das in der Stadtverwaltung bislang Übliche hinausgehen. Denkbar wäre hier z.B. das Modell einer aus den etablierten Ämterstrukturen herausgelösten Projektgruppe: Mitarbeiter aus den verschiedenen Ämtern verbinden sich in einer projektspezifischen „Arbeitsgemeinschaft“ mit definierten Aufgaben und definierten Kompetenzen und investieren in diese einen relevanten Teil ihrer Arbeitszeit. Einen entsprechenden Vorschlag hat im Kontext der Sozialen Stadt das nordrhein-westfälische „Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ vorgelegt.⁹⁵ Organisationsformen dieser Art sind in keiner der in den Fallstudien untersuchten Städte eingerichtet worden. Vielmehr handelt es sich bei den Lenkungsgruppen um auf die einzelnen Treffen begrenzte Zusammenkünfte von Mitarbeitern aus verschiedenen Ämtern, die ansonsten voll in die herkömmliche Verwaltungsstruktur einbezogen bleiben. Solche ressortübergreifenden Arbeitsgruppen stellen in den meisten Städten keine besondere Innovation dar, sondern sind in anderen Zusammenhängen bereits eingesetzt worden.⁹⁶

Darüber hinaus haben die empirischen Untersuchungen gezeigt, dass die ämter- und dezernatsübergreifenden Lenkungsgruppen der Verwaltung in den meisten Fällen nicht das Gremium sind, das für die tatsächliche Steuerung des Programms entscheidend ist. Die Lenkungsgruppen haben vielfach eine eher symbolische Funktion, die Entscheidungen verlagern sich in der Mehrzahl der Fälle auf eine vorgeschaltete Arbeitsebene.

Als wichtigste Form der faktischen Entscheidungsfindung hat sich die „operative Variante“ erwiesen: Die wesentlichen Entscheidungen fallen in einem kleinen Kernteam der Sozialen Stadt aus drei bis sechs Personen, dem neben den wichtigsten Verwaltungsakteuren (in der Regel höchstens drei Personen) auch verwaltungs-externe Akteure – zumindest die Vertreter des externen Quartiersmanagements, zum Teil aber auch weitere externe Akteure aus dem Stadtteil – angehören. Im

⁹⁴ In Neumünster wurde die betreffende Lenkungsgruppe erst 2003 eingerichtet.

⁹⁵ Vgl. Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf 2001.

⁹⁶ Die Auswirkungen der seit den 90er-Jahren laufenden Bemühungen um eine kommunale Verwaltungsreform („Neues Steuerungsmodell“ der KGSt) auf die Umsetzung der Sozialen Stadt, die ja im Idealfall selbst eine allgemeine Veränderung der Verwaltung anstoßen soll, sind in der Literatur kontrovers diskutiert worden. Eine differenzierte Darstellung findet sich im oben erwähnten Positionspapier des nordrhein-westfälischen Städte-Netzwerks für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf (ebenda, S. 8–9). Vgl. auch Grimm, Micklinghoff, Wermker 2001, S. 13–17. Unter den Fallstudienstädten spielte das Neue Steuerungsmodell vor allem in Mainz, Wiesbaden und Neumünster eine Rolle. Dabei hat sich gezeigt, dass ein grundsätzlicher Widerspruch zwischen beiden Konzeptionen nicht besteht, das Neue Steuerungsmodell von den kommunalen Programmverantwortlichen eher als erleichternde Bedingung für eine effektive Umsetzung der Sozialen Stadt empfunden wird. So ist die Möglichkeit zur ämterübergreifenden Zusammenarbeit in Projektgruppen im Neuen Steuerungsmodell ja ausdrücklich angelegt. Allerdings besteht bei einer unreflektierten Anwendung des Prinzips der „inneren Verrechnung“ auch nach Aussage erfahrener Praktiker tatsächlich die Gefahr, dass die ämterübergreifende Kooperation zugunsten eines Sozialraums erschwert werden könnte.

Rahmen der Fallstudien fanden sich solche Konstellationen z.B. in Neumünster, Völklingen, Achim, Wiesbaden, Ludwigsburg und Berlin. Die offiziellen Entscheidungsgremien (Lenkungsgruppen und politische Gremien) bestätigen in der Regel die Entscheidungen, die in diesem Kernteam vorbereitet werden.

In einigen anderen Städten fallen die wesentlichen Entscheidungen in einem größeren Gremium, das aber neben den Verwaltungsakteuren auch externe Akteure umfasst, also eine Mischform aus Lenkungsgruppe der Verwaltung und Stadtteilforum darstellt. Diesen Typus verkörpert in den Fallstudienstädten vor allem der „Arbeitskreis Heimfeld-Nord“ in Hamburg, dem neben einigen Verwaltungsvertretern eine recht große Zahl von Stadtteilakteuren angehört. Auch in Jena und Schwedt ist eine Lenkungsgruppe, die neben Akteuren der Verwaltung externe Akteure umfasst, das relevante Koordinationsgremium. In diesen beiden Fällen ist das Gremium allerdings – anders als in Hamburg – in Verwaltung und Politik nur begrenzt durchschlagskräftig.

Nur in Einzelfällen fungiert ein Stadtteilforum ohne Verwaltungsakteure als das wichtigste Entscheidungsgremium im Stadtteilprogramm. In den Fallstudienstädten ist dies nur in Mainz der Fall. Hier nimmt der NeustadtRat, der sich aus Vertretern von Bewohnern und Organisationen aus dem Stadtteil zusammensetzt, die zentrale Rolle im Entscheidungsprozess ein (vgl. Abschnitt 5.6).

Bewertung der ressortübergreifenden Kooperation

Dass der Innovationsgehalt der Organisationsformen auf der Ebene der Stadtverwaltung und die inhaltliche Relevanz der Lenkungsgruppen vielfach eher begrenzt sind, muss an sich nicht als Problem gewertet werden. Daher soll hier keinesfalls die Forderung erhoben werden, zusätzliche oder komplexere Steuerungsgremien auf der Ebene der Verwaltung einzurichten.

Dennoch erscheint die Konstruktion, wie sie sich in der Mehrzahl der Fallstudienstädte findet, bei näherer Betrachtung unbefriedigend. Wie oben dargestellt, ist die Soziale Stadt innerhalb der Verwaltung häufig das Projekt eines kleinen Kernteams von Akteuren. Bedenklich ist dabei, dass dieses Kernteam häufig nicht die Dezernatsgrenzen überschreitet, die enge Einbeziehung des Sozialdezernats in den Städten, in denen die Federführung beim Baudezernat liegt, nicht gesichert ist und umgekehrt. Es wäre aber von entscheidender Bedeutung, dass Baudezernat und Sozialdezernat gleichermaßen aktiv an der Entwicklung, Gestaltung und Umsetzung des Programms beteiligt sind.

In der Realität der Programmumsetzung zeigt sich, dass diese Voraussetzung nur in einer Minderheit von Städten realisiert wird. Die Regel ist vielmehr, dass das Programm Soziale Stadt in hohem Maße ein Projekt des jeweils federführenden Dezernats bleibt. Auch in den 13 Fallstudienstädten ist dies in der Mehrheit der Fälle zu konstatieren. In der Regel wird das Sozialdezernat erst auf Initiative des federführenden Baudezernats aktiv und bringt damit nicht von sich aus sein spezifisches Know-how und seine Ressourcen in das Programm ein. Umgekehrt wird bei Federführung des Sozialdezernats das Know-how der einschlägigen Ämter aus dem Baudezernat nur selten voll genutzt. Diese werden zwar, wie z.B. in Mainz-Neustadt, bei der Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen einbezogen, spielen aber im strategischen Planungsprozess nur eine geringe Rolle.

Daher wäre es sinnvoll, wenn im „Kernteam“ der Sozialen Stadt, das das operative Geschäft betreibt und auch in der strategischen Planung häufig die entscheidende Instanz ist, zumindest ein Vertreter des Baudezernats und ein Vertreter des Sozialdezernats repräsentiert wären. Nur in einem solchen Fall ist gesichert, dass systematisch die Handlungsmöglichkeiten der Ämter beider Dezernate ausgelotet und ins Programm eingebracht werden. Eine solche Konstellation findet sich unter den Fallstudienstädten z.B. in Ludwigsburg und in Achim. In Ludwigsburg fungieren der Leiter des Bereichs Soziale Dienste als Projektkoordinator der Sozialen Stadt, der Leiter des Bürgerbüros Bauen als stellvertretender Projektkoordinator. Gemeinsam mit den beiden externen Beauftragten bilden sie das Kernteam der Sozialen Stadt. Auch in Achim sind beide Dezernate im Kernteam der Sozialen Stadt vertreten. In einer ganzen Reihe weiterer Städte bleibt das Kernteam dagegen auf das federführende Dezernat und verwaltungsexterne Akteure beschränkt.

Zur Beteiligung von Organisationen und Institutionen im Stadtteil

Der innovative Impuls, der von den Entscheidungsstrukturen der Sozialen Stadt auf das Verwaltungshandeln ausgeht, liegt nicht so sehr in der ämter- und dezernatsübergreifenden Kooperation, die in Form und Bedeutung kaum wesentlich über die bisher bekannten Ansätze in der Kommunalverwaltung hinausgeht, sondern in der Einbeziehung verwaltungsexterner Akteure in den Entscheidungsprozess. Wie oben dargestellt, sind in vielen Städten externe Akteure ins „Kernteam“ der Sozialen Stadt eingebunden. Auf diese Weise können Wissen und Ressourcen von für den Stadtteil relevanten Akteuren systematisch für das Stadtteilprogramm genutzt werden. Gerade solchen Einflüssen haben sich viele Stadtverwaltungen bei der Umsetzung des Programms in durchaus weitreichender Weise geöffnet.

Für die Akteure im Stadtteil sind darüber hinaus die Stadtteilforen, die im Zusammenhang mit der Sozialen Stadt gebildet wurden, von Bedeutung. Diese haben sich als wichtige Vernetzungsgremien für die Akteure vor Ort erwiesen. Als solche haben sie in den meisten Fällen zu einer besseren Kommunikation und systematischeren Zusammenarbeit zwischen den im Stadtteil aktiven Organisationen und Institutionen geführt und einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum Stadtteilprogramm erbracht.

Ein Stadtteilforum als umfassendes Vernetzungsgremium der Stadtteilakteure existiert allerdings nur in einem Teil der Programmgebiete. Auch in den Fallstudienstädten ist dies nur in etwas weniger als der Hälfte der Gebiete der Fall (Hof, Hamburg, Achim, Völklingen, Mainz). Dabei gibt es in einigen Fällen Überschneidungen mit anderen Elementen der idealtypischen Organisationsstruktur der Sozialen Stadt: Zum Teil (Hamburg) sind Verwaltungsakteure ins „Stadtteilforum“ einbezogen, zum Teil (Achim, Mainz) auch Bewohner. Es gibt aber auch eine relevante Zahl von Städten, in denen ein Stadtteilforum als umfassendes Vernetzungsgremium für die Organisationen und Institutionen im Stadtteil nicht existiert. Statt dessen finden sich in einigen Fällen Gremien, die sich nur auf einen Teil des Programmgebiets oder umgekehrt auf ein viel größeres Gebiet beziehen bzw. auf ein bestimmtes Handlungsfeld beschränkt sind. Vollständig hat auf die organisierte Beteiligung externer Akteure im Stadtteil keine der für die Fallstudien ausgewählten Städte verzichtet.

Die schriftliche Befragung der externen Akteure deutet darauf hin, dass diese die Vernetzung der Akteure im Stadtteil als eine spürbare Verbesserung empfinden. Diejenigen unter den befragten Akteuren, die unmittelbar im Programmgebiet arbeiten, erleben die verbesserte Zusammenarbeit mit den übrigen Akteuren vor Ort als wichtigste Erleichterung ihrer Arbeit: Nicht weniger als 86,2 Prozent der Befragten bestätigen ohne Einschränkung (46,4 Prozent) oder teilweise (39,8 Prozent), dass sie seit Beginn des Programms besser mit den übrigen Akteuren vor Ort zusammenarbeiten können. Nach den Erfahrungen in den Fallstudienstädten ist zu vermuten, dass dabei institutionalisierte Stadtteilforen eine wichtige Rolle spielen. Es wäre daher sinnvoll, solche Gremien auch in den Gebieten einzurichten, in denen dies bislang noch nicht geschehen ist.

Deutlich weniger systematisch als die Organisationen und Institutionen im Stadtteil sind die Bewohner in die Entscheidungsprozesse der Sozialen Stadt einbezogen. Dieser Aspekt wird in Abschnitt 5.6 (Bürgerbeteiligung und Aktivierung der Gebietsbewohner) näher dargestellt.

Fazit

Betrachtet man die einzelnen Elemente der idealtypischen Organisationsstruktur der Sozialen Stadt, dann gibt es vor allem drei Bereiche, in denen die Umsetzung des Programms auf kommunaler und Gebietsebene gute Fortschritte gemacht hat.

- Die Einrichtung von Stadtteilbüros mit einem Quartiersmanagement ist in fast allen Programmgebieten inzwischen umgesetzt worden und hat sich als unverzichtbares Element der integrierten Stadtteilentwicklung erwiesen.
- Die Vernetzung von Organisationen und Institutionen im Stadtteil ist ebenfalls gut vorangekommen und zählt zu den spürbaren Verbesserungen, die das Programm angestoßen hat. Zudem spielen organisierte Stadtteilakteure in vielen Städten eine wichtige Rolle in den Entscheidungsprozessen der Sozialen Stadt.
- Schließlich wird das Programm durch Stadtrat und Verwaltungsspitze – und, wo vorhanden, auch durch die Ortspolitik – in den meisten Städten gut unterstützt.

Zwar sind auch auf der Ebene der Stadtverwaltung positive Entwicklungen zu verzeichnen, doch bei näherer Betrachtung erscheinen die Umsetzungsstrukturen in vielen Städten noch verbesserungsbedürftig. Die Soziale Stadt ist im faktischen Entscheidungsprozess häufig noch zu sehr ein Projekt des federführenden Dezernats, das operative Kernteam überschreitet in vielen Fällen die Dezernatsgrenzen nicht.

Als innovativer Anstoß für die kommunale Politik erhebt das Programm Soziale Stadt den Anspruch, drei Grenzen zu überwinden: die Grenze zwischen den Fachressorts bzw. Dezernaten, die Grenze zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren und die Grenze zwischen Verwaltung und Bewohnern. Die bisherigen Erfahrungen legen die Einschätzung nahe, dass die Grenzen zwischen öffentlichen und externen Akteuren auf kommunaler

Ebene leichter zu überwinden sind als die Dezernatsgrenzen innerhalb der Verwaltung. Inwieweit sich die Organisationsformen für die Bewohner geöffnet haben, wird in Abschnitt 5.6 gesondert analysiert.

Aus der Untersuchung der Organisationsformen auf kommunaler und Gebiets-ebene ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Es sollte gesichert sein, dass in das operative Kernteam, das sich laufend mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt befasst, neben dem Quartiersmanagement zumindest ein Vertreter des Baudezernats und ein Vertreter des Sozialdezernats einbezogen sind. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass das Wissen und die Handlungsressourcen aus beiden Bereichen systematisch in das Stadtteilprogramm eingebracht und die Aktivitäten wirksam vernetzt werden. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann es notwendig sein, weitere Akteure aus der Verwaltung in das Kernteam einzubinden.
- Das Quartiersmanagement sollte in der Regel verwaltungsextern organisiert werden. Obwohl es auch gelungene Beispiele für eine interne Lösung gibt, hat sich ein verwaltungsexterner Status des Quartiersmanagements in der Mehrzahl der Fälle als vorteilhaft für eine wirksame Umsetzung der komplexen Management- und Moderationsaufgaben auf kommunaler und Gebietsebene erwiesen.
- Kontinuität und Planungssicherheit sollten durch mehrjährige Arbeitsverträge für das Quartiersmanagement gesichert werden. Das Quartiersmanagement sollte entweder aus kommunalen Mitteln oder aus Mitteln des Programms Soziale Stadt finanziert werden. Beschäftigungsmaßnahmen eignen sich als Finanzierungsgrundlage allenfalls für zusätzliche Mitarbeiter im Stadtteilbüro, nicht aber für die eigentlichen Quartiersmanager.
- Stadtteilforen als umfassende Vernetzungsgremien der organisierten Akteure im Quartier haben die Handlungspotenziale der relevanten Akteure für das Quartier erschlossen und ihre Zusammenarbeit erkennbar verbessert. Es wäre sinnvoll, ein Stadtteilforum auch in den Programmgebieten einzurichten, in denen es ein solches Gremium bislang noch nicht gibt.

5.4 Mittelbündelung auf kommunaler Ebene

Da eine Abstimmung von Förderprogrammen oder die Auflage spezieller Landesprogramme bisher nur in seltenen Fällen erfolgt ist, stehen die Beteiligten vor Ort in den Kommunen vor der Aufgabe, für die von ihnen initiierten Projekte integrierbare Fördermittel zu akquirieren. Diese Aufgabe wird von den übergeordneten Verwaltungsebenen auch primär der lokalen Ebene zugeschrieben.

Die zweite Befragung der Städte durch das Difu hat ergeben, dass in über 90 Prozent aller geförderten Gebiete Mittel gebündelt werden.⁹⁷ Das deutet zunächst einmal auf eine erfolgreiche Umsetzung dieses Ziels hin. Allerdings sind zum Teil erhebliche Umsetzungsprobleme bei der Mittelbündelung zu erkennen, obwohl die

⁹⁷ Difu 2003a, S. 149.

Umsetzung des Programms in einigen Gebieten schon weit fortgeschritten ist.⁹⁸ Alle PvO-Teams berichten von Schwierigkeiten und Unsicherheiten über die Fördermittel und Komplementärfinanzierungen auf kommunaler Ebene. Auch die vorliegenden Evaluierungsberichte der Länder schätzen die Mittelbündelung als generell schwierig ein.⁹⁹

Aus der schriftlichen Befragung der Programmgebiete durch das Difu ist die Qualität und Intensität der Mittelbündelung in den Gebieten direkt kaum einzuschätzen. Die gestellten Fragen erlauben lediglich ein grobes Abbild, welche Fördermittel in den Gebieten eingesetzt werden. Zudem sind ihrer Art nach völlig unterschiedliche Fördermittel in einzelnen Antwortkategorien zusammengefasst worden. Während die erste Befragung des Difu bei den Programmjahrgängen 1999 und 2000 noch gezeigt hat, dass sich die Bündelung in den meisten Fällen auf die traditionellen Felder der Städtebauförderung beschränkte, ergab die zweite Befragung, dass bereits in zwei Dritteln der Gebiete andere, „neue“ Fördermittel zum Einsatz kommen.¹⁰⁰ Dazu gehören u.a. EU-Mittel (Strukturfonds, Gemeinschaftsinitiativen, Aktionsprogramme), E&C, das Aussiedlerintegrationsprogramm des BMI und Mittel der Arbeitsverwaltung, der Wirtschaftsförderung, Mittel von freien Trägern und Stiftungen. Demnach ist die Mittelbündelung also vorangekommen.

Die externen Akteure bestätigen den Eindruck, dass sich die finanziellen Mittel, die für die Lösung von Problemen im betreffenden Stadtteil zur Verfügung stehen, seit dem Beginn der Förderung aus der Sozialen Stadt erhöht haben. Knapp 43 Prozent der befragten externen Akteure gaben in unserer Befragung an, dass die verfügbaren Mittel insgesamt etwas angestiegen sind. Etwa 32 Prozent waren der Meinung, dass die Mittel sogar deutlich gestiegen seien. 8 Prozent berichten aber von einem Rückgang der Mittel.

Aus Sicht der externen Akteure besteht jedoch weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf bei der Mittelbündelung. Über drei Viertel der befragten Akteure, die diese Frage beantwortet haben, sehen diesen Bedarf. Besonders die Schulen und die Vertreter der Wirtschaft/Gewerkschaften sind der Meinung, dass die Mittelbündelung nicht hinreichend gelingt. Auch fällt den externen Akteuren in den Gebieten die Finanzierung von Projekten nicht unbedingt leichter als vorher. Mehr als 40 Prozent der Befragten verneinten die Aussage, dass es seit Beginn des Programms leichter sei, eine Finanzierung für ihre Projekte zu erhalten.

Ob es letztlich gelingt, die Mittel für das betroffene Quartier zusammenzuführen, ist abhängig von folgenden Faktoren:

- dem Verständnis des Soziale-Stadt-Programms als Querschnittsaufgabe;
- der Organisation des Programms in den Gemeinden, der Art der vorgesehenen Maßnahmen sowie der Herangehensweise an die Probleme;
- der Kooperationsbereitschaft aller Akteure;
- der Bereitschaft und der Fähigkeit der Akteure, eigene Ressourcen (Finanzmittel, Sachmittel, Arbeitsleistungen) einzubringen.¹⁰¹

⁹⁸ Ergebnisse der Difu-Befragung der Programmgemeinden der Förderjahrgänge 1999 und 2000 sowie Erfahrungen aus der Programmbegleitung vor Ort.

⁹⁹ Vgl. empirica 2004, S. 153 ff.; Romaus u.a. 2002, S. 110 ff.; Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 43 ff.

¹⁰⁰ Difu 2003a, S. 165.

¹⁰¹ Romaus u.a. 2002, S. 110.

Besonders bedeutsam sind Finanzierungsfragen im Allgemeinen und die Mittelbündelung im Besonderen bei der Finanzierung von kleineren Projekten im sozialen und kulturellen Bereich bzw. hinsichtlich der Förderung nicht-investiver Projekte. Besonders schwierig ist es vor allem in den Ländern, in denen die Finanzierung nicht-investiver Maßnahmen aus den unmittelbaren Programmmitteln der Sozialen Stadt restriktiv gehandhabt wird. Hinzu kommt, dass in vielen Gebieten das Programm nicht nur als Investitions- und Leitprogramm für den Einsatz kommunaler Ressortmittel verstanden wird, sondern als zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit für bereits geplante Maßnahmen, die ansonsten aufgrund der schwierigen kommunalen Haushaltslage nicht finanziert werden könnten. Die kommunale Finanzkrise schränkt den Spielraum für freiwillige Leistungen und nicht-investive Vorhaben weiter ein.

Während die Städtebauförderung traditionell mit den Mitteln der Wohnungsbauförderung, des Gemeindeverkehrs- und des Gemeindefinanzierungsgesetzes gekoppelt sind, verfolgt das Programm Soziale Stadt einen weitergehenden Ansatz. Hier kommt es insbesondere auf den Einsatz beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer, sozialer und kultureller Fördermittel an, die bisher kaum im Zusammenhang mit Stadterneuerung und Stadtteilentwicklung gesehen wurden. Unter den Zielen des Programms Soziale Stadt bekommen diese Maßnahmen ein besonderes Gewicht.

Ressourcenbündelung bedeutet koordiniertes Handeln verschiedener Fördermittelgeber in unterschiedlichen Politikfeldern. Eine Bündelung der Mittel setzt voraus, dass bei den Akteuren ein gemeinsames Problembewusstsein über die Situation im Quartier besteht. Dabei sollten alle Handlungsfelder integriert betrachtet werden. Daraus kann erst eine Integration von Politikfeldern und von Mitteln verschiedener Ressorts erfolgen.

Dabei gibt es drei Formen der Mittelbündelung:

- Lenkung von freiwilligen und gesetzlichen Leistungen der Kommune in das Gebiet auf der Grundlage eingeräumter Sonderbedingungen;
- die Mittelbündelung unmittelbar innerhalb durch die Soziale Stadt unterstützter Projekte, d.h. durch Kofinanzierung im Programm;
- die Mittelbündelung im Gebiet durch zusätzliche Projekte, die nicht aus der Sozialen Stadt finanziert werden, aber damit in Verbindung gesehen werden.

Im Rahmen der Fallstudien war es nicht möglich, die gebündelten Mittel zu quantifizieren. Das heißt nicht automatisch, dass keine Mittel gebündelt wurden. Die Verwaltungen in den Fallstudienstädten sind gebeten worden, ein Datenblatt über die eingesetzten Fördermittel auszufüllen. Meist konnten die gebündelten Mittel nur ohne eine Angabe der Größenordnung genannt werden. Allenfalls (aber auch nicht überall) konnten nur die Programme, die ebenfalls aus dem Baubereich sind, zuverlässig quantifiziert werden. Die Quantifizierung der Angaben wird sehr schwierig, sobald Zuständigkeitsbereiche überschritten werden müssen. Für Projekte außerhalb des Bausektors liegen in den meisten für die Soziale Stadt verantwortlichen Behörden keine Zahlen vor und konnten für den Zweck der Evaluierung auch nicht mit vertretbarem Aufwand rekonstruiert werden. Auch die länderbezogenen Evaluierungen stießen bei der Quantifizierung auf ähnliche Schwierigkeiten.

Normalleistungen im Gebiet

Mit dem Programm Soziale Stadt und anderen städtebaulichen Förderprogrammen werden in den Ländern Sondermittel bereitgestellt, die es den Kommunen auf Antrag ermöglichen, in speziellen Gebieten über einen längeren Zeitraum besondere Maßnahmen zu finanzieren. Diese Maßnahmen werden zusätzlich zu den weiterlaufenden „normalen“ Maßnahmen bewilligt. Die Normalmaßnahmen (Schulen, Infrastruktur, Sozialtransfers, Polizei, Leistungen des Arbeitsamtes) übersteigen dagegen die finanziellen Mittel von solchen Sondermaßnahmen – langfristig gesehen – teilweise um ein Mehrfaches. Diese staatlichen und kommunalen Leistungen werden in der Regel in einem raumfreien Kontext bereitgestellt.¹⁰² In den meisten Fallstudienstädten wurde daher auch nicht reflektiert, welche freiwilligen und gesetzlichen Leistungen überhaupt in die Gebiete fließen. Die Normalleistungen werden noch zu wenig als Potenzial für eine räumliche Entwicklungspolitik zugunsten der Soziale-Stadt-Gebiete gesehen und sie werden auch nicht systematisch daraufhin überprüft, ob sie wirksamer für die Entwicklung des Gebietes eingesetzt werden können.

In manchen der Fallstudienstädte gab es zwar eine Fokussierung von Leistungen auf die Gebiete, allerdings sind nicht immer die Anstrengungen der Sozialen Stadt der Anstoß: Beispielsweise wurde die Jugendarbeit in Schwedt und Jena-Lobeda nicht zurückgefahren. In den Gebieten Neumünster-Vicelinviertel und Hamburg-Heimfeld-Nord wurden die für die Jugendarbeit in den Gebieten eingesetzten Mittel im Zuge der Stadtteilentwicklung ausgeweitet. Im Gebiet Achim-Nord wird eine breite Palette von Gemeinwesenarbeit schon länger aus kommunalen Töpfen finanziert und in das Gebiet gelenkt.

Kofinanzierung im Programm

Hier steht die Kofinanzierung innerhalb des Programms im Mittelpunkt, d.h. die gemeinsame Finanzierung der Projekte, die aus Mitteln der Sozialen Stadt finanziert werden. Aus einzelnen Programmgebieten ist bekannt, dass die Kommunen Schwierigkeiten haben, ihren Kofinanzierungsanteil zu leisten. In der Difu-Befragung wird für zwei Drittel aller Gebiete berichtet, dass sie ihren Anteil im Rahmen der üblichen Drittel-Finanzierung selbst aufbringen. Es kommen jedoch für rund ein Fünftel der Gemeinden Sonderregelungen in Frage: z.B. eine Drittelfinanzierung mithilfe anderer Programme oder ein niedrigerer Eigenanteil durch Zusatzförderung durch den EFRE oder das Land.¹⁰³ In Berlin werden im Westteil der Stadt Maßnahmen zu 50 Prozent aus dem EFRE finanziert, im Ostteil zu 75 Prozent. In Bremen müssen die Träger und Akteure eine Grundfinanzierung der Projekte sicherstellen, um Ergänzungsmittel für die Projekte zu beantragen, einen festgeschriebenen Mindestanteil gibt es für die Soziale-Stadt-Förderung im Gegensatz zum Landesprogramm WiN jedoch nicht. Eine ähnliche Regelung mit festgelegtem Mindestanteil gilt auch in Hamburg.

¹⁰² Siehe dazu auch empirica 2003a, S. 159.

¹⁰³ Difu 2003a, S. 160.

Traditionell werden im Rahmen der Städtebauförderung Mittel aus Bund-Länder-Programmen eingesetzt (Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtumbau Ost, Wohnraumfördermittel des Bundes, Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, Landesmittel zur Wohnungsbau- und Instandsetzungsförderung, Denkmalschutz, Förderung der Stadterneuerung u.a.). Diese Mittel stellen heute noch den größten Teil der gebündelten Mittel dar, da die Kenntnisse in den Bauverwaltungen zur Bewilligungspraxis vorhanden und die Antragswege eingespielt sind. Für bauliche investive Maßnahmen fällt die Mittelbündelung leichter und ist daher weiter verbreitet.

Die Ergebnisse der zweiten Befragung des Difu zeigen, dass in gut der Hälfte der Gebiete Mittel der Wohnungswirtschaft eingesetzt werden. Die Wohnungsunternehmen sind auch in den Fallstudien oft die größten Investoren im Gebiet, z.B. in Mainz, Wiesbaden und Hamburg. Mittel von Unternehmen spielen nur bei einem Fünftel der Gebiete eine Rolle. Mittel von anderen privaten Investoren werden in etwas mehr als einem Drittel der Programmgebiete eingesetzt. Auch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege stellen Mittel für soziale Zwecke in den Gebieten zur Verfügung. Laut Befragungsergebnissen des Difu werden in knapp der Hälfte der Programmgebiete Mittel freier Träger bereitgestellt.¹⁰⁴

Zusätzliche Projekte im Gebiet

Die Fallstudien ergaben, dass es am häufigsten gelingt, neben den Mitteln aus dem Bauressort vor allem die Mittel aus den Teilprogrammen von E&C und LOS-Mittel für zusätzliche Projekte in den Soziale-Stadt-Gebieten einzuwerben. Akteure weisen darauf hin, dass es im Allgemeinen einfacher sei, Fördermittel für bauliche Maßnahmen im sechs- und siebenstelligen Bereich zu erhalten, als für nicht-investive Maßnahmen im vier- oder fünfstelligen Bereich.¹⁰⁵ Leichter ist es in allen Fällen, in denen parallel zur Sozialen Stadt entsprechende Landesprogramme aufgelegt sind (z.B. Bremen, ehemals Hessen). In manchen Kommunen der Fallstudien (Schwedt, Mainz, Neumünster) wird in erster Linie dort gebündelt, wo „von oben“ Strukturen vorgegeben sind: E&C, LOS oder begleitende Landesprogramme. Ohne diese Programme wären viele nicht-investive Vorhaben auf der Strecke geblieben.

Fördermittel in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Kultur, Bildung und Umweltschutz werden in allen untersuchten Städten so gut wie gar nicht (allenfalls punktuell) eingesetzt – hier stößt man bisher an deutliche Grenzen. Dabei gäbe es gerade in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Kultur grundsätzlich Förderbedarf. Besser sieht es im Sozialbereich aus, wo teilweise auf Landesebene (Hessen) sowie mit E&C und LOS auf Bundesebene relevante Fördermittel zur Verfügung standen bzw. stehen.

In den Fallstudien waren nur in Chemnitz und Völklingen umfangreichere Mittelbündelungserfolge zu verzeichnen, die über bauliche Förderprogramme oder E&C/LOS hinausgingen. In Völklingen wurden u.a. Baumpflanzaktionen über das Ökokonto

¹⁰⁴ Difu 2003a, S. 162.

¹⁰⁵ Romaus u.a. 2002, S. 81.

der Stadt (Öko-Ausgleichsmaßnahmen) finanziert. Außerdem konnten Mittel der Wirtschaftsförderung für die Wehrdener Bauausstellung und das Saarfest sowie Mittel des Stadtmarketings für die Beleuchtung zu Weihnachten akquiriert werden. In Chemnitz ist die Förderung von Investitionen kleiner und mittlerer Unternehmen und Existenzgründer aus dem EFRE von besonderer Bedeutung.

Zu einer Bündelung von Mitteln kommt es auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Von besonderer Bedeutung sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) und Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung (BSI). In fast allen Quartieren wurden solche Maßnahmen durchgeführt, in denen arbeitslose Bewohner und Sozialhilfeempfänger befristet beschäftigt wurden. Dasselbe gilt für Beschäftigungsmaßnahmen, in denen Leistungen für die Quartiere erbracht wurden (z.B. zur Verbesserung des Wohnumfelds). ABM wurden in der Vergangenheit auch dazu genutzt, das Fachpersonal für soziale Projekte oder auch Teile des Quartiersmanagements zu finanzieren. In den Fallstudien wurde insbesondere im Berliner Wrangelkiez, Völklingen und in Hamburg-Heimfeld eine Reihe von Maßnahmen aus Mitteln der Arbeitsverwaltung finanziert.

Insbesondere kleinere und mittlere Kommunen beklagen fehlende Kenntnisse über die zur Verfügung stehenden Fördermittel und Finanzierungsquellen auf den staatlichen Ebenen (EU, Bund, Land) und in den halbstaatlichen Organisationen. Ebenso wenig sind sie über die Vielzahl sonstiger Quellen wie Stiftungen bundes- und landesweiter Organisationen, Förderbanken etc. umfassend informiert. Bei größeren Kommunen dürfte diese Kompetenz eher vorhanden sein, sie kommt jedoch wegen der stark arbeitsteiligen Verwaltung nur bedingt zum Tragen. So wussten einige Gesprächspartner in den Fallstudienstädten im Bereich der Jugendberufshilfe nicht einmal von der Existenz des Programms E&C.

Aus Sicht der Vertreter der Ämter, der Quartiersmanager, der Landesbehörden und der Projektträger ist die Kombination von Förderprogrammen auf Projektebene sehr aufwändig. Üblicherweise sind die Mittel jeweils gesondert zu beantragen und später abzurechnen. Die Antragstellung und Abrechnung der Fördermittel bindet einen erheblichen Teil der Ressourcen der Stadtteilmanager und kommunalen Programmverantwortlichen, die eigentlich für andere Aufgaben (Aktivierung, Vernetzung, Entwicklung von Projektideen) zur Verfügung stehen müssten. „Die geforderte Mittelbündelung ist ein bürokratischer Alptraum, weil viele Anträge gestellt und jeweils neue Einsatzbedingungen für die eingeworbenen Mittel einzuhalten sind.“ (Berliner Quartiersmanager)¹⁰⁶ Als Hemmnisse erweisen sich die fehlende Passfähigkeit der Förderbedingungen, Unterschiede in der Höhe der Fördersätze und die unterschiedliche (z.T. zu kurze) Laufzeit der Förderprogramme. So sind dann oft aus einem Fördertopf nur Teile des Vorhabens förderfähig, aus einer anderen Finanzierungsquelle andere Bestandteile. Die gesamte Förderquote sinkt dann unter die (zu) hoch gesteckten Erwartungen.

Problematisch ist, dass eingeworbene Mittel nur eingeschränkt in bestehende bewährte Projekte gesteckt werden können. In vielen Programmen mit Modellprojektcharakter oder Innovationsanforderungen muss man ständig „etwas Neues erfinden“, und für Bewährtes und entstehende Betriebskosten findet sich keine längerfristige Finanzierung. K&Q hatte 2002 z.B. nur ein Jahr Laufzeit, das wird ein-

¹⁰⁶ Zitiert nach empirica 2004, S. 155.

deutig als zu kurz angesehen. Auch bei LOS kann jedes Projekt nur einmal durchgeführt werden, auch wenn es sich bewährt hat (z.B. in Schwedt Prüfungswiederholung für durchgefallene Berufsschüler. Den Bedarf gibt es jedes Jahr, das Programm aber nur einmal). Die Idee, dass sich die Projekte nach Ablauf der Förderung selbst tragen, hat sich aber angesichts der Finanzlage der Kommunen schon jetzt oft als Illusion erwiesen. In Schwedt sind beispielsweise bisher alle Projekte nach Auslaufen der Förderung weggebrochen. Die Fördermittel können weder von Trägern noch von der Kommune ersetzt werden, auch Sponsoren stehen dafür meist nicht zur Verfügung.

Fazit

Angesichts der Tatsache, dass die Abstimmung von Förderprogrammen bisher nur in seltenen Fällen erfolgt ist, fällt der Kommune die Hauptlast der Mittelbündelung zu. In fast allen Programmgebieten werden inzwischen Mittel gebündelt. Die zweite Befragung des Difu ergab, dass in einer zunehmenden Anzahl von Gebieten Mittel außerhalb der traditionellen Städtebauförderung zum Einsatz kommen (EU-Mittel, E&C, LOS, Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktprogramme, Mittel von Wohnungsunternehmen, freien Trägern und Stiftungen). Allerdings zeigen sich dabei erhebliche Umsetzungsprobleme. Die Abstimmung der verschiedenen Förderprogramme ist schwierig und aufwändig, und die Unterstützung übergeordneter Verwaltungsbehörden wird überwiegend als nicht ausreichend angesehen. Kenntnisse über die diversen Finanzierungsquellen und -regeln fehlen vor Ort. Besonders schwierig ist es in denjenigen Ländern, in denen die Finanzierung nicht-investiver Maßnahmen aus den unmittelbaren Programmmitteln restriktiv gehandhabt wird. Die schlechte kommunale Finanzlage schränkt die Möglichkeit freiwilliger Leistungen und nicht-investiver Vorhaben weiter ein. Im Quartiersmanagement und bei den kommunalen Programmverantwortlichen werden für die Mittelbündelung Ressourcen gebunden, die eigentlich für andere Aufgaben zur Verfügung stehen sollten (z.B. Vernetzung, Bürgerbeteiligung und -aktivierung). Da sich die Gewinnung von Informationen über die verschiedenen Finanzierungsquellen und Zuwendungsregeln auf kommunaler Ebene sehr schwierig gestaltet, ist zu empfehlen, systematische Fortbildungsveranstaltungen auf Länderebene anzubieten. Die geschaffene Bündelungsberatungsstelle auf Bundesebene benötigt vor dem Hintergrund der Unterschiede zwischen den Ländern mit den einzelnen Länderspezifika vertraute Berater. Die Kommunen in jedem Bundesland sollten auf Landesebene nur einen Ansprechpartner mit exzellenten Förderkenntnissen haben, der für die Belange der Mittelbündelung der Sozialen Stadt besonders sensibilisiert ist. In Kommunen mit mehreren Programmgebieten erscheint es sinnvoll, dass sich nur einer der Quartiersmanager in die Materie vertieft einarbeitet und als Ansprechpartner für die anderen Beteiligten fungiert. Denkbar wäre auch, die Aufgaben der Fördermittelsuche, Antragstellung und Abwicklung der Förderung an einen externen Dienstleister auszulagern.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Hier gibt es z.B. gute Erfahrungen in Jena.

Der Umfang der Mittelbündelung konnte in den Fallstudien und in anderen Erhebungen (z.B. in den Länderevaluierungen) bisher nicht quantifiziert werden. Nimmt man das Ziel der Mittelbündelung ernst, dann sollte in den Städten erfasst werden, welche finanziellen Mittel aus welchen Finanzquellen in das Gebiet fließen. Dies gilt in erster Line für die unmittelbare Kofinanzierung von Soziale-Stadt-Projekten, aber auch für die Finanzierung zusätzlicher, nicht aus Programmmitteln unterstützter Vorhaben und sonstiger Leistungen.

5.5 Einbeziehung der externen Akteure

Wie in Abschnitt 5.3 dargestellt, setzt das Programm Soziale Stadt in besonderem Maße auf die Einbeziehung von gesellschaftlichen Organisationen und Institutionen, die einen Beitrag zum Stadtteilprogramm leisten können. Die Vernetzung der betreffenden Akteure auf Stadtteilebene und ihre Einbeziehung in Steuerungsgremien der Sozialen Stadt ist nach den bisherigen Eindrücken relativ gut gelungen und kann als eine Stärke der Programmumsetzung auf kommunaler Ebene gelten. Im Folgenden sollen der Blickwinkel etwas erweitert und die Einbeziehung der verwaltungsexternen Akteure in die Quartiersentwicklung insgesamt analysiert werden. Hierzu kann zunächst die schriftliche Befragung der externen Akteure herangezogen werden, die zu Beginn des Jahres 2004 bundesweit durchgeführt wurde und verlässliche Hinweise auf die quantitativen Dimensionen der Beteiligung gibt. Im Anschluss an die Darstellung der Befragungsergebnisse sollen diese mithilfe von qualitativen Einschätzungen aus der vorliegenden Literatur zur Sozialen Stadt sowie den für die Zwischenevaluierung durchgeführten Fallstudien ergänzt und inhaltlich eingeordnet werden.

5.5.1 Überblick zur Beteiligung externer Akteure

Die Ergebnisse der Befragung externer Akteure stehen unter dem methodischen Vorbehalt, dass möglicherweise diejenigen Akteure in höherer Zahl geantwortet haben, die besser in das Programm Soziale Stadt einbezogen sind. Allerdings dürfte das Ausmaß der Verzerrung, das sich aus diesem Effekt ergibt, bei der relativ hohen Rücklaufquote von 42,3 Prozent (762 von 1.800 Fragebögen) begrenzt sein. Dennoch ist zumindest denkbar, dass der Grad der Beteiligung der externen Akteure in Wirklichkeit einige Prozentpunkte niedriger liegt als im Folgenden dargestellt. Die grundsätzliche Bewertung bleibt davon jedoch unberührt.

Insgesamt hat die Befragung auf einen vergleichsweise hohen Grad der Einbeziehung verwaltungsexterner Akteure hingewiesen. Dies zeigt sich in drei verschiedenen Dimensionen:

- dem objektiven Grad der Einbeziehung,
- dem subjektiven Gefühl der Einbezogenheit und
- der Vertrautheit mit dem Programm Soziale Stadt.

Auf die Frage, wie gut sie das Programm Soziale Stadt kennen, haben nur wenige der befragten Akteure eine eindeutig negative Antwort gegeben. Nach eigener Ein-

schätzung kann etwa die Hälfte der angeschriebenen externen Akteure als gute Kenner des Programms gelten, ein weiteres Drittel kennt immerhin die Grundzüge des Programms, und nur ungefähr ein Sechstel hat nur sehr geringe oder gar keine Kenntnisse des Programms (vgl. Abbildung 4).

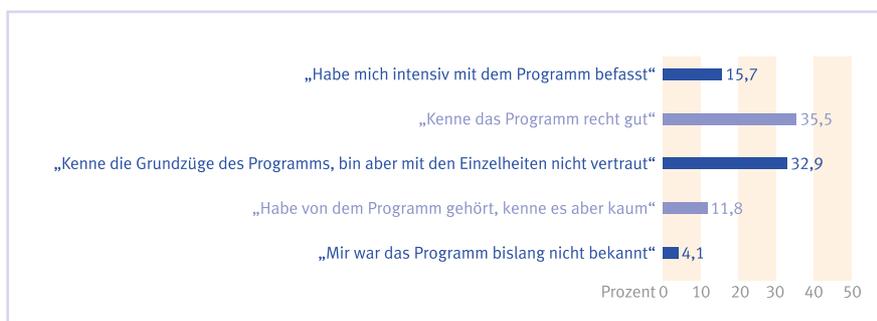


Abbildung 4:
Kenntnis des Programms Soziale Stadt

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Ein ähnlich positives Ergebnis gab es bei der Frage, ob sich die betreffenden Akteure hinreichend in die Umsetzung des Programms einbezogen fühlen (vgl. Abbildung 5). Hier sind es knapp zwei Drittel, die eine positive Antwort geben; etwas mehr als ein Drittel gibt an, die Einbeziehung könnte besser sein.

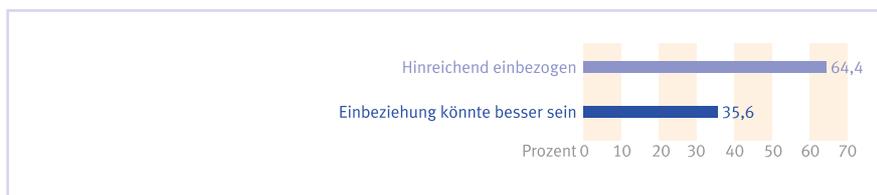


Abbildung 5:
Sind Sie bzw. Ihre Organisation hinreichend einbezogen?

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure



Abbildung 6:
Beteiligung an der Umsetzung der Sozialen Stadt*

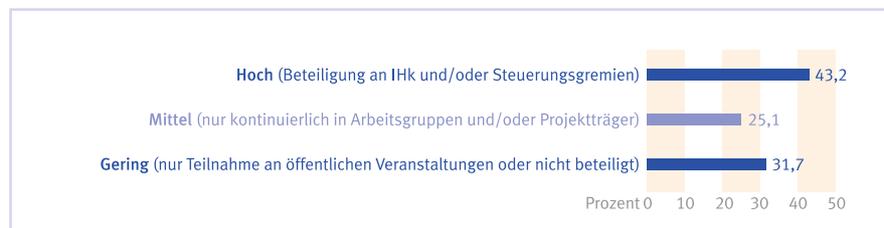
* Mehrfachnennungen möglich
Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Neben dem subjektiven Eindruck wurden in der Befragung auch die tatsächlichen Formen der Mitarbeit am Programm erhoben (vgl. Abbildung 6). Es zeigt sich, dass nur ein kleiner Teil der befragten externen Akteure gar nicht am Programm beteiligt ist (13,4 Prozent). Unter den Formen der Beteiligung ergibt sich eine klare Rangfolge. Die am wenigsten aufwändige Form der Mitarbeit – Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen – bestätigen zwei Drittel der Befragten, fast die

Hälfte (48,6 Prozent) wirkt kontinuierlich an Arbeitsgruppen mit. Geringer fällt erwartungsgemäß die Einbeziehung in die Programmsteuerung aus. Am Integrierten Handlungskonzept haben etwas über 30 Prozent der befragten Akteure mitgewirkt, in die Steuerungsgremien der Sozialen Stadt ist etwa ein Viertel der Befragten einbezogen.

Da sich diese Formen der Beteiligung bei vielen Akteuren überschneiden, haben wir aus den einzelnen Antworten einen Index für den Grad der Beteiligung errechnet, der die Akteure in unterschiedliche Gruppen einordnet (vgl. Abbildung 7). Erneut zeigt sich, dass etwa zwei Drittel (68,3 Prozent) der Befragten in relevantem Umfang ins Programm einbezogen sind (Beteiligungsgrad „hoch“ oder „mittel“), d.h. mindestens kontinuierlich in Arbeitsgruppen mitwirken oder als Projektträger fungieren, wenn nicht gar am Integrierten Handlungskonzept beteiligt waren oder in den Steuerungsgremien vertreten sind.

Abbildung 7:
Grad der Beteiligung (Index)



Quelle: IfS-Befragung externer Akteure

Zwischen den genannten drei Dimensionen der Einbezogenheit ins Programm – der Kenntnis des Programms, dem subjektiven Einbezogenheitsgefühl und dem objektiven Beteiligungsgrad – bestehen durchweg statistisch signifikante Beziehungen. Besonders wichtig ist die Erkenntnis, dass ein klarer Zusammenhang zwischen dem objektiven Beteiligungsgrad und dem subjektiven Einbezogenheitsgefühl besteht: Von den Akteuren, die objektiv gut einbezogen sind (Beteiligungsgrad „hoch“), geben 82,0 Prozent an, sie seien hinreichend einbezogen; von denjenigen, die objektiv eher schwach einbezogen sind (Beteiligungsgrad „gering“), sind es dagegen nur 34,2 Prozent. Ebenso gilt, dass diejenigen unter den befragten externen Akteuren, die klagen, die Einbeziehung ihrer Organisation könnte besser sein, in der Tendenz tatsächlich weniger gut ins Programm einbezogen sind.¹⁰⁸

Mögliche Einflussgrößen für die Beteiligung externer Akteure

Bei der Beteiligung der externen Akteure gibt es keine klar erkennbaren Unterschiede zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland. Die Akteure in unserer Stichprobe fühlen sich in Ostdeutschland etwas schlechter einbezogen, der Effekt ist jedoch nicht statistisch signifikant. Beim objektiven Beteiligungsgrad und bei der Kenntnis des Programms sind relevante Unterschiede zwischen Norddeutschland, Süddeutschland und Ostdeutschland nicht zu verzeichnen.

¹⁰⁸ Unter den mit ihrer Beteiligung unzufriedenen Akteuren liegt der Anteil derjenigen, die objektiv nur gering beteiligt sind, immerhin bei 53,8 Prozent, bei den nach eigener Einschätzung „hinreichend einbezogenen“ Akteuren sind es nur 15,5 Prozent.

Etwas überraschend ist, dass auch die Existenz eines Vorläuferprogramms der Sozialen Stadt auf Landesebene (Programmgebiete in Nordrhein-Westfalen und Hamburg) keinen positiven Effekt auf die Beteiligung der externen Akteure (in allen drei Dimensionen) hat; dies gilt ebenso für das Jahr des Programmbeginns (Beginn 1999 oder späterer Beginn). Auch mit der Größe der jeweiligen Stadt hängt der Grad der Beteiligung externer Akteure nicht zusammen.

Externe Akteure sind also in Ostdeutschland wie in Westdeutschland, in kleinen wie in größeren Städten, in Gebieten, die seit 1999 dabei sind, wie in solchen, die erst später begonnen haben, in ähnlichem Umfang beteiligt. Es spricht viel dafür, dass der Beteiligungsgrad externer Akteure in erster Linie von den konkreten Aktivitäten und der politischen Kultur vor Ort abhängt.

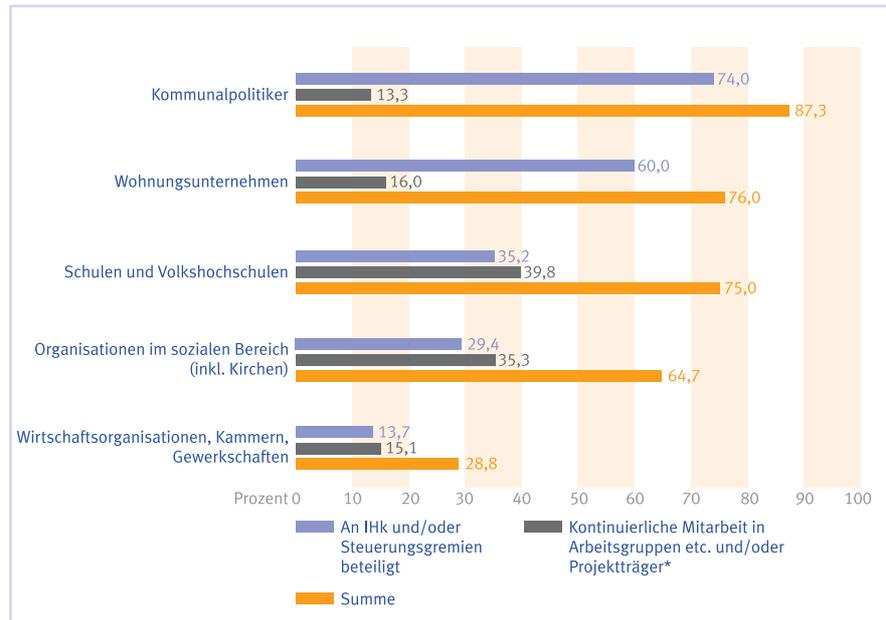
Beteiligung der einzelnen Akteursgruppen

Die Beteiligung am Programm Soziale Stadt fällt bei den einzelnen Gruppen von externen Akteuren unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 8). Betrachtet man den objektiven Beteiligungsgrad, so sind es die Kommunalpolitiker, die am stärksten in die Umsetzung der Sozialen Stadt einbezogen sind. Fast drei Viertel der angeschriebenen Kommunalpolitiker waren an der Formulierung des Integrierten Handlungskonzepts beteiligt und/oder sind in den Steuerungsgremien der Sozialen Stadt vertreten.¹⁰⁹ Am zweitstärksten eingebunden sind die Wohnungsunternehmen. Auch von ihnen sind immerhin 60 Prozent an der Formulierung des IHK und/oder an den Steuerungsgremien der Sozialen Stadt beteiligt. In der Mitte liegen die Schulen und Volkshochschulen mit einem Wert von etwas über einem Drittel. Am schwächsten einbezogen sind zum einen die Organisationen im sozialen Bereich (inkl. Kirchen) (29,4 Prozent) und zum anderen die Organisationen im Bereich Wirtschaft (inkl. Gewerkschaften) (13,7 Prozent). Insbesondere bei dieser letzteren Gruppe scheinen erhebliche Beteiligungsdefizite zu bestehen. Im Gegensatz zu allen anderen Gruppen ist unter den Akteuren aus dem wirtschaftlichen Bereich nur eine Minderheit (28,8 Prozent) überhaupt in relevantem Umfang – d.h. zumindest durch kontinuierliche Mitarbeit in Arbeitsgruppen oder als Projektträger – in das Programm einbezogen.¹¹⁰ Bei allen anderen Gruppen liegt dieser Wert deutlich über 60 Prozent (vgl. Abbildung 8, „Summe“).

¹⁰⁹ Es ist allerdings möglich, dass der tatsächliche Beteiligungsgrad der Kommunalpolitiker in der Befragung überschätzt wird. Ein Teil der Kommunalpolitiker scheint den jeweiligen Ausschuss im Stadtparlament als Steuerungsgremium der Sozialen Stadt interpretiert zu haben. Dies würde erklären, dass der Anteil der Kommunalpolitiker, die nach eigener Angabe an den Steuerungsgremien der Sozialen Stadt beteiligt sind, mit 54,1 Prozent weit höher ausfällt als bei den anderen Gruppen. Da die Kommunalpolitiker auch bei der Mitwirkung am Integrierten Handlungskonzept mit 49,2 Prozent hinter den Wohnungsunternehmen den zweithöchsten Wert erreichen, scheint jedoch sicher, dass sie tatsächlich besser in das Programm einbezogen sind als die meisten anderen Gruppen. Darauf deuten auch alle übrigen Antworten der Kommunalpolitiker und – noch wichtiger – alle Aussagen der übrigen externen Akteure über die Rolle der Kommunalpolitik in unserer Befragung hin.

¹¹⁰ Auch private Unternehmen (die nicht in die Befragung einbezogen wurden) sind nach dem Urteil der externen Akteure nur in sehr geringem Maße am Programm beteiligt. Nur 4,0 Prozent der Akteure bestätigten ohne Einschränkung, dass das Programm zu mehr Engagement von Unternehmen für das Gebiet geführt habe (23,7 Prozent „trifft teilweise zu“, 72,3 Prozent „trifft nicht zu“).

Abbildung 8:
Beteiligung der verschiedenen Akteursgruppen

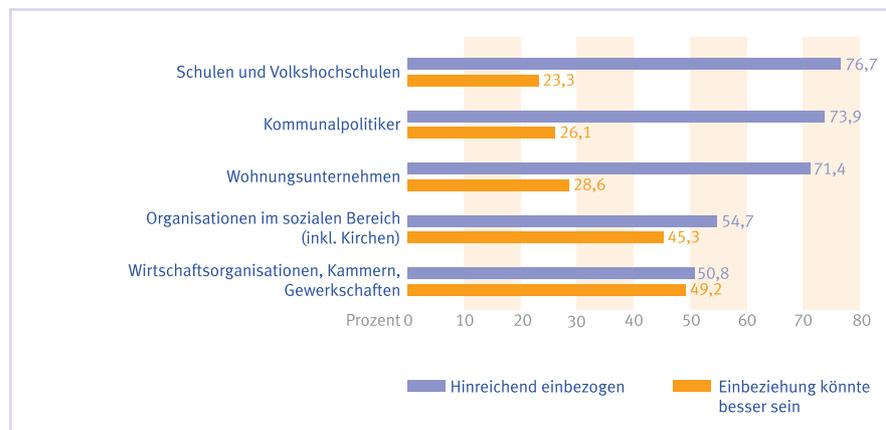


* aber keine Beteiligung an IHK und/oder Steuerungs-gremien der Sozialen Stadt

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Auch der Blick auf das subjektive Einbezogenheitsgefühl bestätigt, dass bei den beiden genannten Akteursgruppen – Organisationen im Sozialbereich und Organisationen im Wirtschaftsbereich – am ehesten Beteiligungsdefizite bestehen (vgl. Abbildung 9). In beiden Fällen ist es immerhin fast die Hälfte der angeschriebenen Personen, die sich nicht hinreichend in die Umsetzung des Programms einbezogen fühlt. Bei den anderen drei Gruppen äußert sich jeweils nur eine Minderheit von unter 30 Prozent der Befragten in diesem Sinne. Die subjektive Einbezogenheit der fünf genannten Gruppen korrespondiert eng mit dem oben dargestellten objektiven Beteiligungsgrad. Es gibt allerdings eine Ausnahme: Die Schulen (inkl. Volkshochschulen), die objektiv weniger stark eingebunden sind als die Kommunalpolitiker und die Wohnungsunternehmen, sind mit dem Grad ihrer Beteiligung sogar etwas zufriedener als diese beiden Gruppen. Dies deutet auf eine geringere Erwartungshaltung bzw. ein geringeres Beteiligungsinteresse der Schulen hin.

Abbildung 9:
Subjektives Einbezogenheitsgefühl der verschiedenen Akteursgruppen



Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Noch deutlicher wird die Abstufung der fünf Gruppen, wenn man die Angaben zur Kenntnis des Programms Soziale Stadt vergleicht (Abbildung 10). Während von den Kommunalpolitikern über 70 Prozent das Programm nach eigener Einschätzung gut kennen (und von den Wohnungsunternehmen mehr als 60 Prozent), sind dies bei den Organisationen im Bereich Wirtschaft gerade einmal 15 Prozent. Wesentlich stärker noch als die – ebenfalls nicht befriedigend einbezogenen – Organisationen im sozialen Bereich bleiben die Wirtschaftsorganisationen (lokale Interessengemeinschaften von Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Kammern, Gewerkschaften) Außenseiter im Programm Soziale Stadt.¹¹¹

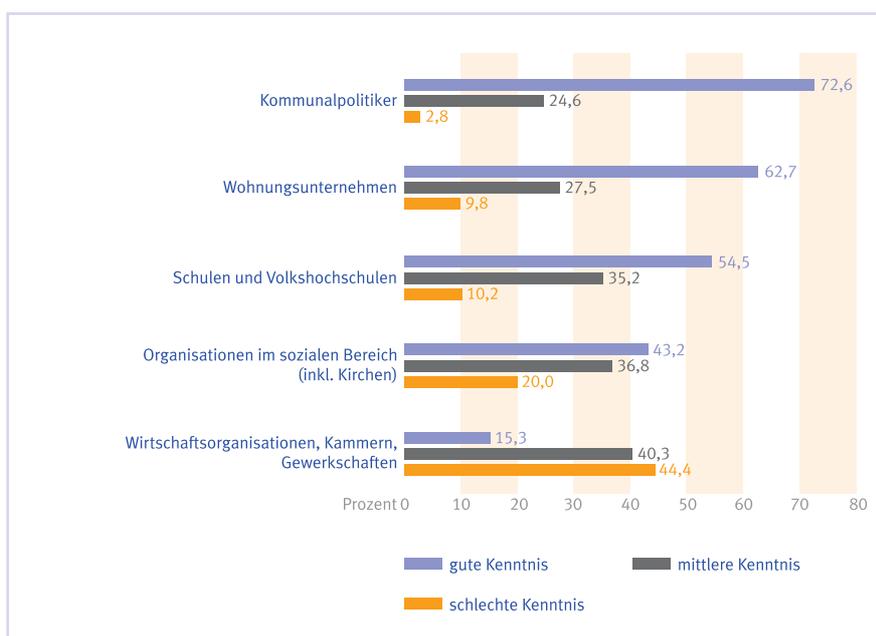


Abbildung 10: Kenntnis des Programms Soziale Stadt nach Akteursgruppen (eigene Einschätzung)

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Einbeziehung der Akteure und materielle Erfolge in den einzelnen Handlungsfeldern

In der Befragung der externen Akteure zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Erfolgen, die in den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Sozialen Stadt gesehen werden, und der Einbeziehung der für das jeweilige Handlungsfeld relevanten externen Akteure. So wird bei der Frage, wie sich die Situation im Gebiet seit Beginn des Programms entwickelt habe, eine klare Rangfolge der Hand-

¹¹¹ Der Grad der Beteiligung der einzelnen Akteursgruppen korreliert auffällig mit der Einschätzung der Leistungen der Stadtverwaltung im Kontext der Sozialen Stadt: Je stärker die jeweilige Gruppe eingebunden ist, desto günstiger werden die Leistungen und das Verhalten der Verwaltung beurteilt. Als eines unter vielen Beispielen sei nur genannt, dass 50,0 Prozent der Wirtschaftsorganisationen und 59,2 Prozent der Organisationen im Sozialbereich wesentlichen Verbesserungsbedarf bei der Kooperation der verschiedenen Ressorts der Stadtverwaltung sehen, während dies bei den Kommunalpolitikern nur 29,4 Prozent sind. Unter den „externen“ Akteuren sind offenbar die einen (Kommunalpolitiker, sekundär Wohnungsunternehmen) weniger „extern“ als die anderen (Wirtschaftsorganisationen und Organisationen im Sozialbereich), die Schulen stehen gewöhnlich in der Mitte.

lungsfelder sichtbar: Am günstigsten wird die Entwicklung im baulichen Bereich (Zustand des Wohnumfelds und des öffentlichen Raums, Qualität der Wohnungen) beurteilt, wo die Mehrheit der Befragten Verbesserungen seit Beginn des Programms erkennt. Am ungünstigsten wird die Entwicklung im wirtschaftlichen Bereich (Arbeitslosigkeit, Armut, Situation des Einzelhandels) bewertet, wo nur ein verschwindend geringer Teil der Befragten Verbesserungen, ungefähr die Hälfte aber sogar Verschlechterungen sieht (zu einer genaueren Darstellung der Ergebnisse vgl. Abschnitt 6.3). Dem entspricht die oben dargestellte Rangfolge der Beteiligung bei den einzelnen Akteursgruppen: Die Wohnungsunternehmen als externe Akteure im baulichen Bereich sind (nach den Kommunalpolitikern, die keinem bestimmten Handlungsfeld zugeordnet werden können) am besten einbezogen, die Organisationen im Wirtschaftsbereich am schlechtesten. Dazwischen ordnen sich die Schulen und die sozialen Organisationen ein, in deren spezifischen Handlungsfeldern auch die Erfolge im Mittelfeld zwischen den Extremen des baulichen Bereichs (gute Erfolge) und des wirtschaftlichen Bereichs (keine Erfolge) liegen.

Legt man die Ergebnisse der Befragung zugrunde, dann zeigt sich Handlungsbedarf somit vor allem bei der Einbeziehung von wirtschaftlichen Akteuren (inkl. Gewerkschaften): Der Bereich Arbeitsmarkt und Wirtschaft gilt den externen Akteuren als das schwerwiegendste Problem in den Programmgebieten der Sozialen Stadt,¹¹² bei dem zudem die geringsten Erfolge seit Beginn des Programms erzielt wurden. Insofern die im Bereich Wirtschaft und Arbeitsmarkt relevanten externen Akteure zugleich diejenigen sind, die sich am schlechtesten einbezogen fühlen und auch objektiv am wenigsten beteiligt sind, wird in diesem Punkt Verbesserungsbedarf sichtbar.

In zweiter Linie deutet die Befragung darauf hin, dass auch die Beteiligung der Organisationen im sozialen Bereich noch verbessert werden könnte. Ein Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Programmterfolge und der Einbindung der relevanten Akteure ist hier allerdings nicht durchgehend gegeben. So sehen die externen Akteure seit Beginn des Programms durchaus Verbesserungen bei den Angeboten für Kinder und Jugendliche; bei der Beteiligung der Jugendorganisationen fällt die Bilanz aber ungünstiger aus. Denn nur knapp die Hälfte der Jugendorganisationen fühlt sich „hinreichend einbezogen“ (48,7 Prozent, Durchschnitt: 64,4 Prozent), dies ist – hinter den Gewerkschaften und den Wirtschaftsverbänden – der drittschlechteste Wert unter 14 Gruppen.¹¹³ Nicht wesentlich besser fällt das Ergebnis bei den Sozial- und Wohlfahrtsverbänden (50,6 Prozent) aus.

Im Unterschied zu den oben genannten Gruppen scheint die Befragung weder auf Handlungsbedarf bei der Einbeziehung der Wohnungsunternehmen noch auf Verbesserungsbedarf bei der Einbeziehung der Schulen hinzudeuten. Die Problemlage in beiden Bereichen wird von den externen Akteuren als wenig dramatisch einge-

¹¹² Unter den Problemen des Gebiets nehmen die Arbeitslosigkeit der Bewohner und das Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Gebiet selbst mit 73,5 Prozent bzw. 69,7 Prozent Nennungen als „großes Problem“ mit Abstand die ersten Plätze unter zwölf genannten Bereichen ein. Die Situation des Einzelhandels folgt mit 41,6 Prozent auf dem dritten Platz.

¹¹³ Zum Teil hängt diese Einschätzung mit einer überdurchschnittlichen Beteiligungserwartung der Jugendorganisationen zusammen. Doch auch objektiv sind die Jugendorganisationen in geringerem Maße einbezogen als Kommunalpolitiker, Wohnungsunternehmen und Schulen. Deutlich unterdurchschnittlich fällt vor allem ihre Mitwirkung am Integrierten Handlungskonzept und ihre Beteiligung an den Steuerungsgremien der Sozialen Stadt (jeweils nur 17 Prozent) aus.

schätzt,¹¹⁴ die Entwicklung zeigt ihrer Ansicht nach in eine positive Richtung,¹¹⁵ und die betreffenden Akteure scheinen subjektiv und objektiv gut in die Umsetzung des Programms einbezogen.

5.5.2 Vertiefung für einzelne Akteursgruppen

Die vorliegende Literatur zur Sozialen Stadt und die eigenen Untersuchungen in den 13 Fallstudienstädten ermöglichen eine qualitative Vertiefung der Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung der externen Akteure. Über die formalen Beteiligungsformen hinaus geben diese Quellen auch Aufschluss darüber, wie wichtig die einzelnen externen Akteure im Stadtteilprogramm tatsächlich sind und woran eine intensivere Beteiligung bestimmter Akteure womöglich scheitert. Die Darstellung erfolgt auch hier differenziert für die einzelnen Gruppen von externen Akteuren.

Wohnungswirtschaft

Die Befragung der externen Akteure kann im Bereich der Wohnungswirtschaft naturgemäß nur einen Teil der Programmrealität abbilden. Was diese Umfrage wiedergibt, ist die Einbindung der großen Wohnungsunternehmen. Die Schwierigkeiten bei der Einbeziehung der kleineren Eigentümer sind in einer solchen Befragung nicht zu erfassen. Sowohl die bisherigen Analysen zum Programm Soziale Stadt¹¹⁶ als auch die durchgeführten Fallstudien zeigen, dass die Beteiligung von Einzeleigentümern in der Regel nicht gelingt. Gewisse Bemühungen um die Mitarbeit von Einzeleigentümern werden immerhin in einzelnen Städten unternommen. In den Fallstudienstädten ist dies in Völklingen, Hof und Neumünster der Fall. Hier sollen Modernisierungsförderungen einen Anreiz zur Beteiligung an der Sozialen Stadt bieten.¹¹⁷

Grundsätzlich spielt die Wohnungswirtschaft als Akteur in der Sozialen Stadt aber nur in den Gebieten eine entscheidende Rolle, in denen kommunale Wohnungsunternehmen einen relevanten Anteil der Wohnungen besitzen. Unter den Fallstudienstädten trifft dieses Kriterium auf Hamburg (Heimfeld-Nord), Jena (Lobeda), Schwedt (Obere Talsandterrasse), Mainz (Neustadt), Wiesbaden (Biebrich-Süd-Ost) und Köln (Chorweiler) zu. Umfang und Art der Beteiligung der Wohnungsunternehmen fallen in diesen Programmebenen aber sehr unterschiedlich aus.

Als zentraler Akteur tritt ein Wohnungsunternehmen vor allem in Heimfeld-Nord (Hamburg-Harburg) in Erscheinung. Hier hat die SAGA seit Beginn der 90er-Jahre mit 40 Mio. Euro (davon über 50 Prozent Fördermittel) ihre knapp 1.000 Wohnun-

¹¹⁴ Die Qualität der Wohnungen gilt nur 25,2 Prozent der Befragten als „großes Problem“. Damit liegt dieser Aspekt lediglich auf Rang 9 unter zwölf genannten Problemfeldern. Die Qualität der Schulen wird sogar nur von 8,3 Prozent der Befragten als großes Problem gesehen, nicht weniger als 50,1 Prozent erkennen hier überhaupt kein Problem. Damit ist der Bereich Schule derjenige, der in den Programmebenen mit Abstand am günstigsten eingeschätzt wird.

¹¹⁵ Für nähere Angaben vgl. Abschnitt 6.3.

¹¹⁶ Vgl. Difu 2003a, S. 24.

¹¹⁷ Vor allem in Neumünster werden diese Förderungen allerdings nicht im erhofften Maße in Anspruch genommen.

gen im Programmgebiet modernisiert – fast durchgehend verbunden mit einer Zusammenlegung der sehr kleinen Wohnungen, um Wohnraum für Familien zu schaffen. Die SAGA hat den Prozess der Stadtteilerneuerung initiiert und die zentralen Akteure versammelt, nachdem Modernisierungen in der zweiten Hälfte der 80er-Jahre erfolglos geblieben waren, die besseren Wohnungen sich als kaum vermietbar erwiesen. Die SAGA war auch im „Arbeitskreis Heimfeld-Nord“ als dem entscheidenden Steuerungsgremium des Stadtteilprogramms vertreten und zugleich Mitglied im Förderverein Heimfeld-Nord als Träger des Quartiersmanagements, ohne diese zu dominieren. Dass die SAGA so entscheidend in die Soziale Stadt und ihre Vorläuferprogramme in Heimfeld-Nord eingebunden war, hängt zweifellos auch damit zusammen, dass das Unternehmen zu den Pionieren der sozialen Stadtteilentwicklung gehört. Quartiersentwicklung wird noch heute im Unternehmenskonzept als einer der Eckpfeiler der Aktivitäten der SAGA dargestellt.¹¹⁸

In Ludwigsburg ist nicht nur das kommunale Wohnungsunternehmen Wohnungsbau Ludwigsburg GmbH aktiv in die Umgestaltung des Stadtteils Eglosheim einbezogen, indem es das neue Quartierszentrum baut und Modernisierungen vornimmt, sondern auch die Wüstenrot Städtebau GmbH, die als Projektträger für den Bau von Einfamilienhäusern auftritt und selbst am „Projektmanagement Soziale Stadt“ beteiligt ist.

Von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung des Stadtteils sind Wohnungsunternehmen daneben vor allem in den ostdeutschen Plattenbaugebieten in Jena und Schwedt. Im Rahmen des Programms Soziale Stadt, das hier im Schatten des Stadtumbaus steht, waren Interessenkonflikte zwischen den Wohnungsunternehmen und den übrigen Akteuren nicht durchgehend zu vermeiden. So hat sich das Wohnungsunternehmen in Jena auch gegen die ausdrückliche Empfehlung des Steuerungsgremiums der Sozialen Stadt für den Abriss eines Gebäudes entschieden.¹¹⁹ Interessengegensätze und Koordinationsdefizite sind hier also deutlich erkennbar.

Ein anderer Typus der Beteiligung kommunaler Wohnungsunternehmen findet sich in Mainz-Neustadt, wo das kommunale Unternehmen Wohnbau Mainz etwa ein Drittel der Wohnungen besitzt. Die Wohnbau Mainz hat 1997 mit einer Modernisierungsoffensive in der Neustadt begonnen, die nach 40 Jahren dringend erforderlich war. Der Beginn dieser für den Stadtteil sehr wichtigen Aktivitäten liegt aber einige Jahre vor der Aufnahme in die Soziale Stadt (2000), ist also unabhängig vom Programm erfolgt. Die Wohnbau Mainz ist inzwischen in den Steuerungsgremien der Sozialen Stadt sowohl auf städtischer als auch auf Stadtteilebene vertreten und arbeitet hier konstruktiv mit; größere Konflikte mit anderen Akteuren gibt es nicht. Die Wohnbau Mainz beurteilt die Soziale Stadt positiv, ohne dass dieses Programm ausschlaggebend für die parallel laufenden Modernisierungen wäre.

Eine wichtige Rolle spielt ein kommunales Wohnungsunternehmen schließlich auch in einem der überwiegend durch Altbau geprägten Gebiete, nämlich im Stadtteil Biebrich (Süd-Ost) in Wiesbaden, wo die Modernisierung der stark sanierungsbedürftigen Häuser um den BauHof (jetzt Ort des Stadtteilbüros) mit Belegungsmanagement und Modernisierungsberatung durch das Quartiersmanagement als Startprojekt der Sozialen Stadt fungierte. Diese Kombination (Modernisierungs-

¹¹⁸ Vgl. hierzu den Diskussionsbeitrag eines Vorstandsmitglieds der SAGA (Hoppenstedt 2001).

¹¹⁹ Grundsätzlich erscheint der Rückbau in Jena aufgrund des geringen Leerstands wesentlich weniger dringlich als in den meisten anderen ostdeutschen Städten.

beratung und Belegungsmanagement als Ausgangspunkt der Bewohneraktivierung), die sich kurz zuvor in unmittelbarer Nachbarschaft zum Programmgebiet bewährt hatte, hat auch im Rahmen der Sozialen Stadt letztlich zum Erfolg geführt. Allerdings musste das betreffende kommunale Wohnungsunternehmen (anders als zuvor die ebenfalls kommunale Wohnungsgesellschaft am Rande des Quartiers) zur Mitarbeit mühsam überredet werden. Es waren erhebliche Bemühungen des Wohnungsamts nötig, um das Projekt in der geplanten Form umzusetzen.

Insgesamt lässt sich im Hinblick auf die Einbeziehung der Wohnungsunternehmen ein ambivalentes Fazit ziehen. Einerseits zeigen die Befragung der externen Akteure und die Fallstudien gleichermaßen, dass der formale Beteiligungsgrad der großen Wohnungsunternehmen an der Sozialen Stadt höher ist als bei den meisten anderen Akteursgruppen. Wo ein großes Wohnungsunternehmen im Programmgebiet aktiv ist, wird dieses in aller Regel in die Umsetzung des Programms einbezogen. Andererseits verbirgt sich qualitativ hinter dieser Beteiligung am Programm ein sehr unterschiedlicher Grad an Kooperationsbereitschaft.¹²⁰ Die Differenzen werden schon in den Unterschieden zwischen der Rolle der SAGA in Heimfeld-Nord und der Wohnungsunternehmen in Wiesbaden und Jena anschaulich. Daneben liegt eine weitere Schlussfolgerung aus den Fallstudien nahe: Der Zusammenhang zwischen den Fortschritten bei der Qualität der Wohnungen und der guten Beteiligung der Wohnungsunternehmen, auf den die schriftliche Befragung hinzuweisen scheint, dürfte im Fall der Wohnungswirtschaft nicht durchgehend ein kausaler sein. Zwar finden in den Programmgebieten tatsächlich vielfach Modernisierungen statt, aber dies hängt – wie z.B. in Mainz – häufig nicht kausal mit dem Programm Soziale Stadt zusammen.

Akteure im Bereich Wirtschaft und Arbeit

Die Befragung der externen Akteure hat den allgemeinen Eindruck, dass der Bereich Wirtschaft und Arbeitsmarkt trotz seiner besonderen Bedeutung für die Programmgebiete in der Umsetzung des Programms bislang keine größere Rolle spielt, eindrucksvoll bestätigt. Auch die in diesem Handlungsfeld relevanten Akteure sind nur in geringem Maße in das Programm einbezogen.

Nur in wenigen Programmgebieten der Sozialen Stadt (vor allem in Nordrhein-Westfalen und in Hamburg) hat die Arbeitsförderung eine zentrale Rolle gespielt; in einem Teil der Städte war sie jedoch phasenweise ein relevantes Element. Unter den Fallstudienstädten gilt dies neben Hamburg vor allem für Neumünster, Jena, Schwedt und Völklingen. Es fällt allerdings auf, dass in der Regel das Arbeitsamt nicht als wesentlicher Akteur im Rahmen der Sozialen Stadt auftrat. Zwar wurde in einigen Gebieten – bezogen auf einzelne Projekte – von guten Kontakten zum Arbeitsamt berichtet, doch in den Gebieten selbst agierten in der Regel nur die Beschäftigungsträger. So war in Hamburg der bezirkliche Beschäftigungsträger

¹²⁰ Darauf dürften sich auch die kritischen Hinweise zur Einbeziehung der Wohnungswirtschaft beziehen, die sich in der Literatur zur Sozialen Stadt wiederholt finden. So hat auch das Difu das Fazit gezogen, dass „die Einbindung der Wohnungsunternehmen in die Programmumsetzung teilweise noch zu wünschen übrig lasse“ (Difu 2003a, S. 25). Vgl. zu diesem Punkt auch Difu 2002b, S. 115–117.

GATE von Beginn an im zentralen Steuerungsgremium, dem Arbeitskreis Heimfeld-Nord, vertreten. In Neumünster war vor allem die AWO aktiv, die in der Anfangsphase Träger des Bürgerbüros war und diese Funktion systematisch mit Beschäftigungsprojekten verbinden wollte.

Inzwischen fallen allerdings auch die Beschäftigungsträger als Akteure der Sozialen Stadt zunehmend aus, weil sie aufgrund der Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes immer weniger Projekte realisieren können. Die Beschäftigungsträger sind durch die Hartz-Reformen, die Umstrukturierung bei den Arbeitsämtern und die stark rückläufigen Mittel für Beschäftigungsmaßnahmen erheblich verunsichert. Im Ergebnis sind auch die vergleichsweise bescheidenen Ansätze, Beschäftigungsträger als Akteure der Sozialen Stadt zu etablieren, in den von uns untersuchten Programmgebieten inzwischen kaum noch aufrechtzuerhalten.

Auch im Feld lokale Ökonomie sind die Aktivitäten in den Programmgebieten der Sozialen Stadt verglichen mit anderen Handlungsfeldern bislang eher bescheiden ausgefallen. Unter den Fallstudiengebieten hat die lokale Ökonomie den größten Stellenwert in Chemnitz, in Berlin und (allerdings erst seit 2003) in Neumünster. Eine wichtige Voraussetzung für Erfolge in diesem Bereich scheint die Unterstützung durch die kommunale Wirtschaftsförderung zu sein. In Chemnitz tritt diese sogar als Programmträger einer speziellen KMU-Förderrichtlinie für das Gebiet auf. Wichtige Kooperationspartner können weiterhin große Unternehmen sein. Daneben spielen auch Zusammenschlüsse der örtlichen Unternehmen in den Programmgebieten eine Rolle (wie z.B. in Hof). Allerdings zeigt der Blick auf die Fallstudienstädte, dass solche Zusammenschlüsse allein eher wenig bewegen können und dass ihre Existenz nicht unbedingt Voraussetzung für erfolgreiche Aktivitäten im Feld der lokalen Ökonomie ist. Wenn es solche lokalen Unternehmenszusammenschlüsse gibt, sind sie in der Regel aber in den Prozess der Sozialen Stadt einbezogen. In den Steuerungsgremien vertreten sind sie allerdings nur in einer Minderheit der Fälle.

Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Arbeitgeberverbände oder Gewerkschaften spielen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt fast nirgendwo eine Rolle. Die unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten für diese Organisationen mögen auf Stadtteilebene begrenzt sein, doch angesichts ihres Wissens um wirtschaftliche Zusammenhänge und vor allem ihrer erheblichen gesellschaftlichen und politischen Relevanz sollte man sich stärker um ihre Mitarbeit in der Sozialen Stadt bemühen. Wenn Wirtschaftsverbände, Kammern und Gewerkschaften einen stärkeren Bezug zu den Programmgebieten entwickelten, könnte sich dies positiv auf deren Stellenwert in der gesamtstädtischen Wirtschaftspolitik auswirken.

Schulen

Zur Einbeziehung der Schulen sind in der vorliegenden Literatur zur Sozialen Stadt sehr unterschiedliche Einschätzungen formuliert worden. Während ein Teil der Experten dramatische Defizite im Bereich Schule sieht,¹²¹ kommen andere zu

¹²¹ Vgl. etwa Servicestelle HEGISS 2003.

einem günstigeren Ergebnis.¹²² Dass die Schulen sich prinzipiell der Mitarbeit an der Sozialen Stadt entzögen, kann sicherlich nicht behauptet werden: Wie die schriftliche Befragung der externen Akteure zeigen auch die Erfahrungen in den Fallstudienstädten, dass die Schulen in der Mehrzahl der Fälle in die Umsetzung des Programms einbezogen sind. Lediglich in Völklingen gibt es bei der Einbeziehung der Schulen eindeutige Defizite; hier tritt die Grundschule trotz Mitgliedschaft im Stadtteilforum bislang kaum als Akteur in Erscheinung.

Besser sind die Schulen z.B. in Hamburg, Hof und Chemnitz in das Stadtteilprogramm einbezogen. In Hamburg war die integrative Grundschule¹²³ von Beginn an im Arbeitskreis Heimfeld-Nord als dem entscheidenden Steuerungsgremium des Stadtteilprogramms vertreten; allerdings fürchtet man, dass das Engagement im Zuge von Veränderungen in der Hamburger Schulpolitik, die das Modell der integrativen Grundschule in Frage stellen, nachlassen könnte. In Hof gehört die Grundschule zu den strategischen Schwerpunkten im Stadtteilprogramm, unter anderem wurde ihr bauliches Umfeld verändert (Anschluss an den Park, Umbenennung in „Schule im Park“). In Chemnitz erweisen sich die sehr aktiven Luisenschulen als stabilisierender Faktor im Handlungsfeld Kinder und Jugend. Betrachtet man alle Fallstudiengebiete, dann sind Schulhofgestaltungen – wie wohl in der Gesamtheit der Programmgebiete – die häufigste Aktivität der Sozialen Stadt im Handlungsfeld Schule (in Mainz z.B. in vier von sieben Schulen).

Trotz der grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft vieler Schulen kann das Fazit zur Einbeziehung der Schulen aber nicht unumschränkt positiv ausfallen. Zwar sind die Schulen in den Programmgebieten tatsächlich mehrheitlich in die Soziale Stadt einbezogen, aber diese Einbindung bezieht sich inhaltlich in der Regel nicht auf die eigentliche Aufgabe der Schule, die Verbesserung des Unterrichts und der Schulleistungen der Kinder; im Vordergrund stehen zum Teil eher periphere Aspekte.¹²⁴ Einige Schulen in den Fallstudiengebieten unternehmen jedoch eigenständig – unabhängig von der Sozialen Stadt – besondere Anstrengungen zur Verbesserung der Schulleistungen. Auf die inhaltlichen Aktivitäten der Schulen wird in Abschnitt 6.5.1 näher eingegangen.

Träger sozialer Projekte

Die Befragung der externen Akteure weist darauf hin, dass bei der Beteiligung der sozialen Träger gewisse Defizite bestehen, wenn auch nicht im selben Ausmaß wie bei den Wirtschaftsverbänden, Kammern und Gewerkschaften. Auf Verbesserungsbedarf in diesem Punkt deuten auch einige Publikationen zur Sozialen Stadt hin.¹²⁵ Aus den Fallstudien, die für die Zwischenevaluierung durchgeführt wurden, ergibt sich ein gemischtes Bild. Auf der einen Seite sind in vielen Städten durchaus positive Ansätze zu verzeichnen. So sind in etwa der Hälfte der Fallstudiengebiete Wohlfahrtsverbände oder andere Träger aus dem sozialen Bereich gut in die Programmumsetzung eingebunden. Eine spürbare Konzentration freier Träger auf das

¹²² Vgl. Difu 2002c, S. 152 (Diskussionsbeitrag von Heidede Becker).

¹²³ Es geht hier um die Integration von behinderten und nicht behinderten Kindern.

¹²⁴ Vgl. schon empirica 2003a, S. 163–164.

¹²⁵ Vgl. Difu 2003a, S. 24 und Difu 2002b, S. 107.

Programmgebiet ist z.B. in Hof zu beobachten. Hier entwickelt die Soziale Stadt Anziehungskraft auch für Träger, die bislang noch nicht im Gebiet tätig waren. Intensiv ins Programm eingebunden sind soziale Träger auch in Hamburg, Neumünster, Chemnitz, Köln und Wiesbaden. Im Wiesbadener Programmgebiet Biebrich (Süd-Ost) ist der Caritasverband Träger des Quartiersmanagements und hat zugleich seine Gemeinwesenarbeit im Quartier konzentriert. Über eine engere Vernetzung der Träger in den Bereichen Soziales und Kinder/Jugend berichten zahlreiche Akteure aus den Fallstudiengebieten.

Es kann nicht generell behauptet werden, dass die sozialen Träger in den Gebieten, in denen die Federführung beim Bauressort liegt, unzureichend berücksichtigt würden. Dennoch ist der soziale Aspekt des Programms nach wie vor in einer Reihe von Gebieten wenig ausgeprägt, was auch den Spielraum der betreffenden Träger einengt. In anderen Städten wird die soziale Arbeit tendenziell von öffentlichen Trägern dominiert; unter den Fallstudiengebieten war dies vor allem in Achim der Fall. Schließlich ist die Handlungsfähigkeit der sozialen Träger auch durch Mittelkürzungen der Länder in den letzten Jahren reduziert worden. All diese Aspekte dürften dazu beigetragen haben, dass die Organisationen aus dem sozialen Bereich zum Teil noch Verbesserungsbedarf bei ihrer Einbindung in die Soziale Stadt sehen.

Fazit

Verwaltungsexterne Akteure sollen nach dem Konzept der Sozialen Stadt eine tragende Rolle in den Entscheidungsprozessen und der Umsetzung des Programms auf kommunaler und Gebietsebene spielen. Die Erfahrungen der ersten knapp fünf Jahre zeigen, dass dieses Ziel im Wesentlichen erreicht wird. Die Beteiligung von externen Akteuren kann als ein wichtiger innovativer Anstoß des Programms gelten, der die Ressourcen der Organisationen und Institutionen im Stadtteil für die Quartiersentwicklung nutzbar macht. Auch die bessere Vernetzung der Stadtteilakteure stellt eine Stärke der bisherigen Programmumsetzung dar.

Während das Fazit zur Einbeziehung der externen Akteure insgesamt positiv ausfällt, kann bei näherer Betrachtung zwischen verschiedenen Gruppen unterschieden werden. Vergleichsweise gut in die Soziale Stadt einbezogen sind die Kommunalpolitiker, die großen Wohnungsunternehmen und die Schulen, wobei sich die Einbindung ins Programm bei den letzteren beiden Gruppen nicht immer auf den Kernbereich ihrer Aktivitäten bezieht. Defizite bestehen vor allem bei der Einbindung der Wirtschaftsverbände, Kammern und Gewerkschaften, die in der Sozialen Stadt nur eine sehr periphere Rolle einnehmen, und sekundär bei den Organisationen im Sozialbereich.

Aus der Analyse der Beteiligung externer Akteure ergeben sich folgende Schlussfolgerungen:

- Bei der Einbeziehung externer Akteure sind in vielen Städten erste Erfolge zu verzeichnen. Die Versuche, externe Akteure zu beteiligen, sollten konsequent fortgesetzt und in einigen Bereichen intensiviert werden.
- Akteure im Bereich Wirtschaft und Arbeitsmarkt sollten stärker einbezogen werden. Dies erscheint aus zwei Gründen sinnvoll:

- ▶ In einem Teil der Gebiete gibt es Handlungspotenziale im Bereich lokale Ökonomie, die mit Hilfe der betreffenden Akteure besser genutzt werden könnten.
- ▶ Auch in den Gebieten, in denen es keine unmittelbaren Handlungsmöglichkeiten auf diesem Feld gibt, sollte zumindest das Gespräch mit Wirtschaftsverbänden, Kammern und Gewerkschaften gesucht werden, um diese Organisationen für die Bedarfe benachteiligter Stadtteile zu sensibilisieren. Dies könnte zu einer gesamtstädtischen Politik beitragen, die sich stärker an den Bedürfnissen der Programmgebiete orientiert.
- Wohlfahrts- und Sozialverbände, Jugendorganisationen, Kirchen und weitere Träger sozialer Projekte sollten noch konsequenter einbezogen werden. Auch in diesem Bereich scheint es in einem Teil der Gebiete noch Defizite zu geben.
- Bei den Schulen und den Wohnungsunternehmen sollten die Quartiersmanager stärker darauf achten, die für den Stadtteil entscheidenden Handlungspotenziale dieser Organisationen (bei den Schulen den Bildungsauftrag, bei den Wohnungsunternehmen Investitionen in den Wohnungsbestand und in Wohnumfeldmaßnahmen sowie die Belegungspolitik) in die Quartiersentwicklung einzubeziehen.

5.6 Bürgerbeteiligung und Aktivierung der Gebietsbewohner

Im Leitfaden der ARGEBAU wird der Bürgermitwirkung ein hoher Stellenwert eingeräumt. Zwar habe Städtebauförderung auch in der Vergangenheit bereits auf Bürgerbeteiligung großen Wert gelegt, die Mitwirkung der Bürger sei aber bislang kein eigenständiges Ziel bei der Quartiersentwicklung gewesen. Beim Programm Soziale Stadt stehe nunmehr die Aktivierung der Bewohner zum Zweck der Schaffung eines eigenständigen Stadtteilens und stabiler nachbarschaftlicher Netze im Zentrum der Bemühungen. Die Bewohner seien zu motivieren, sich dauerhaft zu organisieren und „das eigenständige Stadtteilens wieder aufzubauen“.

Es ist dies ein Ansatz, der unter dem Stichwort „empowerment“ inzwischen in verschiedenen Politikbereichen Anwendung findet. Es wird darunter in der Regel ein kontinuierlicher Prozess verstanden, der bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen das Selbstvertrauen stärkt, sie zur Artikulation ihrer Interessen und zur Beteiligung in der Gemeinschaft befähigt und ihnen den Zugang zu und die Kontrolle von Ressourcen verschafft, damit sie ihr Leben selbstbestimmt und eigenverantwortlich gestalten und sich am politischen Prozess beteiligen können.

Bürgerbeteiligung betont mehr den partizipatorischen Aspekt, der auf eine Verfahrensbeteiligung der Betroffenen abzielt oder sie zu Akteuren der Entscheidungsfindung machen will. Diskutiert werden entsprechende Modelle in der Politikforschung unter dem Label „bottom-up“, und es hat sich eine ganze Reihe von Beteiligungsformen von Bürgern in der Stadtpolitik bereits etabliert, die mit unterschiedlichen Zwecken verbunden sind. Unterscheiden lassen sich:

- Information der Bürger über Vorhaben der Verwaltung (z.B. öffentliche Auslegung von B-Plänen);
- Beschaffung von Informationen, die die Bürger geben können (z.B. Sammeln von Anregungen und Bedenken);
- Unterstützung, Absicherung bzw. Legitimierung von Verwaltungshandeln (Konsensbildung im Rahmen von kommunikativen Beteiligungsformen wie z.B. „Bürgerversammlung“);
- Mitwirkung der Bürger bei der Regelung von Folgen des Verwaltungshandelns (z.B. Betroffenenvertretung im Rahmen von Sanierungsvorhaben bzw. der Sozialplanung);
- Mitentscheidung der Bürger (z.B. Zustimmung zu Modernisierungsvorhaben oder über die Verwendung von Mitteln aus „Verfügungsfonds“).

Im Unterschied zur bisherigen Praxis der Städtebauförderung geht es beim Programm Soziale Stadt jedoch weder um das Ausloten der Akzeptanz von geplanten Maßnahmen noch um den Schutz der Bewohner vor ihren negativen Auswirkungen. Die Bewohner müssen sich nicht als Betroffene die Beteiligung erstreiten, die dann „von oben“ zugestanden wird. Vielmehr wird im Rahmen der Aktivitäten der Sozialen Stadt Bürgerbeteiligung angeboten, auch wenn sie „von unten“ gar nicht eingefordert wird. Weil die üblichen Formen der Bürgerbeteiligung ein Interesse der Bürger bzw. den Wunsch nach Information oder Mitbestimmung voraussetzen und weil dieses Interesse üblicherweise nur bei einem kleinen Teil der Bewohnerschaft vorhanden ist, der in der Regel Erfahrung mit förmlichen Verfahren der politischen Willensbildung hat – oder wenigstens die Bereitschaft, sich diese anzueignen –, werden „aktivierende“ Verfahren eingesetzt, um das Interesse von solchen Bewohnern zu wecken, die durch die herkömmlichen Verfahren eher abgeschreckt oder demotiviert werden.

Die ARGEBAU hat zur Umsetzung ihrer Idee der Bürgermitwirkung eine ganze Reihe darüber hinausgehende Vorgaben gemacht. So soll durch das Stadtteilmanagement der Aufbau selbst tragender Bürgerorganisationen eingeleitet werden. Die Idee ist also, dass es als eine Art „Geburtshelfer“ fungiert und seine Rolle auf lange Sicht durch ein Netz stabiler Bewohnerorganisationen überflüssig wird. In dieselbe Richtung zielt die geforderte „Unterstützung vieler Möglichkeiten, die Bürger durch Selbsthilfe an Maßnahmen der Stadtteilentwicklung zu beteiligen“ sowie die „Bereitstellung von Bürgertreffs und anderen Räumen, die Gelegenheiten zu Gemeinschaftsleben bieten“. Es wird die Bildung von Stadtteilbeiräten und ihre Ausstattung mit kleinen Verfügungsfonds angeregt, „um sie in die Verantwortung für ihre Quartiere einzubinden“¹²⁶.

Bürgerbeteiligung und „Aktivierung“ von Bewohnern ergänzen sich also insofern, als es neben der Stimulierung von Selbstorganisation darum geht, mehr Bewohner zur Mitwirkung an Entscheidungen über das Quartier zu bewegen. Das Interesse an Angelegenheiten der Wohnumgebung bzw. des Quartiers soll dadurch geweckt werden, dass Möglichkeiten eröffnet werden, die eigenen Lebensbedingungen zu verbessern und Interessen besser durchzusetzen. Die Bewohner sollen dabei unterstützt werden, Initiativen aufzubauen, an Gruppen mitzuwirken oder andere Formen

¹²⁶ ARGEBAU 2000, S. 5.

bürgerschaftlichen Engagements zu entwickeln. Als Anknüpfungspunkte hierfür können Gespräche, Beratungsangebote oder die Teilnahme an Projekten dienen. Die bloße Teilnahme von Bewohnern an Aktivitäten kann insofern eine Vorstufe sein, um Engagement zu wecken; jedwedes (Mit)Tun von Bewohnern bereits als Aktivierungserfolg zu verbuchen, ist hingegen verfehlt.

Die Länder schließen sich dem Anspruch auf Bewohnerbeteiligung durchgängig an, formulieren für die Umsetzung dieses Anspruchs jedoch unterschiedlich konkrete Vorgaben. In einigen Ländern wird die Schaffung von Beteiligungsstrukturen stärker in den Vordergrund gestellt, in anderen der Aktivierungs- und Selbsthilfeaspekt. Die Einrichtung von Bürgerforen oder Stadtteilkonferenzen wird nur in Bremen und NRW ausdrücklich gefordert. In Bremen ist das Bürgerforum über die Aufnahme eines Projektantrags durch die Verleihung eines „WiN-Gütesiegels“ im Konsens formell in das Bewilligungsverfahren eingebunden. Überall sind die Formulierungen jedoch allgemein genug gehalten, um eine Vielzahl von Aktivierungs- und Beteiligungsformen im Rahmen der Sozialen Stadt zu ermöglichen.

Aus den Angaben des Difu geht hervor, dass der Anspruch, die Bürgermitwirkung zu stärken, in allen Gebieten erhoben wird und dass überall erhebliche Anstrengungen unternommen werden, ihn umzusetzen. Die Länderevaluierungen bestätigen dies, auch wenn die Bewertungen von Strategie und Erfolg unterschiedlich kritisch ausfallen: Gemessen an den schwierigen Ausgangsbedingungen seien sichtbare Fortschritte bei der Aktivierung zu verzeichnen, so der Tenor in Berlin. Die Hamburger Autoren werten die Teilnahme an den Beteiligungsangeboten als Voraussetzung für weitergehendes Engagement ebenfalls positiv. In Bayern hat man in den Programmgebieten eine große Bereitschaft festgestellt, Mitwirkungsstrukturen aufzubauen. Weitaus weniger sei hingegen in Bezug auf Aktivierung und Schaffung eigenständiger Organisationen geschehen.¹²⁷ In Hessen wird grundsätzlich kritisiert, es seien nur die „bekannten Formen top-down-strukturierter bürgerschaftlicher Mitwirkung“ zum Einsatz gekommen und überdies Ex-ante-Entscheidungen gar nicht ermöglicht worden.¹²⁸

Unsere Fallbeispiele zeigen, dass es erhebliche Unterschiede in der Art und Weise gibt, wie das Ziel einer Stärkung der Bürgermitwirkung auf kommunaler Ebene umgesetzt wird. Bei allen Überschneidungen und zeitlichen Akzentverschiebungen, die eine Typisierung erschweren, lassen sich vier Vorgehensweisen darstellen, die sich nach Ausmaß und Fokussierung der Beteiligungs- und Aktivierungsanstrengungen unterscheiden.

Es gibt Gebiete, in denen sich Bürgerbeteiligung in erster Linie als Öffentlichkeitsarbeit und Information darstellt und in denen auf weitere Formen der Beteiligung und Aktivierung von Bewohnern weitgehend verzichtet wird. Das trifft in den von uns vertiefend untersuchten Städten für Köln und Jena zu. In Köln hat die jahrzehntelange Nachbesserungsgeschichte des Gebietes dazu geführt, dass hier die Programmverantwortlichen inzwischen den Eindruck haben, „alles“ zu wissen. Es gibt

127 „Das weite Feld jedoch, das sich in vielen der Programmgebiete ... für selbst organisiertes Engagement bietet, scheint noch nicht entdeckt worden zu sein, um es mithilfe entsprechender Beteiligungsprozesse zu besetzen.“ Romaus u.a. 2002, S. 109.

128 Servicestelle HEGISS 2003, S. 38. Gemeint sind Entscheidungen über Gebietsauswahl und strategische Ziele. Zudem hat man dort beobachtet: „Zwischen GWA-Aktivierung und Gremien-Beteiligung der Sozialen Stadt gibt es kaum erkennbare Übergänge oder funktionale Bezüge.“ Ebenda, S. 39.

weder Quartiersmanagement noch Vor-Ort-Büro, die Projekte wurden aus der Verwaltung heraus initiiert. In Jena gibt es zwar beides, doch im Gebiet sind nur Informationsveranstaltungen durchgeführt und die bescheidenen Ansätze zur Vernetzung der Gewerbetreibenden bisher nicht sehr intensiv verfolgt worden. Im weit verzweigten Geflecht unterschiedlicher Arbeitskreise tagen Akteure und Verwaltung nicht öffentlich.

In einer zweiten Gruppe konzentriert man sich auf eine Aktivierung von Bewohnern durch projektbezogene Arbeit und verzichtet mehr oder weniger programmatisch auf eine gebietsweite Bewohnerbeteiligung. In Wiesbaden und Berlin vertritt das Quartiersmanagement die Position, dass sich die Bewohner mit Ausnahme von wenigen „Bürgerexperten“ für abstrakte stadtteilbezogene Fragen letztlich nicht dauerhaft interessieren. Man wolle daher nicht „alle an allem“ beteiligen, und Mobilisierung könne nur interessen- oder projektbezogen erfolgen. In Berlin wurde das Bürgerforum abgeschafft, in Neumünster das „VicelinForum“ nur einmal durchgeführt. Das Berliner Quartiersmanagement stellt sich vor allem die Aufgabe, einzelne Bewohnergruppen problemlösend zu mobilisieren. In Neumünster versucht man bewusst, einen „harten Kern“ von Bürgern einzubinden. Im Übrigen konzentriert man sich auf eine Unterstützung und Vernetzung von Akteuren im Gebiet. Bei dieser Herangehensweise steht also der aktivierende Aspekt im Vordergrund, wobei man durch Befragung, Beratung und einzelne Projekte versucht, den Kontakt mit Bewohnergruppen aufzubauen und sie zu selbständigem Handeln zu bewegen.

Anders gewichtet sind die Prioritäten bei der dritten Gruppe, die dem partizipatorischen Aspekt ein höheres Gewicht einräumt. Im NeustadtRat in Mainz finden sich Akteure und Repräsentanten von Bewohnergruppen zusammen, um über die Maßnahmen des Programms abzustimmen. In Hof gibt es seit 2004 ein Bewohnergremium, dessen nach deutschen und ausländischen Bewohnern quotierte Mitglieder durch allgemeine und freie Wahl im Gebiet bestimmt werden. In Ludwigsburg schließlich wird ein Stadteilausschuss vom Gemeinderat eingesetzt und nach Parteienproporz zusammengesetzt. Spätestens hier wird deutlich, dass diese Gremien in die Nähe der in größeren Städten oftmals vorhandenen Ortschafts-, Ortsteil- oder Ortsbeiräte rücken, mit denen sie daher auch teilweise in Konflikt geraten. In den genannten Städten hat es zusätzlich Arbeitsgruppen und Planungswerkstätten gegeben, aber der aktivierende Aspekt der Arbeit tritt deutlich hinter den partizipatorischen zurück.

Unter dem Begriff der „Expertenbeteiligung plus“ könnte man die vierte Form zusammenfassen, mit der die Aufgabe einer Bewohnermitwirkung umgesetzt wird. In drei Fällen wurde dabei ein Gremium, das es bereits vor Programmstart auf Gebietsebene gab, in die Soziale Stadt überführt. In Völklingen wurde der seit 1994 existierende Sanierungsbeirat in Stadtteilforum umbenannt (an seiner professionellen Zusammensetzung aber nur wenig geändert), in Achim die Stadtteilkonferenz, in Hamburg der bereits vor dem Armutsbekämpfungsprogramm gegründete Arbeitskreis Heimfeld Nord und in Schwedt der AK Soziale Stadt für Bewohner der Gebiete geöffnet.¹²⁹ In anderen Städten arbeiten zusätzlich zu den Abstimmungsgremien themenbezogene Arbeitsgruppen, in denen teilweise auch Bürger teilnehmen. In der Regel machen von diesen Angeboten aber nur wenige Bewohner Gebrauch.

¹²⁹ In Schwedt geschah dies allerdings erst als Reaktion auf massive Proteste der Bewohner eines Siedlungsteils, der zum Abriss vorgesehen war.

Bürgerbeteiligung

Dass zur Teilnahme an partizipativen Formen der Bewohnerbeteiligung immer nur eine begrenzte Zahl von Bewohnern motiviert werden kann, ist einerseits nicht verwunderlich, da das Potenzial für solche eher mittelschichtorientierten Formen der Beteiligung in den Gebieten eher gering ist.¹³⁰ Andererseits neigen solche Gremien selbst zur Abschottung, denn dort wird im Laufe der Arbeit Expertenwissen akkumuliert, und die Integration von „Quereinsteigern“ in die Arbeit eines eingespielten Teams erweist sich mit fortschreitendem Verfahren als zunehmend schwierig. Insofern scheint es nur folgerichtig, wenn man in mehreren Gebieten versucht, die interessierten Bewohner als „aktiven Kern“ zu stabilisieren. In Neumünster und Achim will man daraus mittelfristig einen Bürgerverein entstehen lassen, der die Quartiersentwicklung auch nach Auslaufen der Förderung weiterführen kann.

Neben den unterschiedlich ausgestalteten Akteurstreffen werden teilweise additiv eher offene Formen der Bewohnerbeteiligung angeboten. So wird in Chemnitz einmal im Jahr zu einer Bürgerversammlung geladen, in Völklingen gab es zwei Bürgerversammlungen zu Beginn des Programms, und in Schwedt wurde nur einmal, im Juli 2001, eine öffentliche Veranstaltung im Gebiet durchgeführt. Bei solchen offenen Formen der Bürgerbeteiligung zeigt die Praxis, dass sie regelmäßig einen hohen Stellenwert zu Beginn des Programms haben. Sie geben einen erkennbaren Startschuss, erläutern das Programm, greifen Ideen auf, eröffnen den Dialog usw. Vorwiegend handelt es sich bei dieser Beteiligungsform jedoch um reine Informationsveranstaltungen ohne Mitwirkungscharakter. Solche Beteiligungsformen entsprechen der Praxis der Städtebauförderung, die diese Form der Bürgerbeteiligung „eingeübt“ hat. Wo sie nicht in weiterführende Formen der Aktivierung und Beteiligung einmünden oder durch diese ergänzt werden, verlieren sie in der Regel bald ihre mobilisierende Kraft und die Bewohner das Interesse.

Punktuell fanden in verschiedenen Gebieten gezielte Aktivitäten zur Planungsbeteiligung statt. In einigen Fällen geschah dies in Form aufwändiger Werkstattverfahren oder Planungszellen. Auch diesen kam in der Anfangsphase die zusätzliche Aufgabe zu, die Bewohner zu mobilisieren und das Programm bekannt zu machen. Ihr Beitrag zur Problemdiagnose hat sich meist als begrenzt erwiesen, die angeregten Maßnahmen wurden teilweise als zusammenhanglos und die spontane Prioritätensetzung als vordergründig kritisiert. In späteren Phasen der Programmumsetzung wurden Planungswerkstätten oder Workshops vorwiegend mit speziellen Personengruppen durchgeführt. In den meisten Fällen handelte es sich um Kinder und Jugendliche, einerseits weil es um Themen der Freiflächen- und Spielplatzgestaltung ging, andererseits weil sie einfacher zu motivieren und über die Schulen zu organisieren sind. Hinter diesen Formen der Beteiligung steht meist die Überlegung, die Planungen durch eine Einbeziehung der späteren Nutzer zu qualifizieren.

¹³⁰ So wird in der Hamburger Evaluation darauf hingewiesen, die Bürger hätten in der Regel nur an ganz bestimmten Themen dauerhaft Interesse, würden sich dabei meist an den unmittelbaren eigenen Interessen orientieren, und nur wenige Bewohner würden sich für übergeordnete Fragen des Wohngebiets interessieren. Insofern sollten die Erwartungen nicht zu hoch gesteckt werden (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 60 f.).

Bewohneraktivierung

Als Anknüpfungs- und Ausgangspunkt für weitergehende Aktivierungsstrategien haben sich überall Bewohner- oder Stadtteilstefte bewährt. Einerseits stellt ihre Ausrichtung einen Anknüpfungspunkt dar, um sonst schwer erreichbare Bewohnergruppen zur Mitarbeit zu animieren. Das Fest selbst bildet eine gute Gelegenheit für die Kommunikation der Bevölkerungsgruppen untereinander, bietet Raum zur Selbstdarstellung von Vereinen und Initiativen, lässt „Werbung“ für die Maßnahmen des Programms zu und kann als Auftakt für weitergehende Formen der Selbstorganisation genutzt werden. Zudem haben die Feste überall eine positive Wirkung auf das Image und das „Wir-Gefühl“ der Quartiersbewohner.

Da in allen Gebieten mehr oder weniger vielfältige Aktivitäten zur Bewohneraktivierung durchgeführt werden, kann man davon ausgehen, dass sich die Programmverantwortlichen überall um ein verstärktes Engagement der Bewohner bemühen. Dass diese Anstrengungen allerdings bisher offenbar nicht ausreichen, deuten die Ergebnisse unserer Befragung externer Akteure an. Nur 20 Prozent der Befragten stimmen uneingeschränkt der Einschätzung zu, durch das Programm Soziale Stadt seien Bewohner aktiviert worden, schlechter schneidet nur die Bewertung hinsichtlich einer Erhöhung des Engagements von Unternehmen ab. Dass 63 Prozent die Aussage für teilweise zutreffend halten, deutet darauf hin, dass Bemühungen in diese Richtung zwar wahrgenommen, aber nicht für ausreichend erachtet werden. Folgerichtig wird in diesem Punkt auch von 76 Prozent der Befragten ein wesentlicher Verbesserungsbedarf gesehen, was nur knapp vom Bedarf an zusätzlichen Bemühungen um Mittelbündelung übertroffen wird.

Ob es gelingt, den Anspruch des Programms auf eine dauerhafte Mitwirkung der Gebietsbewohner umzusetzen, hängt grundsätzlich von zwei Faktorenbündeln in den Gebieten selbst ab: Einerseits kommt es darauf an, welche Angebote gemacht und welche Aktivierungstechniken angewandt werden. Andererseits wird der Erfolg dort größer sein, wo sich an bestehende Strukturen anknüpfen lässt und wo die Bereitschaft zum persönlichen Engagement bei Teilen der Bewohnerschaft bereits vorhanden ist. Da die Gebiete in ihrer Struktur und ihrer Geschichte heterogener sind als vielleicht ursprünglich erwartet, dürften sie sich auch im Grad der vorhandenen Strukturen von Selbstorganisation und in der Intensität der Kommunikationsstrukturen stark unterscheiden.

Dass in vielen Gebieten Sportvereine, kirchliche, kulturelle und interessen geleitete Netzwerke aktiv sind, zeigt auch die Befragung des Difu, sie lässt allerdings keine Aussagen zu deren Vitalität und ihrer Bedeutung in den Quartieren zu. Die Analyse der Modellgebiete weist in einem guten Drittel der Gebiete auf eine aktive Vereins- und Initiativenlandschaft hin.¹³¹ In solchen Fällen geht es vor allem darum, diese oft unverbundenen Aktivitäten zu vernetzen und in die Strategie der Sozialen Stadt einzubeziehen. Eine Rolle spielt auch, andere Bevölkerungsgruppen (z.B. Jugendliche) für die Arbeit dieser Vereine zu interessieren und sie damit zu stabilisieren. Hingegen wird es in den Gebieten, in denen es wenig Eigeninitiative und kaum bürgerschaftliche Organisationsformen gibt, in erster Linie darauf ankommen, durch Information, Beratung, Gespräche sowie vielfältige andere Aktivie-

¹³¹ Vgl. Difu 2003a, S. 198 f.

rungstechniken solche Formen der Selbstorganisation überhaupt erst aufzubauen. Da dies viel schwieriger ist und länger dauert, kann auch kein einheitlicher Maßstab an die Bewertung der Erfolge der Aktivierung vor Ort angelegt werden.

Die Befragung des Difu offenbart zudem, dass die erfolgreiche Aktivierung neuer Bevölkerungsgruppen kein linearer Prozess ist. Die Erfolge nehmen zwar zu Beginn der Laufzeit des Programms zunächst einmal zu, dann wird es aber offenbar wieder schwerer, die Aktivierung zu verstärken. So gelingt dies in über 80 Prozent der Gebiete, in denen es kein Vorläuferprogramm gegeben hat, aber nur noch in 75 Prozent der Gebiete mit Vorläuferprogramm. Ein Handlungskonzept begünstigt die Aktivierungserfolge, und ebenso scheint sich eine Federführung des Sozialressorts positiv auszuwirken. Dass größere Erfolgsaussichten bei der Aktivierung mit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit korrelieren, überrascht nicht.

Alle Untersuchungen und auch die Ergebnisse der vorliegenden Studie weisen darauf hin, dass das Ziel, eine Aktivierung der Bewohner in der Weise zu betreiben, dass sie sich selbstverantwortlich und eigenständig in ihrem Wohngebiet engagieren und nachhaltige Organisationsstrukturen aufbauen, außerordentlich schwer zu erreichen ist. Die bislang in dieser Hinsicht erzielten Ergebnisse sind außerordentlich spärlich. Zum einen liegt dies daran, dass die Potenziale hierfür nicht eben groß sind. Zudem herrscht in den Quartieren in der Regel kein Klima, das auf ein solches Engagement positiv reagieren würde. Teilweise fällt aber auch die Unterstützung engagierter Bewohner durch das Programm schwerer als erwartet. Mal gestaltet sich die Erstattung von Auslagen als abschreckend aufwändig, oder es scheidet selbst eine geringfügige Gratifikation an einkommens- oder steuerrechtlichen Vorschriften.

Zudem gibt es bislang wenig konkrete Vorstellungen und ganz unterschiedliche Auffassungen bei den Akteuren darüber, was bürgerschaftliches Engagement jenseits der Beteiligung sein kann und sein soll. Die breite Palette an Vorschlägen wie Betreuungs- und Hilfsangebote, Mütterunden, Leihomas, Tauschringe, Baumpatenschaften und Pflegedienste¹³² scheint der sozialen Realität der Quartiere nicht unbedingt zu entsprechen, denn für sie konnten kaum gelungene Beispiele gefunden werden.¹³³ Bürgerschaftliches Engagement als ehrenamtliche Tätigkeit ist in den Gebieten zwar vorhanden, tritt jedoch in der Regel als Engagement Einzelner in Erscheinung. Zuweilen wird versucht, das Verantwortungsgefühl für das Quartier durch Top-down-Kampagnen zu wecken: So wurden die Quartiersbewohner in Hamburg, Achim und Völklingen unmittelbar „aktiviert“, indem man Frühjahrsputz- und Müllsammelaktionen durchführte, doch musste man zumindest in Achim feststellen, dass dieses Mittel zwar eine kurzfristig mobilisierende Wirkung hat, aber zur Weckung dauerhaften Engagements nicht taugt. Bei der Forderung nach Bewohneraktivierung scheint noch konzeptioneller Bedarf zu bestehen. Man sollte das Postulat einer Initiierung von nachhaltigen Prozessen der Selbstorganisation für die Gebiete noch einmal gründlich überprüfen, um genauer angeben zu können, was realistisch und Erfolg versprechend ist und was nicht.

¹³² Bisweilen werden dieselben Aktivitäten unter dem Stichwort der lokalen Ökonomie gehandelt.

¹³³ Hier eröffnet sich ein weites Feld für Wunschdenken: Bürgerengagement „ist Vorsorge gegen Einsamkeit und Isolation – wenn sich z.B. Ehrenamtliche für Arbeitslose engagieren, können sie persönliches Fachwissen einbringen und erhalten einen ganz neuen Einblick in die Situation von Arbeitslosen ...“ Vgl. Weber 2000 (Oberbürgermeisterin der Stadt Heidelberg).

Beteiligung von Migranten

Eine Bewohnergruppe, die nach bisherigen Erfahrungen weder durch die Beteiligungsverfahren noch durch „aktivierende“ Strategien in bemerkenswertem Umfang erreicht wird, stellen die Migranten dar. Dafür gibt es viele Gründe:

- Aufgrund sprachlicher Probleme scheuen sie Auftritte in öffentlichen Versammlungen;
- die formalen Verfahren sind ihnen fremd;
- als Ausländer verfügen sie über keine politischen Rechte und sammeln daher auch keine Erfahrungen in demokratischen Entscheidungsprozessen;
- aufgrund politischer und häufig auch kulturell-sozialer Ausgrenzung identifizieren sie sich nicht mit den Problemen des Quartiers, in dem sie in der Regel eine Minderheit bilden, sondern bleiben in ihren Aktivitäten auf ihre eigenen Organisationen und sozialen Netze orientiert;
- je nach politischer und religiöser Orientierung schließen sich bestimmte Gruppen von Migranten „nach innen“ ab und beschränken ihr Engagement auf den eigenen ethnischen bzw. kulturellen Kreis;
- Frauen, die im Kontext ihrer ethnisch-kulturellen Minderheit üblicherweise keine öffentliche Rolle übernehmen dürfen, haben oft gar keine Möglichkeit, an allgemeinen öffentlichen Veranstaltungen teilzunehmen – insbesondere, wenn diese am Abend stattfinden.

Aus dem komplexen Zusammenwirken von Verweigerung politischer Rechte und sozial-kultureller Abschließung auf die eigene Gruppe ergibt sich eine extrem niedrige Beteiligung von Migranten an Diskussionen und Entscheidungen über die Entwicklung ihres Wohnquartiers. Diese Tatsache haben auch die neuen Beteiligungsformen, die in vielen Programmgebieten angeboten und erprobt wurden, nicht ändern können. Aus den gleichen Gründen laufen in der Regel auch die „Aktivierungsstrategien“ bei Migranten weitgehend ins Leere.

Beruflich und kulturell gut integrierte Migranten, die zudem die deutsche Staatsangehörigkeit haben, nehmen die Beteiligungsangebote in der Regel wahr, aber allein der Erwerb der Staatsangehörigkeit führt nicht zu einem Engagement in öffentlichen Angelegenheiten. Die Wahlbeteiligung bei eingebürgerten Migranten ist niedrig, und die Themen und Verfahren von sonstigen Beteiligungsverfahren bleiben den naturalisierten Zuwanderern fremd.

In den meisten Programmgebieten gibt es Bemühungen, die Repräsentanten von ethnischen Organisationen oder die Mitglieder von Ausländerbeiräten in die Quartiersbeiräte, Runden Tische oder ähnliche formelle oder informelle Beratungsgremien einzubeziehen. Das gelingt unterschiedlich gut, bleibt insgesamt aber von geringer Bedeutung für die Quartierspolitik. Die Themen und Forderungen, die von organisationsfähigen und artikulationsgewandten Migranten vorgetragen werden, bestehen überwiegend in ganz konkreten Vorstellungen für die Beseitigung von diskriminierenden Hindernissen oder für die Ermöglichung von kulturspezifischen Aktivitäten. Das ist wichtig und richtig, verbleibt aber eher im Bereich der „Betroffenen-Vertretung“.

Im Programmgebiet in Hof wurde zur Begleitung der Arbeit des Stadtteilbüros ein 25-köpfiges „Bürgergremium“ eingerichtet, dessen Zusammensetzung in einer förmlichen allgemeinen Wahl bestimmt wurde, für die alle Bewohner über 16 Jahre

wahlberechtigt waren – ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit. Für Migranten, die bereits seit zwei oder mehr Jahrzehnten in dem Viertel wohnten, war es das erste Mal seit ihrem Zuzug, dass sie sich an einer Wahl beteiligen konnten. Dass ein solches Erlebnis zur Stärkung der Identifikation mit dem Gemeinwesen beiträgt, liegt auf der Hand.

Migranten spielen generell vor allem in den westdeutschen Programmgebieten eine zentrale Rolle für die Quartierspolitik – in Ostdeutschland sind es vielfach Aussiedler aus Osteuropa, mit denen es in den Quartieren große Probleme gibt. Voraussetzung für ihre „Aktivierung“ oder Beteiligung ist allerdings, dass sie sich mit dem Gebiet identifizieren können und als Partner für die Stadtteilpolitik anerkannt werden. Allein aufgrund von sprachlichen Problemen, aber auch aus kulturellen Gründen sind es vorläufig vor allem die kulturellen Organisationen, die dafür gewonnen werden können und müssen – nicht so sehr „die Migranten“ allgemein. Das gilt auch für die Gewerbetreibenden unter den Migranten, die ja auf vielfältige Weise mit den Behörden in Kontakt treten müssen. Hier sind im weiteren Verlauf des Programms besondere Anstrengungen zu unternehmen, für die allerdings von Bund und Ländern noch die Instrumente bereitgestellt werden müssen.

Verfügungsfonds

Als ein sehr geeignetes Mittel sowohl zur Beteiligung als auch der Aktivierung hat sich der Verfügungsfonds erwiesen. Der unmittelbare Zugriff auf einen Fonds schafft einen konkreten Anlass für Mitwirkung, motiviert die Beteiligten und zeitigt rasche und kontrollierbare Ergebnisse.¹³⁴ In den von uns untersuchten Gebieten schwankte seine Höhe in der Regel zwischen 10.000 und 25.000 Euro, in einem Fall beträgt er 50.000 Euro. Aus der Tatsache, dass aus den Fonds überwiegend nur kleine Beträge abfließen, wird allgemein geschlussfolgert, dass die Summe der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel nicht das Entscheidende sei. Weitaus wichtiger sei die Möglichkeit, mittels der Fonds schnell und unbürokratisch relativ viele Maßnahmen zu ermöglichen, für die die Beantragung von Fördermitteln entweder gar nicht möglich oder zu aufwändig wäre.

In Berlin gab es im Jahr 2001 neben dem Aktionsfonds der Sozialen Stadt von 15.000 Euro einmalig einen Quartiersfonds, der mit 500.000 Euro (bzw. 1 Mio. DM) aus dem Berliner Haushalt ausgestattet war. Die außerordentliche Höhe des Budgets wird unterschiedlich bewertet. Im Bezirk sah man darin eine Art Parallelhaushalt, der dem Quartiersmanagement weit mehr Spielraum für zusätzliche Maßnahmen verschaffte, als ihn die Verwaltung selbst gehabt habe. Kritisiert wurde auch das Fehlen eines roten Fadens bei den realisierten Maßnahmen. Die Evaluierung sieht ihn als großen Erfolg, da er eine Vielzahl von Maßnahmen ermöglicht und sich dadurch sehr positiv auf Beteiligung und Aktivierung ausgewirkt habe. Die Jury zur Vergabe der Mittel setzte sich hier zu 51 Prozent aus Bewohnern zusammen, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt worden waren.

¹³⁴ Die Hamburger Evaluatoren sehen ihn nicht nur als Mittel, sondern als Motor der Beteiligung. Der Verfügungsfonds „deckt Bedarf“ und er „weckt Bedarf“, insofern seine schiere Existenz eine „produktive Herausforderung“ darstellt.

Die Entscheidungsstrukturen, mittels derer die Fonds verwaltet werden, sind in unseren Fallbeispielen sehr unterschiedlich ausgestaltet: Teilweise entscheidet das Quartiersmanagement selbst, teilweise sind es engere Akteursgruppen, teilweise die gewählten Gremien und teilweise eigens gebildete Jurys, die meist zur Hälfte aus Akteuren und zur Hälfte aus Bewohnern zusammengesetzt sind. Wenn engere Zirkel über den Mitteleinsatz entscheiden, beschränkt sich die Funktion des Fonds darauf, Aktivitäten zu ermöglichen oder zu erleichtern, zu deren Realisierung ein geringer Mitteleinsatz ausreicht. Wenn Bürgergremien über die Mittelverwendung entscheiden, ergibt sich ein zusätzlicher Lern- und Aktivierungseffekt insofern, als die beteiligten Bewohner lernen, unterschiedliche Ansprüche abzuwägen, zu halten, Erfolgsaussichten einzuschätzen usw. Es steht inzwischen außer Zweifel, dass die Mittel von den Beteiligten äußerst verantwortungsbewusst und sparsam eingesetzt werden.¹³⁵

Der Verfügungsfonds stellt einen Anknüpfungspunkt für weitergehende Aktivitäten dar und trägt längerfristig zur Stärkung der Bewohnerengagements bei. In Hamburg sieht man im Vergabeausschuss einen wichtigen Kern der Selbstorganisation, ganz ähnlich ist es in Berlin. Tatsächlich haben sich dort ehemalige Mitglieder von Quartiersfondsjurys zu Bewohnerinitiativen zusammen getan, weil sie bei der Verwaltung des Fonds gelernt hatten, über das Gebiet und seine Erfordernisse nachzudenken und Entscheidungen zu treffen.

Der Verfügungsfonds bildet in den Gebieten ein flexibles Budget, das unbürokratisch und kontrollierbar für die kurzfristige Umsetzung kleinteiliger Maßnahmen bereit steht. Es eignet sich sehr, ehrenamtliches Engagement zu unterstützen, indem es beispielsweise jenen, die bereit sind, Arbeitszeit für Maßnahmen im Quartier zu investieren, zusätzliche Materialkosten erspart. Da die strengen Regeln der projektgebundenen Bewilligung von Fördergeldern im Rahmen der Städtebauförderung ein flexibles Reagieren auf Bedürfnisse und Potenziale der Bewohner sehr schwer machen, stellt ein Verfügungsfonds zumindest ansatzweise eine Kompensation dar.

Fazit

Im Programm Soziale Stadt beschränkt sich die Mitwirkung der Bewohner nicht nur auf eine die Maßnahmen begleitende, partizipative und legitimierende Funktion. Auch die Qualifizierung von Planungen steht nicht im Vordergrund, sondern in erster Linie geht es um die Aktivierung der Bewohner mit dem Ziel, im Gebiet eigenständige Strukturen der Selbstorganisation aufzubauen, die sich langfristig selbst tragen. Die Bewohner sollen sich für die Probleme im Gebiet selbst verantwortlich fühlen, Entscheidungen treffen und an der Veränderung mitwirken.

Diese Zielstellung schließt die im Prozess der Stadterneuerung eingeübten Formen der Bürgerbeteiligung wie Wohnerversammlungen, Bürgerforen, Workshops usw. ein. Auch wenn sich daran erfahrungsgemäß nur ausgewählte Gruppen der Bewohnerschaft beteiligen, ist die Stabilisierung von engagierten Kerngruppen beteiligungsbereiter Bewohner ebenso sinnvoll wie die dau-

¹³⁵ Vgl. Hausotter 2003, S. 46.

erhafte Schaffung von formalisierten Beteiligungsstrukturen. Das Programm geht aber mit seinem Anspruch auf Schaffung stabiler Formen der Selbstorganisation und dauerhaften bürgerschaftlichen Engagements darüber hinaus. Wie solche Formen selbständiger zivilgesellschaftlicher Strukturen in benachteiligten Quartieren zu stimulieren sind und wie sie aussehen können, dazu liegen allerdings noch wenige positive Erfahrungen vor.

In jedem Fall bewährt hat sich der Verfügungsfonds als Vehikel der Beteiligung und Aktivierung, insofern als er vordergründig die Mittel für vielfältige kleine Aktivitäten im Wohngebiet bereit stellt und dadurch das bürgerschaftliche Engagement unterstützt. Unter der Voraussetzung, dass über seine Verwendung unter Beteiligung der Bewohner entschieden wird, bietet er darüber hinaus einen Anlass zur Mitsprache und zur Mitentscheidung, sensibilisiert die Beteiligten prozesshaft für die Belange der Gebiete und qualifiziert sie im Zuge der Entscheidungsfindung. Damit weist er über sich selbst hinaus und stellt eine Keimzelle für neue Initiativen dar.

5.7 Monitoring und Evaluierung auf der Gebietsebene

Eine Besonderheit, durch die sich die Soziale Stadt von vielen anderen deutschen Förderprogrammen unterscheidet, ist die Verankerung von Monitoring und Evaluierung auf allen Programmebenen: auf der Ebene der gesamten Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative, auf der Ebene der Länderprogramme und auf der Ebene der einzelnen Städte bzw. Gebiete. So sieht der Leitfaden der ARGEBAU neben der bundesweiten wissenschaftlichen Begleitung und der Evaluation durch die Länder die Evaluation auf Gebietsebene als „unabdingbaren Bestandteil“ der integrierten Handlungskonzepte vor.¹³⁶

Die Erfassung des Umsetzungsstands, die Analyse und Bewertung von Förderergebnissen und Förderwirkungen sowie der Vergleich von Förderzielen und tatsächlicher Entwicklung stellen hohe konzeptionelle und methodische Anforderungen. Hierfür sind Charakteristika des Programms wie das komplexe Zielsystem, der Prozesscharakter der angestrebten Veränderungen und die Überlagerung der Entwicklung in den Gebieten durch gesamtstädtische oder gar gesamtstaatliche Entwicklungen verantwortlich. Gerade diese Charakteristika machen Monitoring und Evaluierung aber auch erforderlich. Denn nur mithilfe der durch Monitoring und Evaluierung gewonnenen quantitativen und qualitativen Informationen lässt sich eine Steuerung und Optimierung der Förderung erreichen. Der angestrebte Erfolg des Programms hat als eine entscheidende Voraussetzung die Erzielung von Lerneffekten bei den für die Entwicklung in den Gebieten relevanten Akteuren. Es gilt, erzielte Erfolge ebenso wie auftretende Probleme frühzeitig zu identifizieren und hierauf ggf. mit einer Veränderung der in den Gebieten eingesetzten Instrumente und Maßnahmen zu reagieren. Für die Soziale Stadt als „lernendes System“ können Monitoring und Evaluierung eine wichtige Stütze bilden. Dies setzt voraus, dass die erarbeiteten Analysen

¹³⁶ ARGEBAU 2000, Ziffer 7.

und Bewertungen systematisch rückgekoppelt und zum Dialog unter den Akteuren genutzt werden. Monitoring und Evaluierung haben darüber hinaus insofern Bedeutung, als mit zunehmender Dauer des Programms der Bedarf an einer Legitimation im breiteren politischen Raum wachsen dürfte.

Wenn der ARGEBAU-Leitfaden Evaluation als Aufgabe auch des einzelnen Gebiets hervorhebt, sollte dies nicht mit der Durchführung von externen Evaluationsstudien gleichgesetzt werden. Für jedes einzelne Gebiet eine externe Evaluation unter Einhaltung der an solche Untersuchungen zu stellenden Qualitätsstandards¹³⁷ zu realisieren, würde die Möglichkeiten vieler Gebiete übersteigen, erscheint aber auch nicht notwendig. Unabhängig für eine erfolgreiche Realisierung der Sozialen Stadt ist es aber, die Entwicklung in den Gebieten und die Ergebnisse der Förderung mit geeigneten Instrumenten zu erfassen, die entsprechenden Informationen im Kreis der beteiligten Akteure zu analysieren und zu bewerten, um auf dieser Basis ggf. Modifizierungen im Instrumentarium oder auch im Zielsystem vornehmen zu können. Für die einzelne Kommune bzw. das einzelne Gebiet geht es also in erster Linie um Monitoring, Controlling und interne Evaluierung im Sinne einer systematischen Bestandsaufnahme und eine Bewertung des Erreichten durch die Akteure, nicht um eine externe Evaluierung im Sinne wissenschaftlicher Analyse.

Unter dem Begriff „Monitoring“ sind zwei durchaus unterschiedliche Sachverhalte zusammengefasst; beide sollten nach Möglichkeit in den Städten und Programmgebieten kombiniert werden:

- ▶ Mit dem Stadtteilmonitoring oder mit der Sozialraumanalyse werden sozioökonomische Kontextdaten der Gebiete kleinräumig erhoben und analysiert. Für die Aussagekraft solcher Monitoringsysteme sind die Beobachtung der Entwicklung im Zeitverlauf und der Vergleich mit der Gesamtstadt oder mit anderen Gebieten von entscheidender Bedeutung.
- ▶ Demgegenüber bildet ein Fördermonitoring die Aktivitäten der Sozialen Stadt (Projekte und eingesetzte Ressourcen) mit geeigneten Indikatoren ab, um auf dieser Basis das Fördergeschehen und seine Ergebnisse im Hinblick auf die Erreichung der verfolgten Ziele einordnen und bewerten zu können.

Im Rahmen der schriftlichen Befragung des Difu gaben im Jahr 2002 32,0 Prozent der Gebiete die Existenz eines gesamtstädtischen kleinräumigen Monitorings von Kontextdaten an, weitere 22,1 Prozent bejahten die Planung eines solchen Monitorings. Nach der Existenz eines Fördermonitorings wurde in der Erhebung nicht gefragt, es ist aber davon auszugehen, dass bestehende Fördermonitoringsysteme zum Teil von den Befragten unter dem Begriff „Evaluierung“ subsumiert wurden. In 24,8 Prozent der Gebiete gab es nach eigenen Angaben eine Evaluierung (externe wie interne Evaluierung), bei weiteren 44,1 Prozent war eine Evaluierung geplant. Bei der Interpretation dieser auf den ersten Blick erstaunlich weiten Verbreitung von Monitoring und Evaluierung kam das Difu zur Einschätzung, dass sich hinter den von den Gebieten angegebenen Aktivitäten sehr Unterschiedliches verbirgt und „komplexe Evaluierungs- und Monitoringsysteme“ die Ausnahme bilden (Difu 2003a, S. 222).

¹³⁷ Siehe Burgers u.a. 2003, S. 79 ff.

Die Evaluierungsstudien der Länder weisen mehrheitlich auf Defizite bei Monitoring und Evaluierung auf der Gebietsebene hin.¹³⁸ Zum Teil wurden und werden die Länderevaluierungen dazu genutzt, um für alle Gebiete des jeweiligen Landes einheitliche Monitoringsysteme zu entwickeln. Dies betrifft die Entwicklung eines Monitoringsystems für Kontextdaten in Nordrhein-Westfalen¹³⁹, den Aufbau eines Fördermonitorings in Berlin¹⁴⁰ oder die gebietsübergreifende Vereinbarung von Kontextindikatoren sowie von Zielindikatoren für zentrale Handlungsfelder im Rahmen der Hessischen Begleitforschung.¹⁴¹ Die Netzwerke in Nordrhein-Westfalen und Hessen unterstützen die Städte beim Aufbau einer internen Evaluierung für ihre Gebiete. In beiden Ländern ist die Selbstevaluierung bzw. Selbstbewertung Baustein der aus mehreren Komponenten bestehenden Evaluierung der Sozialen Stadt auf Landesebene.¹⁴²

Auf Basis der 13 Fallstudien sind vertiefende Einschätzungen zum derzeitigen Stand von Monitoring und Evaluierung in den Gebieten der Sozialen Stadt möglich:

► **Stadtteilmonitoring (Kontextdaten)**

Ein laufendes kleinräumiges Monitoring der sozioökonomischen Entwicklung in den Gebieten auf Basis von Kontextdaten konnte in sechs Fallstudien festgestellt werden. Unter diesen Fällen befinden sich Städte mit ausgefeilten Systemen der kleinräumigen Sozialdatenanalyse, so z.B. Wiesbaden (Kombination von allgemeinem Stadtteilmonitoring und vertiefender Sozialraumanalyse für problematische Gebiete) und Berlin (jährliches Monitoring „Soziale Stadtentwicklung“ durch die Stadtentwicklungsverwaltung, daneben im Mehrjahresabstand Sozialatlas der Sozialverwaltung). In anderen Städten ist das Monitoring weniger avanciert, liefert aber doch kontinuierlich aussagekräftige Daten zur sozialen Lage in den einzelnen Stadtteilen (z.B. Sozialraumanalyse in Neumünster). Insgesamt ist festzustellen, dass auf dem Gebiet des Stadtteilmonitorings in den bundesdeutschen Städten merkliche Fortschritte gemacht worden sind, wie die Beispiele Berlin und Wiesbaden zeigen. Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass sich die Rahmenbedingungen für das Stadtteilmonitoring insoweit verschlechtert haben, als die aus finanziellen Gründen erforderlichen Personalreduzierungen in den Kommunalverwaltungen auch vor den Statistischen Ämtern nicht Halt gemacht haben.

Da die Mehrzahl der in die Fallstudien einbezogenen Städte über kein kleinräumiges Monitoring von Kontextdaten verfügt, konnten im Rahmen der Zwischenevaluierung keine übergreifenden Analysen der sozioökonomischen Entwicklung in den 13 Fallgebieten durchgeführt werden.¹⁴³ Aber auch der Vergleich zwischen den Städten mit Monitoringsystem war nur eingeschränkt möglich. Zwar nähern sich die in den Städten oder Gebieten im Hinblick auf Themenfel-

¹³⁸ So z.B. für die bayerischen Gebiete Romaus u.a. 2002, S. 18 f.

¹³⁹ Siehe Austermann 2003.

¹⁴⁰ empirica 2004.

¹⁴¹ Servicestelle HEGISS 2003.

¹⁴² Siehe ILS NRW 2004 und Servicestelle HEGISS 2004.

¹⁴³ Im Zuge der Fallstudien wurden Datenblätter eingesetzt, in die von den Städten aus bestehenden Datenquellen Kerndaten zur Entwicklung im Gebiet und in der Gesamtstadt eingetragen werden sollten. Die abgefragten Daten orientierten sich an den Indikatoren, die in fortgeschrittenen Monitoringsystemen üblich sind. Nur wenige Fallgebiete konnten die entsprechenden Daten (annähernd) vollständig zur Verfügung stellen.

der wie die Bevölkerungsentwicklung, die Arbeitslosigkeit oder den Sozialhilfebezug eingesetzten Indikatoren zunehmend an.¹⁴⁴ Jedoch bestehen im konkreten Zuschnitt noch merkliche Unterschiede, die Vergleiche und übergreifende Analysen hemmen.

Die Fallstudien zeigten zugleich, dass die bestehenden Stadtteilmonitoringssysteme für die Arbeit der Akteure in den Soziale-Stadt-Gebieten bislang nur eine recht geringe Bedeutung haben. Die Monitoringdaten dokumentieren für die Akteure vor allem, dass ihre Gebiete auch weiterhin Problemquartiere sind. Für eine laufende Erfolgskontrolle der eigenen Aktivitäten sind sie insofern weniger geeignet, als die sozioökonomischen Kennzahlen nicht nur von den Quartiersaktivitäten, sondern in erster Linie von einer Fülle von anderen Faktoren bestimmt werden und sich eine erfolgreiche Quartierspolitik angesichts der komplexen Wirkungsketten in aller Regel nicht kurzfristig in den Kontextindikatoren niederschlagen kann.

Stadtteilmonitoring hat seine Aufgaben für die Soziale Stadt insofern zunächst darin, eine begründete Auswahl der Programmgebiete zu ermöglichen und aus der gesamtstädtischen Perspektive laufend zu beobachten, inwieweit Polarisierungstendenzen stärker oder schwächer werden und in welchem Maße Problemverschiebungen zwischen Gebieten auftreten. Darüber hinaus kann es im Sinne eines Frühwarnsystems auf Problemverschärfungen oder Trendwenden in den Programmgebieten aufmerksam machen. Mittel- und langfristig sollte sich aber auch eine erfolgreiche Umsetzung der Sozialen Stadt in den Kontextdaten des Stadtteilmonitorings niederschlagen und an einem Rückgang der Unterschiede in den Problemindikatoren zwischen dem Programmgebiet und der Gesamtstadt messen lassen.

► Fördermonitoring

Der Aufbau eines Fördermonitorings ist unter den untersuchten Fällen in Berlin am weitesten vorangeschritten. Hier werden die in den Soziale-Stadt-Gebieten realisierten Projekte einem für alle Berliner Gebiete geltenden Zielbaum von neun strategischen Zielen und 39 operationellen Zielen zugeordnet, um auf diese Weise einen kontinuierlichen Abgleich von Förderstrategie und Zielen mit den konkreten Projekten und den eingesetzten Mitteln zu ermöglichen. Zugleich werden in den Zwischenberichten der Quartiersmanagementteams für die einzelnen Projekte die beabsichtigten Wirkungen und der Zielerreichungsgrad gegenübergestellt, wobei letzterer mit einer Mischung aus quantitativen Daten und qualitativen Einschätzungen abgebildet wird. Bei den Akteuren in den Berliner Gebieten ist das Fördermonitoring nicht unumstritten. Kritisch beurteilt wird der Aufwand für die Erfassung und Zusammenstellung der Informationen. Das Quartiersmanagementteam im untersuchten Gebiet Berlin-Wrangelkiez sieht zudem einen Widerspruch zwischen der Zuweisung der Projekte zu einzelnen strategischen und operationellen Zielen und dem integrierten Förderansatz der Sozialen Stadt (siehe Quartiersmanagement Wrangelkiez 2003, S. 2).

¹⁴⁴ Siehe zur Indikatorenentwicklung für das Stadtteilmonitoring in Nordrhein-Westfalen www.city-monitoring.de, für Berlin IfS 2002.

In landesweite Systeme zum Fördermonitoring sind auch drei weitere Fallgebiete eingebunden. In Völklingen und Chemnitz ergibt sich dies nicht zuletzt aus dem Einsatz von EFRE-Mitteln im Gebiet. Das Saarland hat für alle Soziale-Stadt-Gebiete ein einheitliches Indikatorensystem implementiert, Sachsen hat ein Monitoringsystem für alle Gebiete eingeführt, die aus der EFRE-finanzierten Stadtentwicklungsrichtlinie des Freistaats gefördert werden.¹⁴⁵ Die beiden Systeme stellen Mischungen aus Indikatoren zum Fördergeschehen und Kontextindikatoren dar. Nach den Fallstudien ist ihre Bedeutung für die Steuerung der Sozialen Stadt in den beiden Gebieten allerdings bislang recht gering. Jena-Lobeda ist Teil des landesweiten Monitoringsystems zum Stadtumbau in Thüringen, daneben wird ein stadtspezifisches Stadtumbaumonitoring aufgebaut.

In einigen der untersuchten Gebiete, die nicht an ein übergreifendes Monitoring angeschlossen sind, wird zurzeit die Entwicklung eines gebietsspezifischen Fördermonitorings diskutiert. Dabei wird allerdings bei den Akteuren eine erhebliche Unsicherheit deutlich, wie sich ein Monitoring entwickeln lässt, das keine „Datenfriedhöfe“ schafft, sondern für die Steuerung der Stadtteilentwicklung wirklich nützlich und mit vertretbarem Aufwand zu realisieren ist. Offenbar ist die Entwicklung eines Fördermonitorings isoliert für ein Gebiet schwieriger zu realisieren als für eine größere Zahl oder für ein Netzwerk von Soziale-Stadt-Gebieten.

Die Erfahrungen der Fallstudiengebiete zeigen, dass zwischen dem Aufbau eines Fördermonitorings und dem Zielsystem für die Soziale Stadt ein enger Zusammenhang besteht. Ein aussagekräftiges Monitoring setzt klar definierte Ziele voraus, auf die die Indikatoren bezogen werden können. Der Aufbau eines Fördermonitorings führt daher häufig zu Veränderungen im Zielsystem, d.h. zu einer Prioritätensetzung, Konkretisierung und Operationalisierung von Zielen.

Bei der Entwicklung von Fördermonitoringsystemen ist zu entscheiden, welche Aktivitäten erfasst und analysiert werden sollen. Eine Erfassung nur der Projekte, die aus der Sozialen Stadt finanziert werden, würde zu eng greifen und dem Prinzip der Mittelbündelung widersprechen. Das andere Extrem wäre die Erfassung aller Aktivitäten im Gebiet und aller in das Gebiet fließenden finanziellen Ressourcen. Für einen so weitgehenden Ansatz fehlen aber die Informationen. In keinem der 13 Fälle war eine Quantifizierung der in die Gebiete fließenden „Normalleistungen“ möglich.¹⁴⁶ In der Regel werden daher im Fördermonitoring die Projekte erfasst, an denen das Quartiersmanagement direkt oder indirekt beteiligt ist, zum Teil werden aber auch darüber hinausgehende Projekte einbezogen, die für das Gebiet als wichtig erachtet werden. Unterschiedliches Vorgehen erschwert Vergleiche zwischen Gebieten wie die Einschätzung, welche Rolle die Soziale Stadt für das Zustandekommen der einzelnen Projekte hat.

► Evaluierung

Evaluierung hat in den untersuchten 13 Fallgebieten bislang eine geringere Verbreitung gefunden als Monitoring. Eine gebietsspezifische Evaluierungsstudie im engeren Sinne liegt nur für Köln-Chorweiler vor, dessen Stadtteilprogramm in

¹⁴⁵ Das Monitoringsystem wurde im Rahmen der Begleitforschung zur Stadtentwicklungsförderrichtlinie eingeführt.

¹⁴⁶ Siehe zum Begriff der Normalleistungen und den Problemen ihrer Erfassung empirica 2003b.

der letzten Phase ganz auf das Handlungsfeld „Kinder und Jugendliche“ konzentriert war.¹⁴⁷ Drei weitere Gebiete (Berlin-Wrangelkiez, Wiesbaden-Biebrich Süd-Ost und Völklingen-Unteres Wehrden) wurden im Rahmen von Länderevaluierungen untersucht, die zwar in gewissem Maße auch gebietsbezogenes Wissen erarbeiteten, im Wesentlichen aber auf übergreifende Erkenntnisse ausgerichtet waren. Darüber hinaus waren in einigen der Städte systematische Bestandsaufnahmen festzustellen, die als eine Art interne Evaluierung gewertet werden können. So wird z.B. in Mainz zurzeit eine interne Zwischenbilanz für die drei Soziale-Stadt-Gebiete der Stadt erstellt, die anschließend unter den Akteuren diskutiert werden soll. In Neumünster wurde am Ende der Startphase eine Bewertung durch interne und externe Akteure auf dem Wege von moderierten Workshops vorgenommen. Die oben dargestellten Aktivitäten zur Förderung der Selbstevaluierung in den nordrhein-westfälischen und hessischen Programmstädten sind noch zu jung, als dass sie sich in den entsprechenden beiden Fallstudien bereits hätten auswirken können.

Fazit

Ein systematisches Monitoring und Controlling existiert bislang nur in der Minderheit der Gebiete der Sozialen Stadt. Hinzu kommt, dass die entsprechenden Systeme sich häufig noch im Aufbau befinden und ihr konkreter Ertrag für die Steuerung und Bewertung der Stadtteilentwicklung noch nicht abschließend beurteilt werden kann. Das Stadtteilmonitoring (Erfassung und Analyse von sozioökonomischen Kontextdaten) ist dabei in seiner Entwicklung weiter vorangeschritten als das eigentliche Fördermonitoring (Erfassung der Aktivitäten der Sozialen Stadt und ihrer Ergebnisse). Eine geringere Verbreitung als das Monitoring hat bislang auf der Gebietsebene die Evaluierung (interne Evaluierung durch die Akteure wie externe Evaluierung durch Gutachter). Gemessen an den Möglichkeiten, die Monitoring und Evaluierung für die Soziale Stadt als „lernendes System“ haben können und haben sollten, bestehen insofern noch Defizite.

Auf der anderen Seite ist eine positive Entwicklung hervorzuheben. Monitoring und Evaluierung haben mit zunehmender Programmdauer an Bedeutung gewonnen: Eine wesentliche Triebkraft bildeten hierbei die Zusammenschlüsse der Programmstädte zu Netzwerken bzw. die Aktivitäten der Länder. Das gebietsübergreifende Vorgehen erleichtert die Entwicklung geeigneter Indikatoren und Verfahren und entlastet so das einzelne Gebiet. Zudem bietet der Einsatz identischer Indikatoren und Systeme die Möglichkeit, Gebiete und Städte miteinander zu vergleichen und hierdurch zu Aufschlüssen zur Entwicklung in den Programmgebieten und den Ergebnissen der Sozialen Stadt zu gelangen, die bei einem isolierten Vorgehen nicht möglich wären. Städtenetzwerke bilden zugleich ein gutes Forum, um die Monitoring- und Evaluierungsergebnisse zu diskutieren und Schlussfolgerungen zu ziehen. Voraussetzung ist allerdings,

¹⁴⁷ Die Evaluierung wurde als wissenschaftliche Evaluierung angelegt, aber innerhalb der Verwaltung angefertigt, siehe Staudenmeyer 2003a und 2003b.

dass hinreichende Kapazitäten zur Interpretation und Diskussion der gewonnenen Informationen zur Verfügung stehen. Aus Sicht des Bewertungsteams spricht daher vieles dafür, zukünftig auch in denjenigen Ländern gebietsübergreifende Monitoringsysteme zu entwickeln und zu betreiben, in denen das bislang nicht der Fall ist. Dies betrifft sowohl das Stadtteilmonitoring als auch das eigentliche Fördermonitoring.

Vor allem hinsichtlich des Stadtteilmonitorings sollte zudem darüber nachgedacht werden, einen einheitlichen bundesweiten Satz von Indikatoren zu entwickeln und zum Einsatz zu bringen. Dies hätte den Vorteil, dass deutschlandweite Analysen zur Entwicklung der sozialen Polarisierung in den Programmstädten oder Programmgebieten möglich wären und damit eine Informationsbasis aufgebaut würde, die für die Stadtentwicklung in der Bundesrepublik von großer Bedeutung wäre. Angesichts der in einer Reihe von Städten und Städtenetzwerken in dieselbe Richtung gehenden Indikatorenentwicklung erscheint eine solche bundesweite Vereinheitlichung prinzipiell möglich.

Da mit dem Programm nicht zuletzt „weiche“ Effekte (z.B. Bindung an das Gebiet, Bereitschaft zum Engagement für das Gebiet) erzielt werden sollen, wäre es sinnvoll, Stadtteilmonitoring und Fördermonitoring durch Informationen und Einschätzungen der Betroffenen zu ergänzen. Hierzu könnten insbesondere standardisierte Befragungen von Bewohnern (sowie ggf. von Gewerbetreibenden) durchgeführt werden, wie es in einzelnen Gebieten und in einem Teil der Länderevaluierungen bereits geschieht.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Siehe zu einem entsprechenden Vorschlag auch Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 76.

An aerial photograph of a city, likely Berlin, showing a dense urban landscape with numerous apartment buildings and green spaces. A large, white, stylized number '6.' is overlaid on the right side of the image. On the left side, there is a blue rectangular area with a subtle, abstract pattern.

6.

Effekte, Ergebnisse und Wirkungen in den Gebieten

Zu den Effekten, Ergebnissen und Wirkungen des Programms Aussagen zu treffen, fällt schwer, weil die Datenlage hierzu ausgesprochen dürftig ist. Es ist einerseits bereits deutlich geworden, dass die große Mehrzahl der Kommunen weder über ein Fördermonitoring noch über die Daten für eine Wirkungsmessung verfügt. Auch auf Länderebene gibt es bisher nur in Ausnahmefällen Anstrengungen zu einer vergleichenden Berichtslegung oder Wirkungsanalyse. Auch in den von uns eingehender untersuchten Städten war es ganz überwiegend noch nicht möglich, Angaben zu den Ergebnissen der Förderung zu bekommen. Die Datenbasis blieb zu schmal für quantitative Verallgemeinerungen.

Die Befragung des Difu liegt bereits zwei Jahre zurück und hat im Hinblick auf Erfolge der Programmumsetzung subjektive Bewertungen abgefragt. Von den Programmverantwortlichen werden vor allem die verbesserten Beteiligungsmöglichkeiten, die größere Nähe zur Verwaltung und das Quartiersmanagement als Motor für Aktivierung und Beteiligung herausgestrichen. Drei Viertel der befragten Kommunen sehen auch eine Verbesserung der Infrastruktur. Veränderungen im Gebiet, die empirisch erfassbar sind, sind nur von gut einem Viertel der befragten Kommunen wahrgenommen und an sehr unterschiedlichen Merkmalen festgemacht worden.

Die „frühe“ bayerische Landesevaluierung hat das Thema ausgeklammert, auch aus Hessen liegen hierzu bisher keine empirischen Befunde vor. Die Berliner Evaluierung der Pilotphase greift auf Ergebnisse einer „relativ einfachen“ Befragung von Bewohnern zurück.¹⁴⁹ Sie ergab für die einzelnen Berliner Programmgebiete sehr unterschiedliche Bewertungen, was die Entwicklung der Lebenssituation während der letzten zwei Jahre angeht. Von den Befragten wurden aber allgemeine Verbesserungen im Wohnumfeld registriert.

Die Hamburger Zwischenevaluierung liefert aufgrund ihrer qualitativen Anlage im Wesentlichen Eindrücke aus Beobachtungen und Gesprächen. So scheinen sich die Sauberkeit des Quartiers ebenso wie das subjektive Sicherheitsgefühl der Bewohner verbessert zu haben, die Konfliktlinien im Alltag hätten sich entspannt, und die Teilnahmebereitschaft an Beteiligungsveranstaltungen sei gestiegen. Konkrete Verbesserungen würden durchaus anerkannt, aber „manche der begrüßten Projekte zugleich als längst überfällig eingestuft“.¹⁵⁰

Die saarländische Zwischenevaluierung¹⁵¹ enthält eine Übersicht über die Verteilung der insgesamt 175 Einzelprojekte auf die Handlungsfelder und eine weitere zur prozentualen Verteilung der bewilligten Mittel auf Handlungsfelder und Projekttypen. Im Handlungsfeld Städtebau, Wohnen und Verkehr sind 40 Prozent der Projekte anzusiedeln, und es konzentrieren sich hier 75 bis 80 Prozent der Fördermittel. Rund 45 Prozent der Projekte sind dem Handlungsfeld Organisations- und Querschnittsaufgaben zugeordnet, in das aber nur rund 15 Prozent der Fördermittel fließen. 19 Prozent der Projekte betreffen soziale Aktivitäten, und ihr Anteil am Fördervolumen beträgt rund 7,5 Prozent. Das Schlusslicht bildet das Handlungsfeld Wirtschaft und Beschäftigung mit 9 Prozent der Projekte und einem Mitteleinsatz von etwas über 1 Prozent.

¹⁴⁹ empirica 2004, S. 212 f.

¹⁵⁰ Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 70 f.

¹⁵¹ isoplan 2003, S. 24 f.

In einer Veröffentlichung der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung¹⁵² findet sich eine Übersicht über die Verteilung der Projekte nach strategischen Zielen. Auf eine Verbesserung der Qualität des Wohn- und Lebensraumes zielen 22 Prozent, die soziale Infrastruktur haben 15 Prozent zum Gegenstand. 16 Prozent bemühen sich um mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt, 11 Prozent fördern ein tolerantes Zusammenleben oder ein unterstützendes Sozialgefüge, und bei 10 Prozent geht es um Stadtteilkultur, um nur die fünf wichtigsten zu nennen. Trotz dieser großen Bedeutung nicht-investiver Maßnahmen wurden insgesamt 62 Prozent der Mittel für investive Kosten abgerechnet.¹⁵³

Bei den Länderevaluationen handelt es sich um Untersuchungen, die als Zwischenevaluationen angelegt sind und einen recht frühen Umsetzungsstand des Programms beleuchten. Insofern ist der Zeitraum für eine Wirkungseinschätzung angesichts der erst langfristig zu erwartenden Wirkungen und der komplexen Zusammenhänge zu kurz gewesen.

Die Datenlage ist noch immer, wie bereits geschildert, uneinheitlich und sehr lückenhaft. Beides lässt eine Abschätzung von Ergebnissen und Wirkungen auch derzeit nur in Ansätzen zu. Auch die Difu-Befragung enthält keine Angaben, aus denen sich Wirkungsabschätzungen gewinnen ließen. Anhaltspunkte für Aussagen zu Wirkungen und Ergebnissen des Programms konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auf zwei Ebenen gewonnen werden: Zum einen lässt die Befragung externer Akteure Aussagen über Problembewusstsein und politische Aufmerksamkeit, zur Wahrnehmung des Programms und der zugrunde liegenden Probleme sowie zur Einschätzung der Entwicklung der Gebiete zu. Zum anderen können auf Grundlage der Fallstudien Aussagen zu den Ergebnissen und subjektiven Wirkungen des Programms auf Gebietsebene gemacht werden.

Im Folgenden wird zunächst auf die bei den befragten externen Akteuren ermittelten Wahrnehmungseffekte eingegangen (Abschnitt 6.1). Im Anschluss daran werden Ergebnisse und Wirkungen der Förderung betrachtet, wie sie sich nach den Fallstudien (Abschnitt 6.2) und der Befragung der externen Akteure darstellen (Abschnitt 6.3). Darauf aufbauend, wird in Abschnitt 6.4 analysiert, welcher Zusammenhang zwischen den für die Soziale Stadt geschaffenen Steuerungsstrukturen und den Programmerfolgen besteht. Schließlich werden vier für die Soziale Stadt zentrale Handlungsfelder vertiefend thematisiert: Schule, Kinder und Jugendliche, Integration von Migranten sowie lokale Ökonomie und Beschäftigung (Abschnitt 6.5).

6.1 Problembewusstsein und politische Aufmerksamkeit vor Ort

Angesichts der Aufmerksamkeit, die dem Programm Soziale Stadt in der Öffentlichkeit zuteil geworden ist, sind Wahrnehmungseffekte hinsichtlich des Problembewusstseins im Hinblick auf benachteiligte Stadtteile in den Städten und Gemeinden der Bundesrepublik zu erwarten. Dass diese tatsächlich eingetreten sind, dokumentiert auch die Befragung der externen Akteure. Das Problem benachteilig-

¹⁵² Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2004.

¹⁵³ Vortrag im Rahmen der Steuerungsrunde am 31.3.2004.

ter Stadtteile wird von der großen Mehrheit der externen Akteure als ernstzunehmendes Problem in ihrer Stadt betrachtet (vgl. Abbildung 11). Über ein Drittel der Befragten erklärt, es handele sich um eines der wichtigsten Probleme in ihrer Stadt; zusätzlich geben fast 60 Prozent an, es handele sich um ein relevantes Problem. Einen geringen Stellenwert schreiben dem Problem lediglich 6,6 Prozent der Befragten zu.

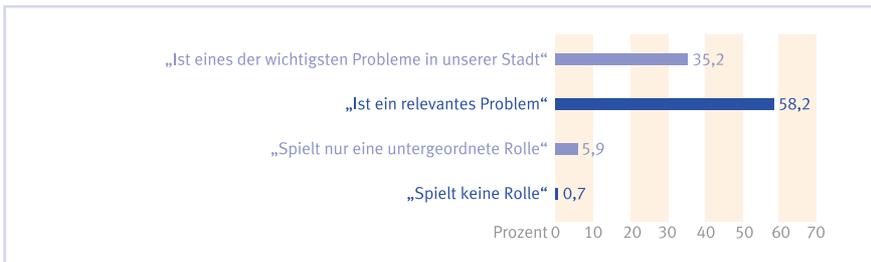


Abbildung 11:

Wie wichtig ist das Problem in Ihrer Stadt?

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Die Relevanz des Problems wird überall in der Bundesrepublik gesehen, aber es zeigen sich gewisse Unterschiede zwischen den Regionen. Die externen Akteure in Ostdeutschland schätzen das Problem als noch gravierender ein als die Akteure in Westdeutschland (vgl. Abbildung 12). Hier dürften zwei verschiedene Faktoren eine Rolle spielen: Zum einen ist das durchschnittliche Niveau vor allem der Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Städten wesentlich höher. Dies schlägt sich auch in den Programmgebieten der Sozialen Stadt in sehr hohen Arbeitslosenquoten nieder, auch wenn die Differenz zum gesamtstädtischen Durchschnitt häufig geringer ausfällt als in Westdeutschland. Zum anderen dürfte die „Segregationstoleranz“ bei den ostdeutschen Akteuren geringer sein. Bereits das derzeitige Ausmaß der Segregation wird gegenüber 1990 als eine massive Verschärfung der Unterschiede zwischen den Stadtteilen wahrgenommen (s. u.).

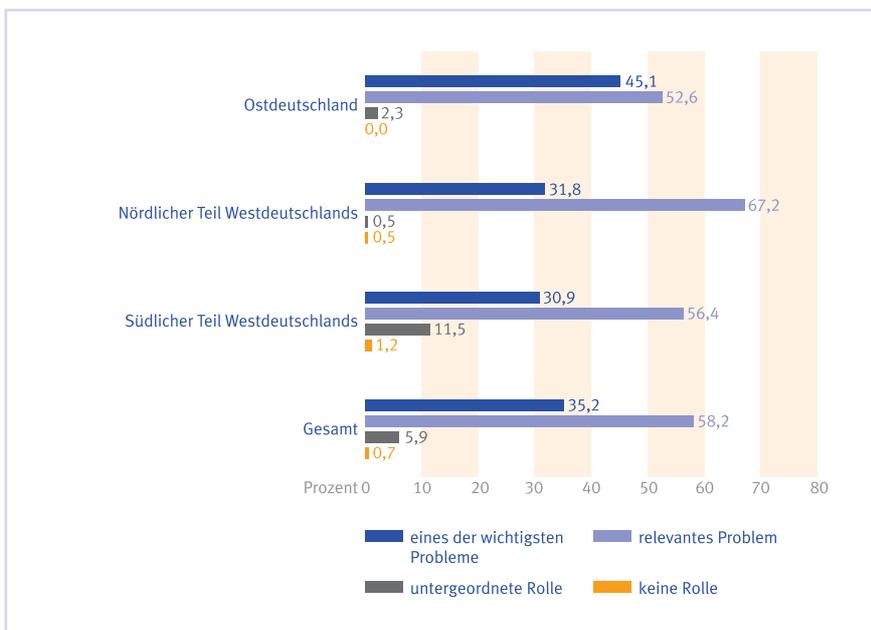


Abbildung 12:

Wichtigkeit des Problems in verschiedenen Regionen

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

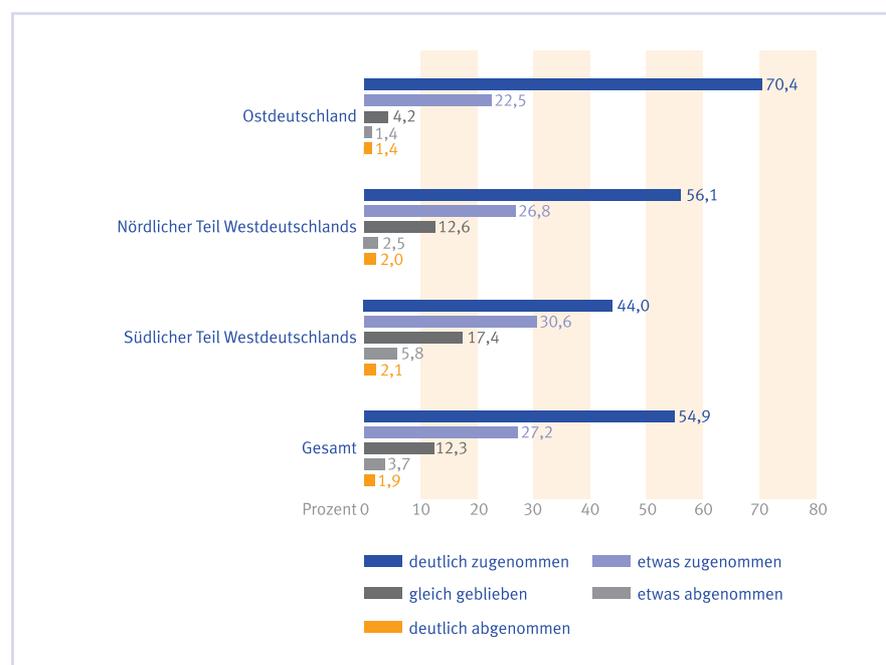
In der regionalen Differenzierung der Ergebnisse wird außerdem erkennbar, dass der südliche Teil Westdeutschlands die einzige Region ist, in der ein relevanter (wenn auch immer noch geringer) Teil der externen Akteure (knapp 13 Prozent) dem Problem benachteiligter Stadtteile nur eine untergeordnete oder gar keine Bedeutung zuspricht (Ostdeutschland: 2,3 Prozent, Norddeutschland: 1,0 Prozent). Dafür dürfte die insgesamt günstigere wirtschaftliche Lage in den süddeutschen Ländern verantwortlich sein.

Entwicklung der Segregation

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man nach der Entwicklung der Unterschiede zwischen den Stadtteilen in den letzten zehn Jahren fragt. Generell ist eine klare Mehrheit der befragten Akteure (über 80 Prozent) der Meinung, das Problem habe sich in den letzten zehn Jahren verschärft, die soziale Polarisierung zwischen den Stadtteilen in ihrer Stadt sei in dieser Zeit vorangeschritten (vgl. Abbildung 13). Über die Hälfte der externen Akteure (54,9 Prozent) gibt sogar an, in ihrer Stadt hätten die sozialen Unterschiede zwischen den Stadtteilen in dieser Zeit *deutlich* zugenommen. Lediglich etwas mehr als 5 Prozent erkennen eine Verbesserung.

Bei der Frage nach der Entwicklung der Segregation im letzten Jahrzehnt ergeben sich noch deutlichere regionale Unterschiede als bei der aktuellen Einschätzung der Situation (vgl. Abbildung 13). Etwa 70 Prozent der ostdeutschen Akteure sehen eine deutliche Zunahme der sozialen Unterschiede zwischen den Stadtteilen in ihrer Stadt, in Süddeutschland sind es nur 44 Prozent. Norddeutschland liegt auch in diesem Fall zwischen den beiden Extremen (56 Prozent). Hier scheinen sich einerseits die unterschiedliche regionale Wirtschaftsentwicklung der letzten zehn Jahre und

Abbildung 13:
Entwicklung der sozialen Unterschiede
zwischen den Stadtteilen



Quelle: IfS-Befragung externer Akteure

andererseits die spezifische Entwicklung in den ostdeutschen Städten im Zuge des Systemwandels niederzuschlagen.

Problemeinschätzung in größeren und kleineren Städten

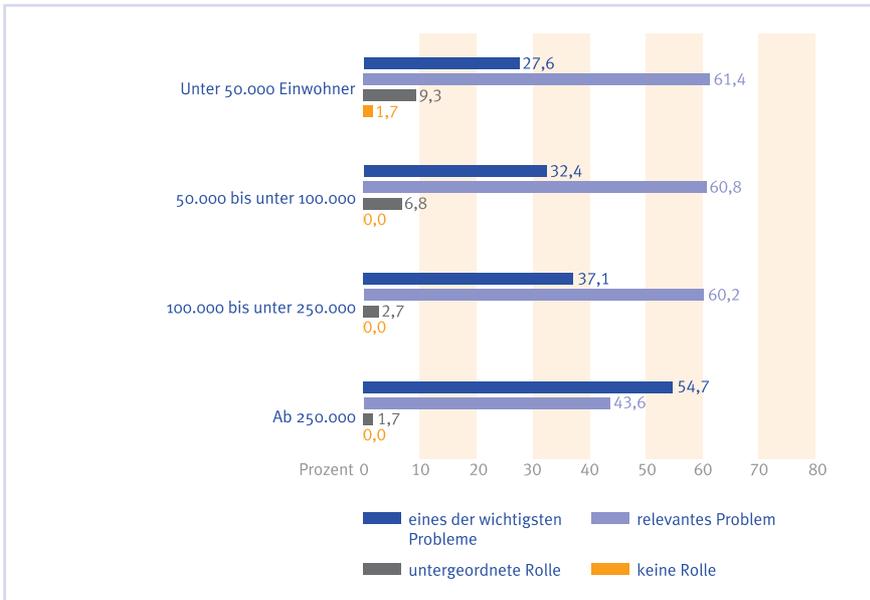


Abbildung 14: Wichtigkeit des Problems nach Größe der Stadt

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

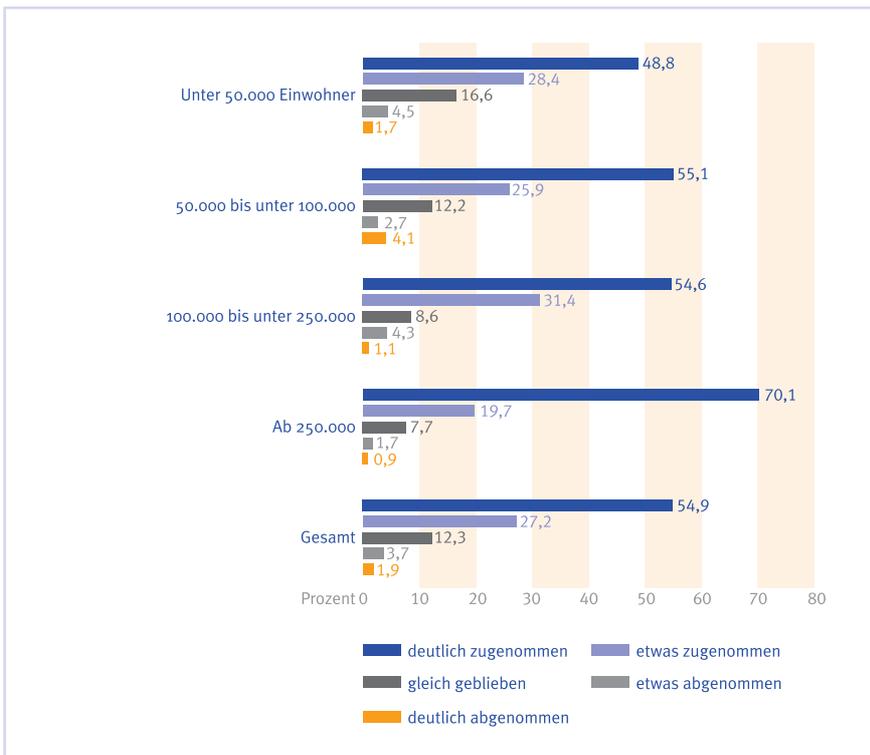


Abbildung 15: Einschätzung der Entwicklung der sozialen Unterschiede zwischen den Stadtteilen nach Größe der Stadt

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Neben der regionalen Differenzierung ist bei der Problemeinschätzung noch ein weiteres Muster zu erkennen: Das Problem benachteiligter Stadtteile wird von den externen Akteuren in den größeren Städten als gravierender eingeschätzt als von denjenigen in kleineren Städten (vgl. Abbildung 14). Als „eines der wichtigsten Probleme“ empfindet den Sachverhalt über die Hälfte der Akteure in Städten mit mehr als 250.000 Einwohnern, dagegen nur etwas mehr als ein Viertel der Akteure in Städten mit unter 50.000 Einwohnern. Allerdings sind auch in den kleineren Städten (unter 50.000 Einwohner) lediglich 11 Prozent der externen Akteure der Meinung, dem Problem komme nur eine untergeordnete oder gar keine Bedeutung zu.

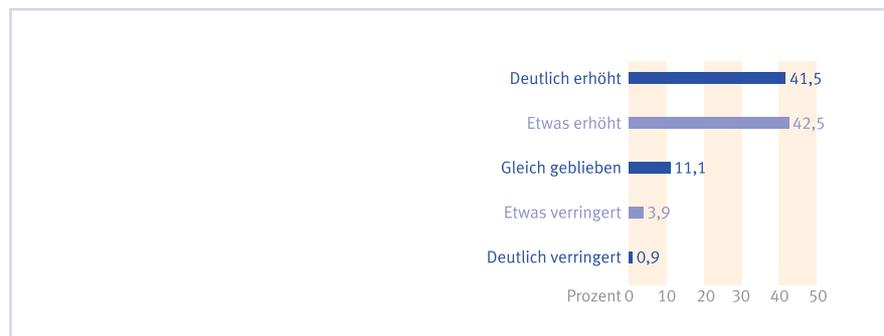
Unterschiedlich schätzen externe Akteure in größeren und kleineren Städten auch die Entwicklung der Segregation in den letzten zehn Jahren ein (vgl. Abbildung 15). Während in Städten mit über 250.000 Einwohnern 70,1 Prozent der Akteure eine *deutliche* Zunahme der Unterschiede zwischen den Stadtteilen wahrnehmen, gilt dies in Städten mit unter 50.000 Einwohnern nur für knapp die Hälfte der Akteure (48,8 Prozent).

Aufmerksamkeit der Kommunalpolitik

Das Programm Soziale Stadt hat nicht nur die Problemwahrnehmung bei den relevanten Institutionen und Organisationen geschärft, sondern auch den Stellenwert des Problems benachteiligter Stadtteile in der Kommunalpolitik erhöht (vgl. Abbildung 16). Jeweils über 40 Prozent der befragten Akteure (zusammen 84,0 Prozent) geben an, die Aufmerksamkeit der kommunalen Politik für die „Problem-Stadtteile“ (gefragt war nicht nur nach den Programmgebieten selbst) habe sich in ihrer Stadt „deutlich erhöht“ bzw. „etwas erhöht“. Lediglich knapp 5 Prozent sind der Meinung, die Aufmerksamkeit der kommunalen Politik für die benachteiligten Quartiere in der jeweiligen Stadt sei in den letzten Jahren geringer geworden. Auf eine erhöhte Aufmerksamkeit der Kommunalpolitik stößt man in allen Regionen und in Städten aller Größenordnungen.

Abbildung 16:

Entwicklung der Aufmerksamkeit der kommunalen Politik für die „Problem-Stadtteile“



Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Für das notwendige Problembewusstsein und eine entsprechende politische Aufmerksamkeit scheint das Programm Soziale Stadt also gesorgt zu haben. Im Folgenden soll betrachtet werden, inwieweit diese günstigen Voraussetzungen in materielle und immaterielle Erfolge in den Programmgebieten umgesetzt werden konnten.

6.2 Materielle und nicht-materielle Ergebnisse

In den Gebieten, für die Sozialdaten vorliegen, lassen sich bisher keine wesentlichen Verbesserungen ablesen. Da die Wirkungen des Programms auf die Kontextindikatoren langfristiger und indirekter Natur sind, wäre dies auch noch kein Beweis für die Wirksamkeit des Programms. Die Zwischenevaluierung in Bremen ergab, dass die Programmstadtteile bei einem gesamtstädtischen Monitoring nach wie vor bei den Problemindikatoren an der Spitze stehen. Was die Fallstudien anbelangt, zeigen das Stadtteilmonitoring in Berlin und Wiesbaden sowie die Sozialraumberichterstattung in Neumünster und Daten der Kommunalstatistik in Ludwigsburg, dass sich die Unterschiede zwischen den Gebieten und dem gesamtstädtischen Querschnitt kaum verringert haben. Umgekehrt standen dort, wo sich Hinweise auf Veränderungen zum Positiven aus den Angaben der Akteure verdichtet haben, in der Regel keine Daten zur Verfügung, um diese erfahrungsgestützten Aussagen zu untermauern.

Für die Wirkung des Programms auf Lebenslage und Lebensperspektiven in den Gebieten sind materielle Ergebnisse und nicht-materielle Ergebnisse oder Wirkungen relevant. Die materiellen Ergebnisse bestehen in der Regel in einer meist überschaubaren Anzahl von baulichen Maßnahmen, denen jeweils ein relativ großes Gewicht bei der Mittelverwendung zukommt. Immaterielle Wirkungen gehen von diesen baulich-investiven Maßnahmen ebenfalls aus, insofern die Erhöhung der Lebensqualität oder auch die „Signalwirkung“ eines baulichen Projekts mit einer Verbesserung der subjektiven Wahrnehmung des Gebiets verbunden sein kann. Zusätzliche Wirkungen können direkt von einer Vielzahl kleiner Maßnahmen und Projekte ausgehen, die unmittelbar auf kommunikative Prozesse oder auf Wahrnehmungsmuster zielen. Auf der Grundlage der Fallstudien sowie einiger Angaben aus der Difu-Befragung können hier einige Tendenzen skizziert werden.

Materielle Ergebnisse

Materielle Ergebnisse bringt die Förderung im Rahmen des Programms zum allergrößten Teil in Form von Verbesserungen der Infrastruktur des Gebietes hervor. In den von uns untersuchten Gebieten standen die Wohnumfeldgestaltung und der Ausbau der sozialen Infrastruktur deutlich im Vordergrund der kommunalen Bemühungen. In der Regel gab es in den Gebieten zwei bis drei Schwerpunktmaßnahmen, denen eine Schlüsselrolle bei der Weiterentwicklung des Gebietes zugeschrieben wurde.

Die herausragenden sozialen Infrastrukturmaßnahmen betreffen beispielsweise den Bau einer Kulturhalle in Völklingen, die Sanierung des BauHofs als soziokulturelle Einrichtung in Wiesbaden, den Bau einer Kletterhalle an der Waldorfschule in Köln, die Errichtung eines Jugendhauses und eines Quartierszentrums in Ludwigsburg. In Schwedt wurden Skaterbahn, Jugendclub, Kita-Freifläche und der Bau einer Sporthalle gefördert, in Chemnitz eine Jugendaktionsfläche und ein Schul-sportplatz, in Berlin der Umbau eines ehemaligen Pferdestalls zu einer Freizeiteinrichtung, in Hof ein Straßenrückbau und eine Platzgestaltung an der Schule. Des Weiteren gab es kleinere Maßnahmen wie die Renovierung des Bürgerzentrums in Achim oder die Einrichtung einer Bürgergalerie in Neumünster. Nach der Fertig-

stellung der Einrichtung war deren Betrieb in allen untersuchten Fällen auf absehbare Zeit gesichert.

Die zweite Großgruppe bilden die Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung. Hierzu gehören die Beräumung und Neugestaltung von Brachen und Flächen in Chemnitz, der geplante Abriss und die Gestaltung der Flächen in Achim, die Gebäudeabriss und Maßnahmen zur Freiflächenumgestaltung in Jena, die Sanierung des Goetheplatzes in Mainz sowie schließlich die Neugestaltung einer zentralen Straßenkreuzung und eines Blockinnenbereiches im Berliner Wrangelkiez.

Den Maßnahmen aus beiden Gruppen kommt fast durchweg eine Schlüsselfunktion zu, indem sie als „Leuchtturmprojekte“ eine Ausstrahlungswirkung über ihren rein funktionalen Charakter hinaus erzielen. Sie setzen ein Zeichen, dass in dem Gebiet „etwas geschieht“, und tragen dadurch ganz erheblich zur Verbesserung des Images, aber auch der Stimmung im Gebiet bei. In mehreren Städten hatte man schon seit Jahren nach einer Finanzierungsmöglichkeit für die Maßnahmen gesucht, teilweise hatten sich Bürgerinitiativen zu diesem Zweck gegründet. Dies sind natürlich ideale Voraussetzungen für eine Verbindung materieller Verbesserungen mit „ideellen“ Wirkungen. Es gab aber auch den umgekehrten Fall, wo man sich geradezu bemühen musste, sinnvolle investive Maßnahmen zu finden.

In Hamburg-Heimfeld-Nord ist im Ergebnis der jahrelangen Bemühungen ein attraktives Wohngebiet für niedrige und mittlere Einkommen entstanden, wofür die Wohnungsgesellschaft SAGA mit dem Bauherrenpreis der Arbeitsgruppe KOOPERATION (Bund Deutscher Architekten, Deutscher Städtetag, GdW) ausgezeichnet worden ist. Die Verbesserung der Angebote für Kinder und Jugendliche aus der Stadtteilentwicklung hatte strategische Bedeutung, da gezielt Familien mit Kindern im Gebiet gehalten und neue hinzugewonnen werden sollten. In Ludwigsburg-Eglosheim ist die Anzahl der Sozialwohnungen durch Eigentumsbildung um 100 verringert worden, neue Reihenhäuser wurden gebaut, verkauft und sind bezogen. Durch die sichtbaren Verbesserungen der Infrastruktur scheint zusammen mit einer Verbesserung des Gebietsimages ein spürbarer Wandel in Gang zu kommen.

Mit zunehmender Laufzeit des Programms ist in den meisten Gebieten zu erwarten, dass der zusätzliche Bedarf an baulich-investiven Maßnahmen in der Mehrzahl der Fälle nach und nach abnehmen wird. Dann sollten die Gebiete eigentlich aus dem Programm entlassen werden, um nicht „künstliche“ investive Bedarfe zu provozieren.¹⁵⁴ Allerdings sei dazu angemerkt, dass sich die sozialen Problemlagen nicht im selben Tempo wie die Defizite der Infrastruktur abbauen lassen. Hier wären eine Umschichtung der Mittel zugunsten nicht-investiver Maßnahmen oder kommunale „Nachsorgeprogramme“ angezeigt.

Nicht-materielle Ergebnisse

Neben den materiellen Effekten bezieht das Programm Soziale Stadt eine erhebliche Legitimation aus den nicht-materiellen Ergebnissen oder der „ideellen“ Wir-

¹⁵⁴ Dies lässt sich auch bei den Bremer WiN-Gebieten beobachten: Das Programm schloss sich hier in mehreren Gebieten an das Nachbesserungsprogramm an, und in den letzten Jahren konnten erfolgreich die baulichen und städtebaulichen Defizite beseitigt werden. Damit hat der Bedarf an baulich-investiven Maßnahmen dort stark abgenommen.

kung, die von ihm ausgeht. Die anfängliche Skepsis in einigen Kommunen, die Gebiete könnten durch die Programmaufnahme als sozialer Brennpunkt stigmatisiert und das Gebiet noch weiter in eine subjektive Außenseiterrolle manövriert werden, hat sich als nicht berechtigt herausgestellt. Im Gegenteil: Drei Viertel der Programmverantwortlichen diagnostizieren laut Difu-Umfrage eine Verbesserung der Atmosphäre beziehungsweise der Stimmung im Gebiet. Immerhin drei Viertel sehen auch einen Imagegewinn des Gebietes.

Die Beobachtungen in den von uns vertieft untersuchten Gebieten bestätigen dies: Es befindet sich kein Gebiet darunter, dem nicht eine Verbesserung seines Images und seiner subjektiven Wahrnehmung bei den Bewohnern zugesprochen würde. In Chemnitz kann man dies sogar durch eine im Jahr 2003 durchgeführte Bürgerbefragung belegen, in der zunehmende Zuzüge und eine bessere Stimmung diagnostiziert wurden. In Hof fühlt man sich mit den Belangen des Gebietes besser beachtet, in Ludwigsburg meint man, der Stadtteil sei „gut im Gespräch“.

Teilweise sind es programmexterne Faktoren, die in Richtung einer verbesserten Gebietswahrnehmung wirken. So hatte sich in Achim durch den Wegzug von Problemfamilien die Lage bereits vor der Durchführung von Maßnahmen aus dem Programm etwas entspannt, in Berlin hat man das Gefühl, das Quartier sei bereits seit zwei Jahren wieder stärker im Trend und würde von Künstlern und Studenten wieder entdeckt, wobei auch die Ansiedlung von Unternehmen der Medienbranche am gegenüberliegenden Spreeufer Hoffnung schöpfen lässt. In den neuen Ländern ergeben sich flankierend spürbare Wirkungen aus dem Programm Stadtumbau Ost, und der dem Gebietsimage abträgliche Leerstand wird sichtbar reduziert.

Zum Bekanntheitsgrad des Programms und der Frage, ob die wichtigsten von ihm realisierten Projekte in der Öffentlichkeit überhaupt mit der Sozialen Stadt in Verbindung gebracht werden, gibt es wenig belastbare Angaben. In Berlin hat die Frage nach der Bekanntheit des Quartiersmanagements ein großer Teil der befragten Quartiersbewohner nicht beantwortet.¹⁵⁵ In Chemnitz kannten rund 58 Prozent das Bürgerbüro, allerdings hatten drei Viertel der Befragten es noch nie besucht.¹⁵⁶ Bei einer Befragung in den Sozialen-Stadt-Gebieten in Bremen¹⁵⁷ erwies sich allerdings der Bekanntheitsgrad geförderter Projekte als unerwartet hoch. Bei den Schlüsselprojekten lag er je nach Gebiet bei bis zu 80 und 90 Prozent, in einigen Gebieten waren die Projekte aber auch nur wenigen Befragten bekannt. Zwar lagen die entsprechenden Werte bei den türkischen Bewohnern niedriger, doch auch hier erreichten Projekte, die für die Gruppe der Migranten relevant waren, eine Bekanntheit von bis zu 60 Prozent.

Ausstrahlende Wirkung hinsichtlich ergänzender baulicher Maßnahmen hatte das Programm nachweislich in Völklingen, Ludwigsburg und Hof, wo private Hauseigentümer zu Investitionen animiert werden konnten. In Neumünster ist man auf diesem Gebiet noch nicht wie gewünscht vorangekommen, weil die Eigentümer entweder nur kleinteilige Maßnahmen durchführen möchten oder gar keinen Gebietsbezug haben und insofern auch schwer zu motivieren sind. In Wiesbaden konnte die kommunale Wohnungsbaugesellschaft überzeugt werden, rund um das „Schlüsselprojekt“ aufwändiger zu sanieren, als sie dies eigentlich vorhatte. In

¹⁵⁵ empirica 2004.

¹⁵⁶ Stützer 2003, S. 21.

¹⁵⁷ IfS, ForStaR 2004.

Hamburg (Heimfeld-Nord) trugen die Investitionen der städtischen Wohnungsgesellschaft SAGA sowie die Investitionen in Wohnumfeld und soziale Infrastruktur dazu bei, dass sich auch einige der privaten Eigentümer im Gebiet verstärkt mit Maßnahmen an ihren Gebäuden engagierten.

Dass aus den Investitionen im Rahmen der Sozialen Stadt, wenn sie in öffentliche Gebäude (Schulen, Jugendhäuser, Stadtteilzentren etc.) fließen, nicht-investive Projekte hervorgehen, weil sich die Akteure im Stadtteil über die bestmögliche Nutzung gemeinsam Gedanken machen, hat man in Mainz punktuell beobachtet. In anderen Städten fällt dies offenbar in der Regel angesichts der geringen finanziellen Handlungsspielräume nicht so leicht. Ein „Angebotseffekt“ tritt aber teilweise insofern ein, als die bauliche Erneuerung von sozialen Einrichtungen durch die Soziale Stadt dafür sorgt, dass diese bei Überlegungen zu Personalabbau oder bei Schließungsplänen ausgeklammert werden.

Dass sich das Zusammenleben der Bewohner im Gebiet verbessert habe, ist die Einschätzung von 60 Prozent der Programmverantwortlichen in der Difu-Befragung, allerdings stellen auch 18 Prozent fortdauernde Probleme sowie 24 Prozent Aggression, Vandalismus und Kriminalität fest. Von den Fallstudiengebieten lässt sich in Chemnitz mit einer Bürgerumfrage empirisch belegen, dass sich die Nachbarschaftsbeziehungen verbessert haben. In Bremen¹⁵⁸ verdeutlicht eine im Rahmen der dortigen Zwischenevaluierung durchgeführte Bewohnerbefragung allerdings, dass das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in den Programmgebieten nach wie vor erheblich belastet ist. Ohne mobilitätsbedingte Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur sind kurzfristig spürbare Veränderungen im nachbarschaftlichen Zusammenleben nicht zu erwarten. In Hamburg verzeichnet die Wohnungsgesellschaft mit ihrer Strategie gezielter Aufwertungsmaßnahmen zur Stimulierung von Umzugsbewegungen Erfolge bei ihrem Versuch, die sozialen Beziehungen im Gebiet zu verbessern. In Hof ist es gelungen, eine Vernetzung zwischen Stadterneuerungsaktivitäten, Gewerbesicherung und -entwicklung sowie sozialen Organisationen (mit zahlreichen Projekten) herzustellen, sodass in dem Quartier eine erkennbare Entwicklung angestoßen worden ist. Die symbolische Kraft der baulichen Erneuerung wird als hoch eingeschätzt. Anscheinend zum ersten Mal wurden auch die ausländischen Geschäftsleute in die Pläne und Maßnahmen einbezogen.

In der Mehrzahl der Gebiete haben die Aufnahme in das Programm und die ersten sichtbaren Maßnahmen so etwas wie eine „Aufbruchstimmung“ bewirkt. Allerdings war in einzelnen Fällen auch eine wachsende Resignation oder Ernüchterung zu spüren. Zu Beginn waren die Erwartungen an das Programm gerade hinsichtlich sozialer und arbeitsmarktbezogener Maßnahmen vielerorts sehr hoch gesteckt. Bei Veranstaltungen in Achim und Schwedt wurde dies gleichermaßen deutlich. So machte sich in Schwedt Enttäuschung vor allem darüber breit, dass die wenigen Maßnahmen im sozialen Bereich sich nicht haben verstetigen lassen. In Achim kritisierten die Bewohner auf der Stadtteilversammlung im März 2004, dass die Erwartungen, die man beim Programmstart in Bezug auf die Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten im Gebiet geweckt habe, nicht erfüllt worden seien.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Ebenda.

¹⁵⁹ Protokolle des Arbeitskreises Soziale Stadt Schwedt und Teilnahme am Bürgerforum in Achim am 15.3.2004.

6.3 Wirkungen nach Einschätzung der externen Akteure

Die Befragung der externen Akteure bestätigt die geschilderten Eindrücke aus den Fallstudien und der Difu-Befragung in den meisten Punkten: Bei der Frage, ob sich die Situation im Gebiet seit 1999 verbessert oder verschlechtert habe (vgl. Abbildung 17), zeigt sich auch hier die große Bedeutung von Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds und von sozialen Infrastrukturmaßnahmen: Beim „Zustand des Wohnumfelds und des öffentlichen Raums“, beim „Angebot an sozialen Einrichtungen“ und bei den „Angeboten für Kinder und Jugendliche“¹⁶⁰ sieht jeweils ein großer Teil der befragten externen Akteure (zwischen 47 Prozent und 61 Prozent) Verbesserungen seit Beginn des Programms und nur ein kleiner Teil (zwischen 11 Prozent und 15 Prozent) Verschlechterungen. Damit sind diese Bereiche aus der Sicht der externen Akteure gemeinsam mit der „Qualität der Wohnungen“ die erfolgreichsten. Auch die Fallstudien hatten ja darauf hingewiesen, dass im Bereich der Wohnungswirtschaft in einigen Programmgebieten erhebliche Investitionen erfolgt sind.

Gewisse positive Entwicklungen sehen die externen Akteure auch bei der Stimmung unter den Bewohnern und dem Image des Gebiets in der übrigen Stadt. Hier fällt der Unterschied zwischen der Gruppe, die seit 1999 eine Verbesserung erkennt, und der Gruppe, die in diesem Bereich Verschlechterungen feststellt, allerdings schon deutlich geringer aus (z.B. Image des Gebiets: 33,9 Prozent Verbesserungen, 21,2 Prozent Verschlechterungen). Ähnliches gilt für die Sicherheit im öffentlichen Raum und das Verhältnis zwischen Einheimischen und Migranten. Am günstigsten erscheint die Bilanz unter diesen „weichen“ Dimensionen beim „Zusammenleben im Gebiet“. Hier sehen immerhin 44,7 Prozent der Befragten Verbesserungen und nur 17,2 Prozent Verschlechterungen.

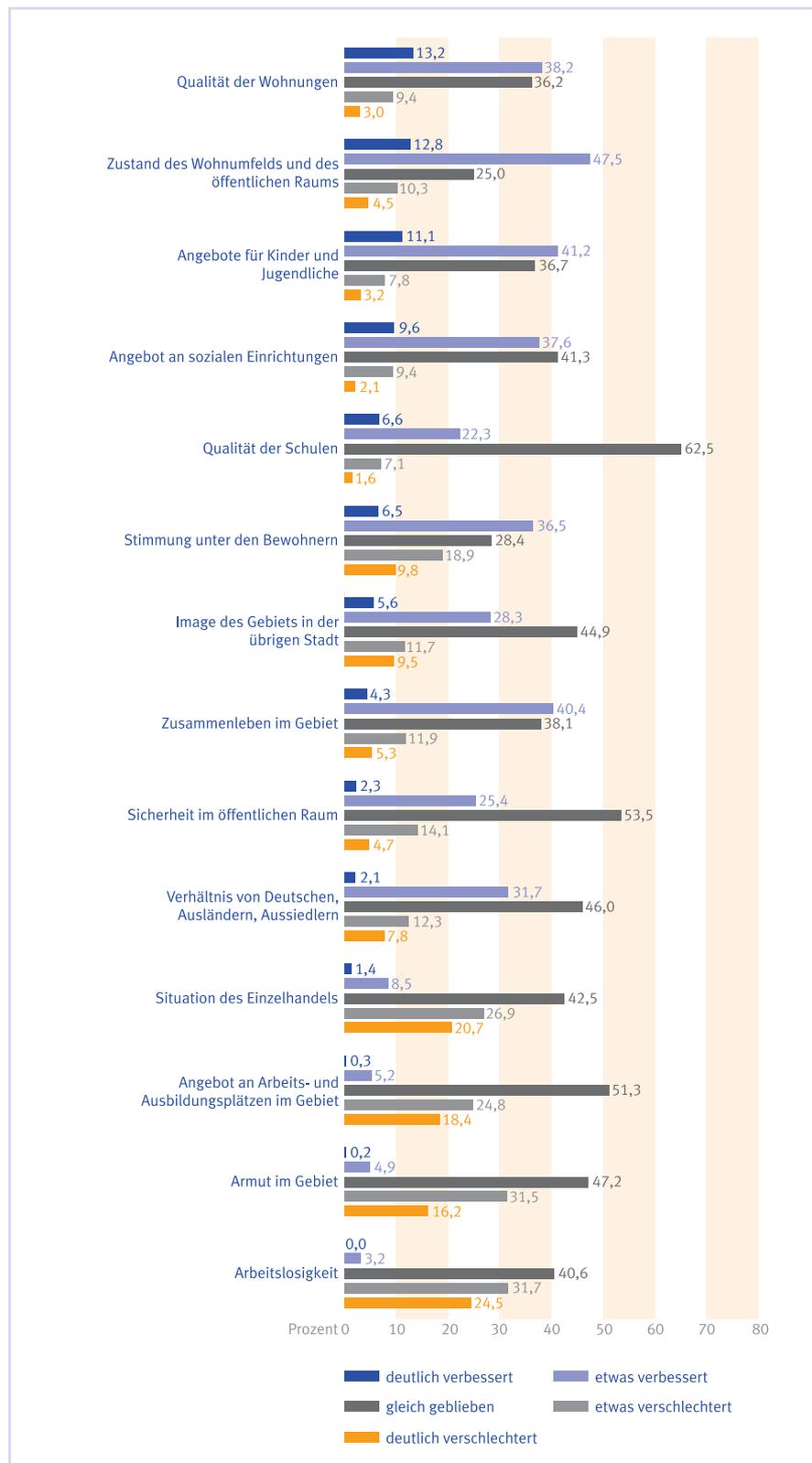
Im Unterschied zu allen anderen Dimensionen, die in der Befragung thematisiert wurden, fällt die Bilanz bei den wirtschaftlichen Problembereichen negativ aus: Bei der Arbeitslosigkeit und bei der Armut im Gebiet, dem Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Stadtteil und der Situation des Einzelhandels sehen jeweils um die Hälfte der Befragten (zwischen 43 Prozent und 57 Prozent) seit 1999 Verschlechterungen und nur unter 10 Prozent der Befragten Verbesserungen.

Bei der Entwicklung in den einzelnen Problembereichen ergibt sich also eine klare Rangfolge:

- (1) Positiv eingeschätzt werden die Entwicklungen im baulichen und städtebaulichen Bereich. Dies gilt sowohl für die Entwicklung des Wohnumfelds als auch für die Qualität der Wohnungen.
- (2) Ebenso positiv haben sich nach Einschätzung der externen Akteure das Angebot an sozialen Einrichtungen und die Angebote für Kinder und Jugendliche entwickelt. Hier vermischen sich Wirkungen von investiven Maßnahmen und von sozialen Projekten.
- (3) Schwächer, aber ebenfalls noch eher positiv als negativ, werden von den externen Akteuren die „weichen“ Dimensionen des Quartierslebens, das nachbarschaftliche Zusammenleben und die Atmosphäre im Gebiet, bewertet: In Berei-

¹⁶⁰ Die letzten beiden Kategorien umfassen neben baulichen Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur auch nicht-investive Maßnahmen.

Abbildung 17:
Entwicklung der Situation im Gebiet seit
1999 (Einschätzung der externen Akteure)



Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

chen wie dem Verhältnis zwischen Einheimischen und Migranten, dem Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum, der Stimmung unter den Bewohnern und dem Image des Gebiets sehen etwas mehr Akteure Verbesserungen als Verschlechterungen. Eine deutlich positive Bilanz gibt es hier vor allem beim allgemeinen „Zusammenleben im Gebiet“.

- (4) Sehr schlecht fällt dagegen die Bilanz in den wirtschaftlichen Dimensionen aus. Hier sieht ein großer Teil der Akteure Verschlechterungen, während nur eine kleine Minderheit Verbesserungen erkennt. So hat unter 621 Akteuren, die die Frage beantworteten, kein einziger eine *deutliche* Verbesserung im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit bestätigt.

Betrachtet man die Beurteilung der Entwicklung im Gebiet durch die externen Akteure, dann zeigt sich ein Zusammenhang mit der Einschätzung der Probleme im Stadtteil (vgl. Tabelle 10). Die Bereiche Wirtschaft und Arbeitsmarkt, in denen die Entwicklung seit Beginn des Programms am ungünstigsten beurteilt wird (Ränge 9 bis 12), sind zugleich diejenigen, die den Akteuren als schwerwiegendste Probleme in ihrem Programmgebiet erscheinen (Ränge 1 bis 3 und 5). Dagegen werden die baulichen und städtebaulichen Dimensionen sowie der Bereich der sozialen Infrastruktur, in denen es nach Einschätzung der externen Akteure seit 1999 erkennbare Verbesserungen gibt, als Probleme deutlich geringer gewichtet. Es liegt die Vermutung nahe, dass sich die seit Beginn des Programms erzielten Erfolge in diesen Bereichen bereits im Urteil über die Situation im Stadtteil niederschlagen.

Problemdimension	Anteil der externen Akteure, die eine Verbesserung sehen	Position in der Rangfolge der 12 Probleme	Anteil der externen Akteure, die das Problem als groß bewerten	Position in der Rangfolge der 12 Probleme
Zustand des Wohnumfelds und des öffentlichen Raums	60%	1	33%	6
Angebote für Kinder und Jugendliche	52%	2	26%	8
Qualität der Wohnungen	51%	3	25%	9
Angebot an sozialen Einrichtungen	47%	4	16%	11
Zusammenleben im Gebiet	45%	5	32%	7
Verhältnis von Deutschen, Ausländern, Aussiedlern	34%	6	40%	4
Qualität der Schulen	29%	7	8%	12
Sicherheit im öffentlichen Raum	28%	8	20%	10
Situation des Einzelhandels	10%	9	42%	3
Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Gebiet	6%	10	70%	2
Armut im Gebiet	5%	11	37%	5
Arbeitslosigkeit	3%	12	74%	1

Tabelle 10:
Gewicht der Probleme und Entwicklung seit 1999

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Einschätzung der Entwicklung im Gebiet nach Region und Gemeindegröße

Bei der Einschätzung der Veränderungen auf Gebietsebene zeigen sich in der Befragung externer Akteure in fast allen Variablen signifikante Unterschiede zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland (vgl. Tabelle 11):¹⁶¹

Tabelle 11:
Entwicklung der Situation im Gebiet seit 1999 nach Problemdimensionen und Regionen

	Westdeutschland			Ostdeutschland (inkl. Berlin)		
	verbessert	verschlechtert	Saldo*	verbessert	verschlechtert	Saldo*
1. Wirtschaftliche Dimensionen						
Arbeitslosigkeit	4,2%	48,4%	-44,2%	0,6%	77,0%	-76,4%
Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Gebiet	7,4%	36,3%	-28,9%	0,6%	61,5%	-60,9%
Armut im Gebiet	6,2%	39,3%	-33,1%	1,8%	70,9%	-69,1%
Situation des Einzelhandels	9,6%	43,8%	-34,2%	10,8%	58,0%	-47,2%
2. Bauliche und städtebauliche Dimensionen						
Qualität der Wohnungen	46,3%	13,4%	+32,9%	65,9%	9,6%	+56,3%
Zustand des Wohnumfelds	55,9%	15,1%	+40,8%	72,3%	13,8%	+58,5%
3. Soziale Infrastruktur						
Angebot an sozialen Einrichtungen	50,1%	8,5%	+41,6%	38,7%	20,3%	+18,4%
Angebote für Kinder und Jugendliche	54,4%	8,4%	+46,0%	46,1%	18,5%	+27,6%
Qualität der Schulen	25,9%	8,4%	+17,5%	37,9%	9,7%	+28,2%
4. Nachbarschaftliches Zusammenleben						
Zusammenleben im Gebiet	49,7%	13,2%	+36,5%	29,4%	29,4%	0,0%
Verhältnis von Deutschen, Ausländern, Aussiedlern	38,0%	17,9%	+20,1%	22,2%	26,3%	-4,1%
5. Atmosphärisches						
Stimmung unter den Bewohnern	48,9%	23,7%	+25,2%	25,0%	43,6%	-18,6%
Image des Gebiets	36,5%	17,8%	+18,7%	26,3%	30,7%	-4,4%

* Rechnerische Differenz zwischen dem Anteil der Akteure, die eine Verbesserung, und dem Anteil der Akteure, die eine Verschlechterung sehen

Quelle: IfS-Befragung externer Akteure

- In allen wirtschaftlichen Dimensionen wird die Entwicklung seit Programmbeginn von den ostdeutschen Akteuren noch deutlich schlechter eingeschätzt als von den westdeutschen.
- Dagegen ergibt sich bei den baulichen und städtebaulichen Dimensionen ein genau umgekehrtes Bild. Nicht nur sehen hier insgesamt weit mehr der externen Akteure Verbesserungen als Verschlechterungen, sondern auch das Verhältnis zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland kehrt sich um: In den ostdeutschen Programmgebieten sehen jeweils über 65 Prozent der Befragten eine Verbesserung, in den westdeutschen Gebieten gilt dies nur für etwa die Hälfte der Befragten.
- Bei den „weichen“ Dimensionen, dem nachbarschaftlichen Zusammenleben und den eher atmosphärischen Aspekten, schneiden wiederum die westdeutschen

¹⁶² Einzige Ausnahme unter 14 Variablen ist die Sicherheit im öffentlichen Raum, deren Entwicklung in Ost und West sehr ähnlich eingeschätzt wird.

Programmgebiete besser ab. Eine insgesamt positive Bilanz ist in beiden Bereichen nur in Westdeutschland zu verzeichnen, während in den ostdeutschen Gebieten in der Regel etwas mehr Akteure Verschlechterungen als Verbesserungen sehen.

- Uneinheitlich fällt der Vergleich nur im Bereich der sozialen Infrastruktur aus: Während Westdeutschland bei der Entwicklung des Angebots an sozialen Einrichtungen und der Angebote für Kinder und Jugendliche besser abschneidet als Ostdeutschland, ist es bei der Qualität der Schulen umgekehrt.

Bevor diese Unterschiede interpretiert werden, soll kurz darauf eingegangen werden, inwieweit sich die Entwicklung in den einzelnen Problemdimensionen in größeren und kleineren Städten unterscheidet (vgl. Tabelle 12). In den meisten der oben genannten Bereiche gibt es keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen größeren und kleineren Städten. Im Wesentlichen sind zwei Ausnahmen zu nennen:¹⁶² In einigen wirtschaftlichen Dimensionen (Armut im Gebiet und Situation des Einzelhandels) hat sich die Situation in den Programmgebieten der größeren Städte nach Einschätzung der externen Akteure stärker verschlechtert als in den kleineren Städten. Dagegen scheint sich das nachbarschaftliche Zusammenleben in den Programmgebieten der größeren Städte eher verbessert zu haben als in denen der kleineren. Dies gilt sowohl für die allgemeine Variable „Zusammenleben im Gebiet“ als auch für die Sicherheit im öffentlichen Raum.

	Programmgebiete in Städten mit unter 50.000 Einwohnern			Programmgebiete in Städten ab 250.000 Einwohnern		
	verbessert	verschlechtert	Saldo*	verbessert	verschlechtert	Saldo*
1. Wirtschaftliche Dimensionen						
Armut im Gebiet	5,3%	44,9%	-39,6%	1,0%	61,4%	-60,4%
Situation des Einzelhandels	9,5%	42,1%	-32,6%	14,3%	59,1%	-44,8%
2. Atmosphärisches						
Zusammenleben im Gebiet	40,4%	20,0%	+20,4%	53,8%	14,4%	+39,4%
Sicherheit im öffentlichen Raum	23,9%	21,1%	+2,8%	38,3%	17,6%	+20,7%

Tabelle 12:

Entwicklung der Situation in den Programmgebieten größerer und kleinerer Städte

* Rechnerische Differenz zwischen dem Anteil der Akteure, die eine Verbesserung, und dem Anteil der Akteure, die eine Verschlechterung sehen

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Die differenzierte Betrachtung der Entwicklung in den Programmgebieten legt folgende Schlussfolgerungen nahe, die auch von allgemeiner Bedeutung für die Bewertung des Programms sind:

- Die wirtschaftliche Lage in den Programmgebieten und die Chancen der Bewohner auf dem Arbeitsmarkt sind durch das Programm Soziale Stadt in der Regel nur sehr bedingt und auf keinen Fall kurzfristig zu beeinflussen. Hier schlagen programmexterne Einwirkungen, nämlich die generelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, voll auf die Situation in den Quartieren durch.¹⁶³ Die Ent-

¹⁶² Relativierend muss darauf hingewiesen werden, dass die Effekte nicht sehr stark sind und es von der Definition der Größenklassen abhängt, ob die Grenze der statistischen Signifikanz überschritten wird oder nicht.

¹⁶³ Am ehesten wäre auf Quartiersebene noch die Situation des Einzelhandels zu beeinflussen, doch auch hier fällt die Bilanz nach Einschätzung der externen Akteure bislang negativ aus.

wicklung der wirtschaftlichen Situation und der Arbeitsmarktlage wird in den ostdeutschen Programmgebieten noch deutlich ungünstiger beurteilt als in den westdeutschen, weil die generelle Entwicklung in Ostdeutschland besonders ungünstig erscheint.

- Sehr wohl kann das Programm Soziale Stadt dagegen die bauliche und städtebauliche Situation in den Programmgebieten positiv beeinflussen. Dies zeigt sich sowohl in den westdeutschen als auch in den ostdeutschen Gebieten. Dass Ostdeutschland hier noch besser abschneidet als Westdeutschland, dürfte ebenfalls auf eine programmexterne Einwirkung zurückzuführen sein, nämlich den Umstand, dass in den ostdeutschen Programmgebieten ein wesentlich höheres Maß an sonstiger Städtebauförderung und wohnungspolitischen Instrumenten zum Einsatz kommt.
- Ebenfalls durch das Programm Soziale Stadt spürbar zu beeinflussen ist die soziale Infrastruktur in den Gebieten. Hier sind nach Einschätzung der externen Akteure sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland Verbesserungen in den Programmgebieten zu verzeichnen. Dass diese in Ostdeutschland beim Angebot an sozialen Einrichtungen und bei den Angeboten für Kinder und Jugendliche geringer ausfallen, lässt sich nicht eindeutig interpretieren. Es ist denkbar, dass der Unterschied auch hier auf programmexterne Einwirkungen zurückgeht (wie den Rückgang der Beschäftigungsmaßnahmen, der in Ostdeutschland stärkere Auswirkungen auf die sozialen Angebote hat). Theoretisch könnte der Unterschied auch damit zusammenhängen, dass die entsprechenden Handlungsfelder in den ostdeutschen Gebieten geringer gewichtet werden als in den westdeutschen. Zwingende empirische Belege gibt es hierfür aber nicht.
- Die allgemeine Stimmungslage im Gebiet kann durch das Programm Soziale Stadt ebenfalls positiv beeinflusst werden. Solche Effekte sind aus Sicht der befragten Akteure allerdings nur in Westdeutschland zu verzeichnen. Vermutlich wirkt sich die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung so negativ auf die Stimmungslage in den ostdeutschen Programmgebieten aus, dass sich die grundsätzlich möglichen positiven Effekte der Sozialen Stadt nicht durchsetzen können.
- Schließlich scheint die Befragung der externen Akteure auch darauf hinzudeuten, dass das Programm Soziale Stadt Aspekte wie die Qualität des Zusammenlebens im Gebiet und das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum positiv beeinflussen kann. Solche Effekte werden vor allem dort erfahrbar, wo das Problem besonders relevant ist, nämlich in den Programmgebieten der größeren Städte.

Einschätzung der Gesamtentwicklung im Gebiet

Die Befragung der externen Akteure macht deutlich, dass sich die Lage in den Programmgebieten in den verschiedenen Problemdimensionen unterschiedlich entwickelt hat. Insgesamt wird diese gemischte Bilanz von einer Mehrheit der Akteure als eine Verbesserung der Situation im Gebiet erfahren (vgl. Abbildung 18). Zwar bestätigt nur eine kleine Minderheit (5,4 Prozent), dass sich die Gesamtsituation im Gebiet seit Beginn des Programms Soziale Stadt *stark* verbessert habe, aber immerhin 58,8 Prozent stellen fest, die Lage habe sich etwas verbessert. Dieser Gruppe von fast zwei Dritteln der externen Akteure (64,2 Prozent), die insgesamt eine Ver-

besserung erkennen, stehen nur 8,2 Prozent gegenüber, die eine Verschlechterung feststellen. Knapp 28 Prozent der Befragten sind der Meinung, die allgemeine Lage im Gebiet sei gleich geblieben.

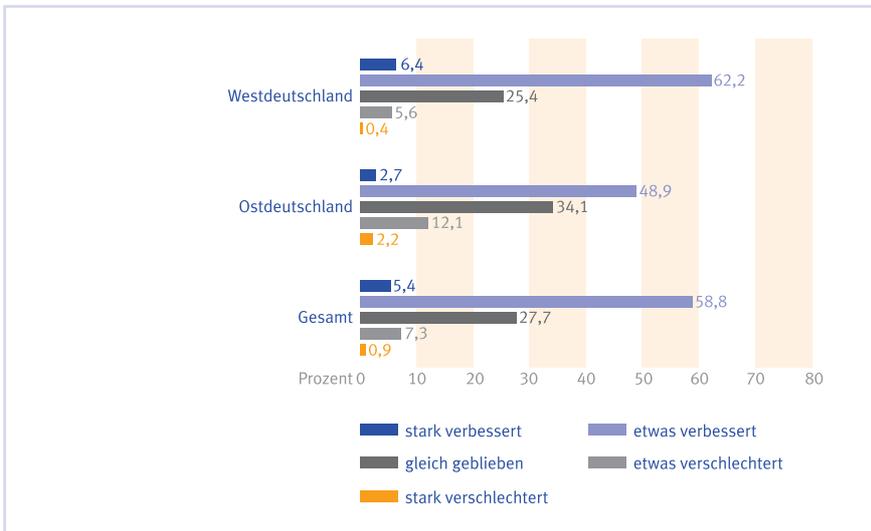


Abbildung 18:
Entwicklung der Gesamtsituation im Gebiet (Einschätzung der externen Akteure)

Quelle: IFS-Befragung externer Akteure

Nach Einschätzung der externen Akteure hat sich die Gesamtsituation in den westdeutschen Programmgebieten günstiger entwickelt als in den ostdeutschen. Sehen in den westdeutschen Gebieten 68,6 Prozent der Akteure eine Verbesserung seit Programmbeginn, so sind es in Ostdeutschland nur 51,6 Prozent. Die Akteure in Ostdeutschland scheinen hierfür eher die spezifischen Rahmenbedingungen in ihrer Region verantwortlich zu machen, auf die im vorigen Abschnitt hingewiesen wurde, als eventuelle Versäumnisse der Programmverantwortlichen. Denn bei der Bewertung der im jeweiligen Gebiet gewählten Strategie ergibt sich kein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Gebieten.

Anders als in der Difu-Befragung der kommunalen Verantwortlichen aus dem Jahr 2002 zeigt sich in der Befragung der externen Akteure (1. Quartal 2004) kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Entwicklung im Gebiet und der Größe der jeweiligen Stadt. Deutete die Difu-Befragung darauf hin, dass sich in den Programmgebieten der größeren Städte eine günstigere Entwicklung abzeichnet, so bewerten die externen Akteure die Entwicklung seit Programmbeginn in größeren und kleineren Städten ungefähr gleich.

Zieht man alle Gebiete in die Betrachtung ein (vgl. Abbildung 18), dann ergibt sich durch die Befragung der externen Akteure ein vergleichsweise positives Bild von der Gesamtentwicklung in den Quartieren. Das Minimalziel des Programms Soziale Stadt besteht darin, eine weitere Abwärtsentwicklung im jeweiligen Programmgebiet zu verhindern. Nach Ansicht der großen Mehrheit der externen Akteure (über 90 Prozent) ist dieses Ziel – mit Ausnahme allerdings der Bereiche Wirtschaft und Arbeitsmarkt – in ihrem Programmgebiet bislang erreicht worden. Die Mehrheit der Befragten erkennt sogar eine leichte Verbesserung der Gesamtsituation im Stadtteil seit Beginn des Programms. Dagegen ist eine grundlegende Verbesserung der Lage nach den ersten Jahren der Sozialen Stadt offenbar nur in wenigen Pro-

grammgebieten zu erkennen. Dieses Ergebnis unterstreicht, dass für die Umkehrung von komplexen Abwertungsprozessen längere Zeiträume erforderlich sind.

6.4 Steuerungsintensität und Programmerfolg

Im Folgenden wird betrachtet, welcher Zusammenhang zwischen den Ergebnissen der Förderung aus der Sozialen Stadt, wie sie von den Programmverantwortlichen und den externen Akteuren gesehen werden, und den in den Städten geschaffenen Organisationsformen und Steuerungsstrukturen besteht. Hierzu werden Daten aus der Difu-Gebietsbefragung und der IfS-Befragung der externen Akteure ausgewertet und zusammengeführt.

Die Steuerungsintensität und ihre Bestimmungsfaktoren

In den am Programm teilnehmenden Kommunen werden die Organisationsformen, Steuerungsstrukturen und Beteiligungsinstrumente, die in Kapitel 5 diskutiert wurden, in sehr unterschiedlicher Weise und in sehr unterschiedlichem Ausmaß realisiert. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Gebietsbefragung hat das Difu versucht, die „Steuerungsintensität“ für die einzelnen Gebiete zu bestimmen, und hierfür aus zahlreichen Variablen der Befragung einen „Megaindex Steuerungsintensität“ berechnet.¹⁶⁴ Das IfS berechnete für die Zwischenevaluierung anhand der Daten der Difu-Befragung einen etwas einfacheren Steuerungsindex, der Faktoren wie die Existenz eines IHK, Merkmale des IHK und seiner Erarbeitung, die geschaffenen Organisationsformen, die Mittelbündelung und die Netzwerkstrukturen im Gebiet beinhaltet.¹⁶⁵

Anhand von Strukturdaten oder weiterer Daten aus der Gebietsbefragung des Difu kann geprüft werden, welche Faktoren sich positiv auf die Steuerungsintensität in den Kommunen auswirken (vgl. Tabelle 13). Dabei zeigt sich, dass die Steuerungsintensität in größeren Quartieren (Zahl der Einwohner) höher ist als in kleineren und in den Programmgebieten größerer Städte höher als in denen kleinerer Städte. Auch die Existenz eines Vorläuferprogramms im betreffenden Gebiet schlägt sich positiv auf die Steuerungsintensität nieder. Zudem ist die Steuerungsintensität in den ostdeutschen Programmgebieten (in erster Linie aufgrund einer höheren Zahl an zusätzlich eingesetzten Förderprogrammen und einer konsequenteren Erstellung von IHks) höher als in den westdeutschen; der Effekt ist in diesem Fall jedoch nicht statistisch signifikant. In einem multivariaten Modell mit den drei unabhängigen Variablen Größe der Stadt, Größe des Quartiers und Existenz eines Vorläuferpro-

¹⁶⁴ Vgl. Difu 2003a, S. 274 und S. 276 sowie Mittag; Pricken 2003.

¹⁶⁵ In den IfS-Steuerungsindex gingen als Punktwerte die Existenz eines IHks (1 Punkt), die Zahl der wichtigen IHK-Handlungsfelder (bis zu 1 Punkt), die Zahl der innerhalb und außerhalb der Verwaltung an der IHK-Erstellung beteiligten Akteure (je bis zu 1 Punkt), die Existenz von dezernatsübergreifenden/ämterübergreifenden Steuerungseinheiten, intermediären Managementeinheiten und Vor-Ort-Büro (je 1 Punkt), die Existenz eines Verfügungsfonds (1 Punkt), der Einsatz von Mitteln außerhalb von Wohnungs- und Städtebauförderung im Quartier (bis zu 3 Punkte), die Existenz eines Monitorings (1 Punkt) und die Zahl der Netzwerkstrukturen im Gebiet (bis zu 2 Punkte) ein. Der Indexwert kann damit maximal 14 Punkte erreichen.

gramms verliert auch die Zahl der Einwohner im Quartier (die mit der Zahl der Einwohner in der Stadt korreliert) ihre statistisch signifikante Einwirkung auf den Steuerungsindex.

Der Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Steuerungsintensität erscheint unmittelbar einleuchtend. In größeren Städten mit einer entsprechend dimensionierten Verwaltung besteht ein höherer Koordinationsbedarf als in kleineren Städten, wo die Wege innerhalb der Verwaltung kürzer sind. Plausibel erscheint auch, dass in größeren Programmgebieten ein höherer organisatorischer Aufwand zur Beteiligung von Akteuren und Bewohnern betrieben wird als in kleinen. Dass sich die Existenz eines Vorläuferprogramms im Gebiet positiv auf die Steuerungsintensität niederschlägt, ist Ausdruck der fortgeschrittenen Organisations- und Beteiligungskultur in den bereits länger experimentierenden Gebieten.

	Mittelwert Steuerungsindex
Einwohner Stadt	
unter 50.000	7,5
50.000 bis unter 250.000	8,6
ab 250.000	9,9
Region	
alte Länder	8,4
neue Länder	9,3
Vorläuferprogramm	
mit Vorläuferprogramm	9,4
ohne Vorläuferprogramm	7,8
Gesamt	8,6

Tabelle 13:
Steuerungsintensität nach Merkmalen der
Programmgebiete/-städte

Quelle: Difu-Gebietsbefragung,
eigene Berechnungen

Auswirkungen der Steuerungsintensität auf den Erfolg des Programms

Von besonderem Interesse ist die Frage, ob sich eine höhere Steuerungsintensität positiv auf die Erfolge des Programms in den einzelnen Gebieten niederschlägt. Betrachtet man zu diesem Punkt zunächst die Difu-Gebietsbefragung, so ergibt sich ein deutlich sichtbarer Zusammenhang: Diejenigen Gebiete, die eine höhere Steuerungsintensität aufweisen (mit dem „Megaindex Steuerungsintensität“ abgebildet), schneiden nach vertiefenden Auswertungen, die vom Difu für die Zwischenbewertung durchgeführt wurden, auch bei den Erfolgsindikatoren besser ab.¹⁶⁶

Hier sind allerdings gewisse Relativierungen zu beachten. Der vom Difu zur Erfolgsbewertung aus den Daten der Gebietsbefragung gebildete Index enthält auch Fragen, die auf Erfolge bei der Koordination innerhalb der Verwaltung, bei der Beteiligung von externen Akteuren und Bewohnern sowie bei der Mittelbündelung zielen. Hier kann der statistische Zusammenhang mit der Steuerungsintensität (die sich inhaltlich auf dieselben Bereiche bezieht) kaum überraschen. Interessanter ist, wie der Einfluss der Steuerungsintensität dann ausfällt, wenn allein diejenigen Erfolgsindikatoren betrachtet werden, die unmittelbar die Situation im

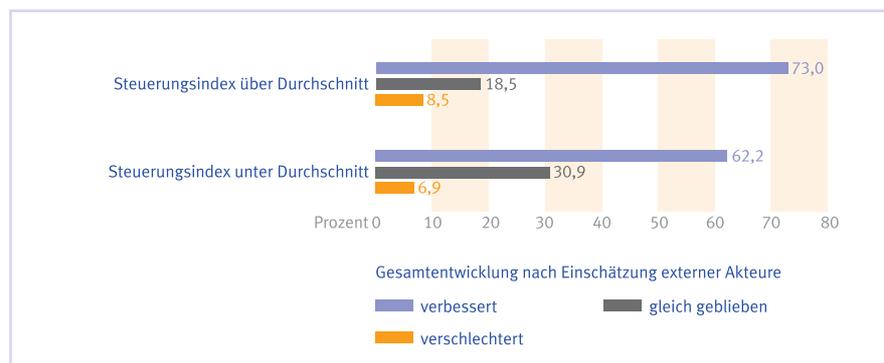
¹⁶⁶ Vgl. hierzu die Korrelationsanalyse in Mittag; Pricken 2003, S. 3.

Gebiet betreffen. Mit der Difu-Gebietsbefragung wurden aber nur wenige solcher Größen erfasst,¹⁶⁷ und es ist der relativ frühe Zeitpunkt der Befragung (2002) zu berücksichtigen.

Dagegen hat die Difu-Befragung der kommunalen Verantwortlichen den Vorteil, dass sie im Hinblick auf die Steuerungsintensität objektive Fakten erheben konnte (z.B. Existenz einer dezernatsübergreifenden Steuerungs-/Lenkungsgruppe), was in der IfS-Befragung der externen Akteure nicht möglich war (weil die externen Akteure über viele dieser Fakten kaum Bescheid wissen dürften). Auf der anderen Seite hat die Befragung der externen Akteure den Vorteil, dass sie Einschätzungen zu den Erfolgen des Programms zu einem späteren Zeitpunkt (2004 statt 2002), von in ihrem Urteil unabhängigeren Personen und in differenzierterer Form erhebt. Man kann die jeweiligen Vorteile beider Befragungen verbinden, indem man die Einschätzungen der externen Akteure zur Entwicklung im Programmgebiet auf die Daten der Difu-Befragung zur Steuerungsintensität in den Quartieren bezieht.¹⁶⁸

Dabei zeigt sich ein gewisser Zusammenhang zwischen der Steuerungsintensität und der Gesamtentwicklung im jeweiligen Programmgebiet. Je höher die Steuerungsintensität ist, desto günstiger fallen in der Tendenz die Einschätzungen der externen Akteure zur Entwicklung im Gebiet aus (vgl. Abbildung 19). Allerdings ist der Zusammenhang zwischen beiden Variablen nur relativ schwach ausgeprägt.

Abbildung 19:
Steuerungsintensität und Einschätzung der Gesamtentwicklung im Gebiet



Quelle: Difu-Gebietsbefragung,
IfS-Befragung externer Akteure

Immerhin erweist sich die Steuerungsintensität auch in einer multivariaten Analyse als eine der wenigen Variablen, die einen signifikanten Einfluss auf die Gesamtentwicklung im Quartier (bzw. ihre Einschätzung durch die externen Akteure) haben. Letztlich bleiben hier nur zwei unabhängige Variablen als signifikante Einflussgrößen für die Entwicklung im Gebiet erhalten: Steuerungsintensität und Ost-West-Variable (wie in Abschnitt 6.3 ausgeführt, wird die Gesamtentwicklung in den ostdeutschen Programmgebieten ungünstiger eingeschätzt als in den westdeutschen). Zusammengenommen erklären diese beiden Variablen allerdings nur einen kleinen Teil der Varianz in der Variable „Gesamteinschätzung der Entwicklung im Gebiet“.

¹⁶⁷ „Verbesserung der Stimmung/Atmosphäre im Gebiet“, „Verbesserung der Beschäftigungs- und Ausbildungssituation“, „Verbesserung der Infrastruktur (Einrichtungen und Angebote)“, „Verbesserungen im Zusammenleben“ und „Imagegewinn des Gebiets“.

¹⁶⁸ Für 95 der 222 Gebiete aus der Difu-Gebietsbefragung liegen zugleich Daten aus der IfS-Befragung der externen Akteure vor (560 auswertbare Fragebögen).

Betrachtet man die Entwicklung in den einzelnen Dimensionen des Stadtlebens, dann sieht man, dass es vor allem die „weichen“ Variablen sind, die in einem Zusammenhang mit der Steuerungsintensität stehen (Zusammenleben im Gebiet, Verhältnis von Deutschen und Ausländern, Sicherheit im öffentlichen Raum, Stimmung unter den Bewohnern), daneben aber auch die baulichen (Qualität der Wohnungen, Zustand des Wohnumfelds und des öffentlichen Raums). Dagegen scheint die Steuerungsintensität – wie zu erwarten – die „harten“ wirtschaftlichen Fakten (Arbeitslosigkeit, Armut im Gebiet, Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Gebiet, Situation des Einzelhandels) nicht beeinflussen zu können, allerdings auch nicht das Angebot an sozialer Infrastruktur (Angebot an sozialen Einrichtungen, Angebote für Kinder und Jugendliche, Qualität der Schulen).

Die hier referierten Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren. Sie scheinen aber darauf hinzudeuten, dass es einen (wenn auch schwachen) Zusammenhang zwischen dem objektiven Maß an Steuerungsintensität in den Programmgebieten und der Einschätzung der bisherigen Erfolge (Entwicklung der Situation im Gebiet) durch die externen Akteure gibt. Inwieweit es sich dabei um einen tatsächlichen Kausaleffekt handelt und nicht lediglich um einen Reflex der allgemeinen Zufriedenheit der befragten Akteure mit den durch das Programm ausgelösten Aktivitäten (die in Gebieten mit hoher Steuerungsintensität möglicherweise größer ist), muss so lange offen bleiben, wie es noch keine „harten“ Daten zur Entwicklung in den Programmgebieten oder aber Ergebnisse umfassender Bewohnerbefragungen gibt. In der verknüpfenden Auswertung solcher Daten mit Daten zu Organisation und Steuerung in den Programmgebieten ist ein zentraler Ansatzpunkt für die weitere Evaluierung des Programms Soziale Stadt zu sehen.¹⁶⁹

6.5 Die Rolle des Programms in zentralen Handlungsfeldern

Das Handlungsfeld Schule ist im Quartier wichtiger geworden, als dies zu Beginn des Programms der Fall war. Kinder- und Jugendpolitik hängt eng mit diesem Thema zusammen. Beide haben Auswirkungen auf die Lebensbedingungen und Zukunftschancen der nachwachsenden Generation, ein Thema, das ebenfalls in der letzten Zeit stärker in den Vordergrund gesellschaftspolitischer Diskussionen gerückt ist und wo mit dem „Schwesterprogramm“ E&C auch der sichtbarste Bündelungserfolg auf Bundesebene zu verzeichnen war. Das Zusammenleben von Deutschen und Migrant*innen ist in den allermeisten Gebieten von zentraler Bedeutung für die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung. Hier bestehen offenbar noch eine ganze Reihe Defizite und offene Fragen bei der Umsetzung der gesteckten Ziele. Bei der Frage nach der Bedeutung lokaler Ökonomie und Beschäftigung stellt sich die Frage, wie die große Diskrepanz zwischen hohem Problemdruck und Erwartungen einerseits sowie relativ geringer Wirksamkeit des Programms in diesem Handlungsfeld andererseits zu bewerten ist.

¹⁶⁹ Siehe zu den entsprechenden Perspektiven der Evaluierung auch Mittag 2003.

6.5.1 Handlungsfeld Schule

Schulen bilden einen Teil der sozialen Infrastruktur der Gebiete und decken den erzieherischen und qualifikatorischen Bedarf der Familien in den Stadtteilen ab. Ihr Funktionieren ist entscheidend für die Entwicklungschancen und Teilhabemöglichkeiten der nachwachsenden Generation. In den sozial belasteten Stadtteilen bestehen erhöhte Betreuungsansprüche, und der Bedarf an unterstützender Erziehungsleistung ist größer, da viele Familien nicht in der Lage sind, ihren Erziehungsaufgaben adäquat nachzukommen. Zudem fehlt es in den Gebieten meist an Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten, nur noch eingeschränkt funktionierende Nachbarschaften bieten den Kindern weniger soziale Kontakte und schränken ihre sozialen Erfahrungsräume ein. Zudem sind die Schulen durch eine Vielfalt kultureller Herkünfte und sprachliche Defizite eines Großteils der Schüler vor zusätzliche Aufgaben gestellt.

Dass Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Milieus in Deutschland erheblich eingeschränkt sind, haben unter anderem die Ergebnisse der PISA-Studie¹⁷⁰, einer vergleichenden Untersuchung in 32 Staaten zu Kompetenzen und Qualifikationen von Schülern, ins Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gehoben.¹⁷¹ Für Deutschland wurden dabei insbesondere die mangelnden Bildungschancen von Migrantenkindern und Kindern aus Unterschichten hervorgehoben – eine Diagnose, die unmittelbar zum Thema sozialräumlicher Segregation führt. Selbst in kleineren Städten bestehen zwischen den Stadtteilen bei den Übergangsquoten in weiterführende Schulen dramatische Diskrepanzen.

Um wie viel weniger diese Defizite noch am Ende der 90er-Jahre problematisiert worden sind, wird in der aus heutiger Sicht erstaunlichen Tatsache sichtbar, dass Schule im Rahmen von Sozialer Stadt als eigenständiges Handlungsfeld programmatisch nur eine untergeordnete Rolle spielt. Im ARGEBAU-Leitfaden wird sie nur unter dem Aspekt der Infrastrukturausstattung genannt, Hinweise auf die besonderen Belastungen von Schulen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf fehlen ebenso wie konzeptionelle Zielformulierungen, um diese auszugleichen.

Um so mehr muss zunächst überraschen, dass Schule in der überwiegenden Zahl der von uns vertiefend untersuchten Fälle ein Handlungsfeld im Zusammenhang mit sozialer Stadt darstellt. Auch die Befragung des Difu hatte ergeben, dass die lokalen Managements die Schulen in vielen Gebieten in ihre Aktivitäten einbeziehen. Verbindungen von Sozialer Stadt und Schule sind also durchaus verbreitet. Schwerpunktmäßig wird an baulichen Defiziten der Schule angesetzt, in der Regel finden Schulhofumgestaltungen und bisweilen auch weitere Maßnahmen, wie der Bau oder die Instandsetzung einer Sporthalle, die Anlage oder Verbesserung von Sportplätzen und Sportanlagen oder Instandsetzungen von Fassaden statt. In diesem Punkt ist man inzwischen entscheidende Schritte vorangekommen, und die Schulen stehen solchen Angeboten und auch der damit verbundenen Öffnung der Schule zum Stadtteil mittlerweile mehrheitlich aufgeschlossen gegenüber.

¹⁷⁰ Deutsches PISA-Konsortium 2001.

¹⁷¹ „Im internationalen Vergleich erweist sich die Koppelung von sozialer Herkunft und Lesekompetenz in Deutschland als besonders gravierend ... Im nationalen Vergleich sind die Chancenungleichheiten zwischen den Ländern gering.“ (Bohl 2003, S. 27)

In Bezug auf das Funktionieren der Schulen als Bildungseinrichtung scheint bei den Akteuren allerdings ein gewisses Wahrnehmungsdefizit zu bestehen: In der Difu-Befragung haben nur 11 Prozent der Programmverantwortlichen Defizite der Schule im Stadtteil als Problem angegeben. Auch bei der in diesem Jahr durchgeführten Befragung der externen Akteure werden bei der Schule weitaus weniger Probleme gesehen als bei anderen Gebietsaspekten. Rund die Hälfte der Befragten (50,1 Prozent) sieht in der Qualität der Schulen kein Problem, 41,5 Prozent sehen ein gewisses und nur 8,5 Prozent ein großes Problem. Gleichzeitig sehen fast zwei Drittel der befragten externen Akteure bei der Entwicklung der Qualität der Schule weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung während der letzten fünf Jahre. Da Indikatoren wie Schulabbrecher-, Abschluss- und Übergangsquoten in den Gebieten allerdings in der Regel auf erhebliche Probleme des Schulbetriebs hinweisen, stellt sich die Frage, wie dieses Wahrnehmungsdefizit zu erklären ist.

Betrachtet man die Angaben, die die Programmverantwortlichen aus den von uns vertieft untersuchten Städten bei der Difu-Befragung gemacht haben und vergleicht diese mit ihren Angaben zu den Handlungsfeldern, stellt man aufschlussreiche Brüche fest: Nur in zwei Gebieten hatten die Befragten Probleme der Schulen angegeben, wohingegen tatsächlich vorhandene Probleme der Schulen in sechs Fällen ohne Problemwahrnehmung bei den Programmverantwortlichen geblieben waren. Erstaunlich erscheint dann allerdings die Tatsache, dass dennoch Schule in fünf dieser sechs Fälle als Handlungsfeld genannt wurde. In zwei dieser Fälle taucht Schule sogar unter den wichtigsten Handlungsfeldern auf, obwohl keine Defizite bei der Schule im Stadtteil gesehen wurden.

Offenbar wird die Schule im Zusammenhang mit Quartiersentwicklung fast ausschließlich als räumliches bzw. als Flächenpotenzial wahrgenommen. Ihre Funktion als Bildungseinrichtung gelangt hingegen in weitaus geringerem Maße ins Blickfeld. Vermutlich spielt auch eine Rolle, dass die einschlägigen Indikatoren zum Bildungserfolg für Externe wenig transparent sind. Die Fokussierung auf das Bauliche wird dabei durch den Sachverhalt verstärkt, dass die Bauwerksunterhaltung eine kommunale Aufgabe, die Schulpolitik jedoch Landessache ist. In der Regel wird die Bildungsaufgabe der Schule von den Programmverantwortlichen nicht in die quartiersbezogenen Überlegungen einbezogen und damit bleibt auch ihre Funktion für den sozialen Zusammenhalt, die Kommunikation und die Inklusionschancen oft noch außerhalb der Überlegungen für eine integrierte Quartiersstrategie.¹⁷² Wie sich Schulerfolge, Übergangsquoten oder die Zahl von Schulabbrechern im Quartier entwickeln, davon haben die Programmverantwortlichen in der Regel keine Vorstellung.

Gezielte Vernetzungsaktivitäten zwischen Schule, Kita, Jugend-, Kultur- und Sozialarbeitern sowie Ausländerorganisationen werden von den lokalen Managements nur in wenigen Fällen initiiert. Auch die an fast allen Schulen aktiven Elternvertretungen, an denen sich teilweise Migrant*innen beteiligen, werden in die Aktivierungs- und Vernetzungsstrategien kaum einbezogen. Es finden in einigen Gebieten Projekte statt, die den regulären Schulbetrieb ergänzen. Dazu gehören Maßnahmen wie Hausaufgaben-

¹⁷² empirica kommt in der Studie „Good practice in Neubauquartieren“ zu einem ähnlichen Ergebnis: „Die zentralen Aufgaben der Schulen bleiben außerhalb des Handlungsfelds des Quartiersmanagements. Die mental map des Quartiersmanagements endet meist bei den sozialen und baulichen Problemen.“ (empirica 2003a, S. 164)

betreuung, Sprachförderung, sozialpädagogische Betreuung oder Projekte soziokultureller Art. Auch bei berufsvorbereitenden Projekten wird mit den Schulen kooperiert. Einige Schulen haben auch an Maßnahmen aus dem E&C-Programm teilgenommen. Solche Maßnahmen stehen aber nicht überall in einem gemeinsam mit den Schulleitungen, Elternvertretern und Trägern der Jugendarbeit erarbeiteten Zusammenhang zur Konzeption der schulischen und außerschulischen Arbeit.

In unseren Fallbeispielen versucht das Quartiersmanagement nur in Berlin, konzeptionell im Handlungsfeld Schule zu wirken. Die lokale Vernetzung der Bildungsakteure aus drei Schulen, der zwei Schulräte und der Vertreterinnen der kommunalen Kitas wird hier erfolgreich mit dem Angebot einer finanziellen Unterstützung vorangebracht und mit eigenen Projekten flankiert. Bei letzteren geht es schwerpunktmäßig um sprachliche Kompetenzerweiterung, die durch kulturpädagogische Projekte und teilweise auch unter Mitwirkung von Ehrenamtlichen unterstützt wird. Bei der Difu-Befragung hatten die Programmverantwortlichen aus Berlin auch folgerichtig Schule als Problem genannt sowie als Ressource wahrgenommen, und Schule findet sich auch unter den Entwicklungszielen sowie unter den wichtigsten Handlungsfeldern.

Auf der anderen Seite lässt sich in den meisten Städten feststellen, dass die Schulen selbst erhebliche Anstrengungen unternommen haben, ihre komplexe und schwierige Situation zu meistern. In Achim hatte man mit Unterstützung des Landes bereits vor Start des Programms Soziale Stadt durch bauliche Maßnahmen, Veränderungen der Schuleinzugsgebiete und einen verbesserten Stellenschlüssel erfolgreich die dortige Grundschule aus dem „Belagerungszustand“¹⁷³ befreit, in dem sie sich Mitte der 90er-Jahre befunden hatte. Im Programmgebiet in Wiesbaden hat sich eine ehemals äußerst schlecht beleumdete Grundschule mit verbesserten personellen Kapazitäten und einem neuen pädagogischen Impuls wieder eine deutlich höhere Akzeptanz verschafft. Durch kleinere Klassen, bessere Betreuung und zusätzliche Angebote am frühen Nachmittag konnte sie Familien an die Schule binden, die sonst ihre Kinder woanders untergebracht hätten. In Hof hat die dortige Schule ihre Bemühungen auf dem Feld der Erlebnispädagogik verstärkt, und die Lehrer sind aus einer eher resignierten Haltung wieder zu mehr Engagement gekommen. Auch in Chemnitz hat sich die Grundschule von einem Ruf, Auffangbecken für Problemschüler zu sein, zu einer attraktiven Schule „gemausert“. Hauptursache ist auch hier eine engagierte Lehrerschaft und Schulleitung. An der Grundschule in Neumünster werden aus eigener Initiative zusätzliche Maßnahmen und die Öffnung des Schulhofes für das Quartier durchgeführt. In Mainz nutzen die Schulen im Gebiet das Förderkonzept für Ganztagschulen, das von der Landesregierung in Rheinland-Pfalz aufgelegt worden ist.

Die Beispiele zeigen, dass es ganz wesentlich von den Schulen und den Schulleitungen selbst abhängt, ob sie sich bewusst den Aufgaben stellen, mit denen sie in den belasteten Stadtteilen konfrontiert sind. Dies ist aber von der Unterstützung abhängig, die sie dabei von der jeweiligen Landespolitik erhalten. Teilweise gehen auch von den Schulen selbst Impulse für Vernetzungen oder für die Zusammenarbeit mit Akteuren der Jugend- und Sozialarbeit aus. In Hamburg-Heimfeld und Chemnitz beispielsweise arbeitet die Schule aktiv an Stadtteilnetzen mit, auch in Mainz ist die Direktorin auf die Akteure der Sozialen Stadt zugegangen. In anderen Fällen wie beispielsweise in Köln sind die Soziale-Stadt-Projekte auf die Schu-

173 So der dortige Schulleiter im Gespräch mit dem IfS.

le zugegangen, um Kooperationen aufzubauen, und diese hat sich dem nicht verschlossen. In Schwedt und Jena sind die Schulen in ressortübergreifenden Arbeitskreisen vertreten. Dort geht es aber im Wesentlichen um Standortfragen. All diese Kontakte bilden gute Anknüpfungspunkte für Vernetzungsstrategien, um schrittweise auch bildungskonzeptionelle Fragen einzubeziehen.

Welchen spezifischen Beitrag zur Verbesserung der Schulerfolge außerschulische Akteure in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf leisten können und welche Rolle hierbei dem Quartiersmanagement zukommt, ist noch ein weitgehend unerforschtes Thema. Unsere Beobachtungen deuten auf zwei Interventionsbereiche hin: erstens flankierende Maßnahmen in Form von Projekten zur Erweiterung der Sprach- und Lesekompetenz bei Kindern und Eltern sowie zusätzliche kulturpädagogische Angebote, zweitens Aktivitäten zur Vernetzung von Eltern, Schule und Schulleitung, den Verantwortlichen aus der Jugend- und Sozialarbeit sowie die Intensivierung von Kontakten zu weiteren Quartiersakteuren. Das Difu führt eine ganze Reihe von Beispielen für eine Öffnung von Schulen zum Stadtteil und die Bemühungen um eine bessere Integration von Ausländerkindern an.¹⁷⁴ Unter den Leitziele des Bundesprogramms für die Ganztagschulen werden die „Öffnung von Schule durch Kooperation mit der Kinder- und Jugendhilfe, sozialen und kulturellen Einrichtungen und Betrieben vor Ort“ sowie die „Einbeziehung außerschulischer Angebote, z.B. von Jugendhilfe, Musikschulen, Sportvereinen“ unter dem Stichwort „kreative Freizeitgestaltung“, genannt.¹⁷⁵ Damit ist eine ganze Reihe von Verknüpfungsaufgaben angesprochen, die von einem lokalen Management unterstützt werden könnten. Die Bedeutung der Schulen für die Quartiere geht allerdings weit über die Freizeitgestaltung hinaus.

Entscheidend ist die Unterstützung, die solche Impulse durch die Landespolitik erfahren. In Berlin beispielsweise legt das neue Schulgesetz mehr Wert auf Spracherwerb bei ausländischen Schülern, und die Schule wird stärker als Ort der Integration wahrgenommen. Was also in ganz bescheidenem Rahmen vom Quartiersmanagement eines Soziale-Stadt-Gebietes „von unten“ entwickelt worden ist, wird nun in großem Maßstab „von oben“ umgesetzt. Aktivitäten der Sozialen Stadt können also durchaus eine Impulsfunktion haben und können auch bei Veränderungen der Schulpolitik auf Landesebene unterstützend wirken. Im Programm Soziale Stadt einen entscheidenden Hebel zur Verbesserung der Schulausbildung in den besonders belasteten Quartieren zu sehen oder „die Schulen selbst in einer kooperativen Strategie verändern zu wollen“¹⁷⁶, ist allerdings ein sehr weitgehender Anspruch.

Ganz entscheidend für die Leistungsfähigkeit der Schulen in den belasteten Stadtteilen ist das Engagement von Schulleitung und Lehrerschaft. Die Möglichkeiten der lokalen Managements, auf den Kurs der Schulen Einfluss zu nehmen, sind im Interessengeflecht von Schulleitung, Lehrern, Eltern und Verwaltung begrenzt. Sie sollten alles vermeiden, was den Anschein erweckt, man wolle Schule nur mit zusätzlichen Ansprüchen belasten oder sehe in ihr vor allem einen Adressaten bei der Umsetzung des eigenen Handlungsprogramms. Das lokale Management sollte vielmehr die vorhandenen Netze von Schule, Sozial-, Kultur- und Jugendarbeit oder ihren Aufbau unterstützen und Schule stärker konzeptionell in die Quartiers-

¹⁷⁴ Vgl. Difu 2003a, S. 127 f.

¹⁷⁵ Bundesministerium für Bildung und Forschung o.J.

¹⁷⁶ empirica 2003a, S. 166.

strategien einbeziehen. Zusammen mit den Verantwortlichen sollten in den Gebieten strategische und operationale Ziele definiert werden. Schulen sollten bei ihren Versuchen, ihr Profil oder ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern, durch gezielte Angebote unterstützt oder dazu ermuntert werden.

6.5.2 Handlungsfeld Kinder- und Jugendpolitik

Die Kinder- und Jugendpolitik kann aus zwei Gründen als ein wichtiger Aspekt des Programms Soziale Stadt betrachtet werden. Zum einen stellen Kinder und Jugendliche in vielen der benachteiligten Stadtteile, insbesondere solchen mit hohem Migrantenanteil, einen vergleichsweise großen Teil der Bevölkerung. Zum anderen erscheint der raumorientierte Ansatz des Programms Soziale Stadt gerade im Hinblick auf diese Gruppe sinnvoll: Der benachteiligte Stadtteil wird vor allem für die nachwachsende Generation zum *benachteiligten* Stadtteil, weil die Lebenschancen der Kinder und Jugendlichen durch die Bedingungen, die sie in ihrem Quartier vorfinden, entscheidend geprägt werden. Vor allem gilt dies für die Schulen im Stadtteil, deren Bedeutung für die Soziale Stadt im vorigen Abschnitt hervorgehoben wurde. Doch auch die Kinder- und Jugendhilfe im engeren Sinn kann die Entwicklungschancen der Kinder und Jugendlichen in den Programmgebieten verbessern. Darüber hinaus kann sie auch das allgemeine Klima im Stadtteil beeinflussen. Denn wenn in benachteiligten Stadtteilen über eine erhöhte Kriminalitätsrate geklagt wird und das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum beeinträchtigt ist, wird dies häufig mit dem aggressiven Verhalten von Jugendlichen in Verbindung gebracht. Ein umfassendes Angebot von Freizeit- und Betreuungsangeboten für Jugendliche im Stadtteil kann hier (neben den im Ernstfall erforderlichen Sanktionen) zur Verbesserung der Situation beitragen.

Entsprechend wird der Bereich Kinder und Jugend auch von den Programmverantwortlichen in den Städten vergleichsweise hoch gewichtet. Dies gilt sowohl für die Problemwahrnehmung als auch für die Berücksichtigung in den Handlungskonzepten. In der Difu-Befragung des Jahres 2002 wurden Defizite bei Einrichtungen für Jugendliche und bei Einrichtungen für Kinder jeweils von etwas über 60 Prozent der kommunalen Programmverantwortlichen bestätigt. Dieser Problembereich hat damit einen relativ hohen Stellenwert; er wird zwar seltener genannt als bauliche und wirtschaftliche Probleme, aber häufiger als die übrigen Aspekte der sozialen Infrastruktur und des Zusammenlebens im Gebiet.¹⁷⁷

Die Problemwahrnehmung der kommunalen Verantwortlichen schlägt sich auch in der Planung des Stadtteilprogramms in den Programmstädten nieder. In der Difu-Befragung 2002 gaben zwei Drittel der Programmverantwortlichen an, dass die Kinder- und Jugendhilfe ins Integrierte Handlungskonzept einbezogen wurde (66,2 Prozent) – dies ist der vierthöchste Wert unter 18 Handlungsfeldern. In knapp einem Drittel der Fälle (30,2 Prozent) gilt die Kinder- und Jugendhilfe sogar als

¹⁷⁷ Etwas weniger stark scheinen die verwaltungsexternen Akteure das Problem zu gewichten. Die schriftliche Befragung der externen Akteure ergab, dass nur etwa ein Viertel der Befragten (25,6 Prozent) ein „großes Problem“ bei den Angeboten für Kinder und Jugendliche sieht; damit liegt dieser Aspekt nur auf dem achten Rang unter zwölf genannten Problemdimensionen. Es ist allerdings möglich, dass sich hier schon die Verbesserungen seit Beginn des Programms (s. u.) niederschlagen.

„besonders wichtiges Handlungsfeld“ (ebenfalls Rang 4). Folgt man den Befragungsergebnissen des Difu, dann wird der Bereich Kinder und Jugend von den kommunalen Programmverantwortlichen als eines der wichtigsten Handlungsfelder der Sozialen Stadt eingeschätzt.

Die für die Zwischenevaluierung durchgeführten Fallstudien bestätigen, dass das Handlungsfeld Kinder und Jugend einen wichtigen Platz in der Umsetzung des Programms einnimmt. Insbesondere in den Fallstudiengebieten der Großstädte (Berlin, Hamburg, Köln) findet eine Fülle von Aktivitäten der Jugendarbeit statt. Aber auch in einer Reihe von kleineren Städten – so etwa im Fallstudiengebiet in Neumünster – stellt die Kinder- und Jugendpolitik einen Schwerpunkt des Programms dar. Unter den 13 Fallstudiengebieten gibt es überhaupt nur eines (Völklingen), in dem die Kinder- und Jugendarbeit so gut wie keine Rolle spielt.

Die Bemühungen im Bereich Kinder und Jugend scheinen grundsätzlich auch zu spürbaren Verbesserungen zu führen. Die Befragung der externen Akteure zeigt, dass diese die Erfolge im Handlungsfeld Jugend mit am höchsten einschätzen. Etwas über die Hälfte der Befragten gibt an, die Situation bei den Angeboten für Kinder und Jugendliche habe sich seit Beginn des Programms verbessert (11,1 Prozent „deutlich verbessert“, 41,2 Prozent „etwas verbessert“). Unter 14 Dimensionen ist dies (hinter den baulichen Aspekten) die drittbeste Bilanz. Ein weniger günstiges Ergebnis der Befragung ist allerdings, dass die für dieses Handlungsfeld relevanten externen Akteure, die Wohlfahrtsverbände und die Jugendorganisationen, offenbar nur mit mittlerem Erfolg in die Programmumsetzung eingebunden wurden (vgl. hierzu Abschnitt 5.5).

Möglicherweise hängt dies damit zusammen, dass der Bau und Ausbau von kommunalen Jugendeinrichtungen der wichtigste Aspekt der Kinder- und Jugendpolitik im Rahmen der Sozialen Stadt ist. Eine deutlich auf feste Einrichtungen konzentrierte Strategie zeigt sich z.B. im Hamburger Fallstudiengebiet Heimfeld-Nord, wo im Zuge des Stadtteilprogramms zwei neue Einrichtungen (ein Jugendclub und ein Kindertreff) geschaffen wurden. Generell hat die Soziale Stadt es vielen Städten ermöglicht, Kinder- und Jugendeinrichtungen in den Programmgebieten zu bauen oder auszubauen, ihr bauliches Umfeld zu gestalten oder nötige Instandsetzungsarbeiten und Modernisierungen durchzuführen. Dagegen gibt es in einem Teil der Programmstädte Schwierigkeiten bei der Finanzierung der Personalkosten für Kinder- und Jugendeinrichtungen. In diesem Bereich trüben sich die Zukunftsperspektiven durch die prekäre Finanzlage der Kommunen, den Rückgang von Beschäftigungsmaßnahmen des Arbeitsamts und Mittelkürzungen auf Landesebene zunehmend ein.

Im Zeitraum zwischen 1999 und 2004 haben in den Programmgebieten der Sozialen Stadt neben den baulichen Maßnahmen aber auch viele nicht-investive Projekte der Kinder- und Jugendarbeit stattgefunden. Im Fallstudiengebiet in Neumünster steht die offene Jugendarbeit deutlich im Vordergrund der Bemühungen. Besonders systematisch werden alle Stufen der Jugendarbeit in Köln-Chorweiler abgedeckt: Das Spektrum reicht hier von Straßenprojekten, die den Kontakt zu den Jugendlichen aufbauen, über Stabilisierungsprojekte (Projekte zur Entwicklung der individuellen Persönlichkeit wie Musik-, Tanztheater- und Videoprojekte) bis hin zu Qualifizierungsprojekten, die den Übergang von der Schule zum Beruf vorbereiten, und schulbezogenen Hilfen für Kinder von Migranten.

Als wichtige Unterstützung des Stadtteilprogramms wird von den Verantwortlichen der Sozialen Stadt die Programmplattform E&C bewertet. Das Komplementärpro-

ogramm E&C scheint sein Ziel erreicht zu haben, die in der kommunalen Kinder- und Jugendarbeit zwar bereits vorhandenen, aber in den meisten Städten eher zaghaft realisierten Ansätze zur Sozialraum- und Gemeinwesenorientierung (statt einer bloßen Konzentration auf die Einzelfallhilfe), zur stärkeren Vernetzung der Träger (die eine gemeinwesenorientierte Jugendarbeit erst möglich macht), zur kohärenten Planung (wie sie in der Jugendhilfeplanung angelegt ist) und zu einer besseren Erfolgskontrolle aufzugreifen und systematisch zu verstärken.

Insgesamt hat der Bereich Kinder und Jugend in der Planung und der Umsetzung des Programms Soziale Stadt auf kommunaler Ebene ein relativ starkes Gewicht. Im Zusammenspiel mit dem Programm E&C hat die Soziale Stadt einen Beitrag dazu geleistet, dass

- die Bedarfe der Programmgebiete im Bereich Kinder und Jugend gesamtstädtisch einen höheren Stellenwert erhalten,
- die einschlägige Infrastruktur (Jugendzentren, Kindergärten etc.) in vielen Programmgebieten ausgebaut oder erneuert wird und
- die Träger sich besser vernetzen und eine sinnvollere Arbeitsteilung entwickeln.

Als wichtigstes Problem für die Zukunft müssen die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Personalkosten für Kinder- und Jugendeinrichtungen genannt werden. Es ist keineswegs gesichert, dass das bisherige Niveau der Kinder- und Jugendarbeit in den Quartieren der Sozialen Stadt aufrechterhalten werden kann. Gerade deshalb erscheint es dringend notwendig, das erfolgreiche Programm E&C fortzuführen oder ähnliche parallele Programme auf Bundes- und Länderebene aufzulegen.

6.5.3 Handlungsfeld Integration von Migranten

Eines der wichtigsten, hinsichtlich der verfügbaren Instrumentarien aber bisher noch sehr unterentwickelten Handlungsfelder ist die Integration von Migranten. Dabei geht es einerseits darum, das Zusammenleben zwischen Einheimischen und Migranten möglichst konfliktfrei zu gestalten, andererseits um die Verbesserung der sozialen Lage und um die Erhöhung der Lebenschancen der nachwachsenden Generationen.

In sehr vielen Programmgebieten wurden Projekte entwickelt, die auf die Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildung zielen. Dazu gehören Sprachkurse, Hausaufgabenhilfen, spezielle Angebote zur beruflichen Qualifizierung usw. Darüber hinaus werden infrastrukturelle Hilfen für die Kommunikation und Organisation für ethnische Gruppen angeboten, z.B. „Mütter-Treff“ für Türkinnen, „Seniorentreff“ für verrentete Gastarbeiter oder „Jugend-Café“ für ausländische Jugendliche.

Solche Kreise sind von hoher Bedeutung für die Integration und für die Verbesserung der Lebenschancen insbesondere für Mädchen und Frauen, denen von ihren Familienoberhäuptern die Teilnahme an anderen Aktivitäten außer Haus verboten würde. Die Hausaufgabenhilfen erhöhen die Wahrscheinlichkeit des Schulerfolgs, weil die Eltern oft nicht in der Lage sind, ihren Kindern eine solche Hilfestellung zu leisten. Insbesondere wenn bei solchen Aktivitäten oder bei gemeinsamen Projekten eine multikulturelle Mischung oder eine Beteiligung von Angehörigen verschiedener Nationalitäten erreicht werden kann, ist dies die effektivste Form der Integra-

tion in die formalen Systeme von Bildung und beruflicher Arbeit, aber auch in die Institutionen und Kulturtechniken der Mehrheitsgesellschaft.

Besondere Bedeutung kommt in den Programmgebieten der Einbeziehung von „ethnischen Gewerbetreibenden“ zu. Aufgrund des hohen Anteils von Migranten in der Bevölkerung hat sich in den Quartieren eine ethnische Infrastruktur gebildet, die ein wichtiges ökonomisches Potenzial darstellt. Zwischen alteingesessenen Händlern und der dynamisch wachsenden ethnischen Ökonomie kommt es nicht selten zu Konflikten, die zum Teil auf wechselseitigen Vorurteilen beruhen. Solche Konflikte zu moderieren und die ökonomische Basis eines Quartiers insgesamt zu entwickeln, gehört zu den wichtigen Zielen des Programms. Das Quartiers- oder Stadtteilmanagement hat in vielen Fällen dazu geführt, dass einheimische und ausländische Gewerbetreibende miteinander in Kontakt kamen und über gemeinsame Probleme reden konnten.

Eine indirekte Form der Repräsentation und eine sicherlich sehr gute Voraussetzung für Beteiligung und Aktivierung ist es, wenn Mitglieder des Quartiersmanagement-Teams selbst einen Migrationshintergrund haben und sich sowohl sprachlich ohne Probleme mit den Migranten verständigen als auch gut in die Mentalitäten und in die Kultur der ethnischen Minderheitengruppe einfühlen können.

Der Ausländeranteil ist eine Maßzahl für die Verteilung der Bundesmittel des Programms auf die Länder, und damit ist dokumentiert, dass – neben dem hohen Arbeitslosenanteil – die mangelnde Integration der Migranten in das Bildungssystem und in das System beruflicher Bildung sowie die kulturelle Distanz zwischen Einheimischen und Ausländern als besondere Problemlage der Quartiere gesehen werden. Dieser Diagnose entspricht bisher nur in seltenen Fällen eine entsprechende Schwerpunktsetzung in den Programmen und Projekten der Quartierspolitik. Ausnahmen gibt es: In einem der von uns untersuchten Fälle war praktisch das gesamte Handlungsprogramm auf Kinder- und Jugendarbeit ausgerichtet, in einem weiteren standen sprachfördernde Maßnahmen im Vordergrund, und in einem anderen Fall dachte man sogar darüber nach, die Kultur der ethnischen Minderheit zum Image prägenden Element einer Stadtteilpolitik zu machen. Aber insgesamt bleiben die Bemühungen um eine zukunftsorientierte Integrationspolitik doch weit unterhalb der Schwelle, ab der von einer kohärenten und wirksamen Integrationspolitik gesprochen werden könnte.

Dies ist zum einen der vorherrschenden Wahrnehmung in den Kommunen anzulasten, nach der beim Stichwort „Ausländer“ in der Regel nur „Probleme“ assoziiert werden. Viele Kommunen stehen bis heute weitgehend hilflos vor der Integrationsaufgabe, mit der sie bisher von Bund und Ländern weitgehend allein gelassen werden. Auch die Analysen, die während der Vorbereitung zur Aufnahme in das Programm in der Regel von professionellen Planungsbüros für die Kommunalverwaltungen erstellt werden, schließen mit einem erstaunlichen Automatismus ohne weitere Begründung von einem hohen Ausländeranteil auf „zunehmende Konflikte“ oder auf wachsende Probleme.

Die Quartiersmanager haben in den meisten Fällen eine sehr viel genauere Kenntnis von den Konfliktlagen im Quartier und eine sehr viel differenziertere Sicht darauf, was nötig wäre, um der Quartiersentwicklung eine günstigere Richtung zu geben – aber ihnen stehen dafür viel zu wenig Mittel und Instrumente zur Verfügung. Die Verständigung mit Migrantenorganisationen und der Aufbau interkultureller Kommunikation und Kooperation sind sicher mit die schwierigsten Aufgaben der Stadtteilentwicklung – aber bilden sicher auch eines der größten Potenziale für eine Verringerung der Problemlagen.

Diese Aufgabe sollte zu einem Schwerpunkt der künftigen Programmentwicklung gemacht werden. Bund und Länder sollten dafür Modelle und Förderprogramme entwickeln, die in den Programmgebieten dann sicher rasch aufgegriffen und umgesetzt würden.

6.5.4 Handlungsfeld Lokale Ökonomie und Beschäftigung

Die Förderung von lokaler Ökonomie und Beschäftigung hatte im Zielsystem der Sozialen Stadt von Beginn an große Bedeutung. Der Leitfaden der ARGEBAU definiert „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“ als eines der zentralen Handlungsfelder der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative. Die VV-Städtebauförderung 2003 zählt zu den geförderten Maßnahmegruppen die „Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten“ und die „Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene“. Die Bedeutung des Handlungsfelds leitet sich daraus ab, dass wirtschaftliche Probleme und Beschäftigungsprobleme für die räumliche Polarisierung und die Herausbildung oder Verfestigung benachteiligter Stadtteile entscheidende Bedeutung haben. Zwar sind die Ursachen für diese Probleme vor allem in überlokalen und überregionalen Faktoren zu suchen, jedoch wird davon ausgegangen, dass es spezifische problemverschärfende Faktoren in den Quartieren gibt oder dass in den Quartieren Potenziale bestehen, deren Nutzung zu einer Trendumkehr beitragen kann.

Tabelle 14:

Probleme, Potenziale und Entwicklungsziele der Soziale-Stadt-Gebiete bei lokaler Ökonomie und Beschäftigung

	alle Gebiete	nutzungsge- mischte Gebiete	reine Wohngebiete
	Anteil Gebiete mit Nennungen		
Probleme			
kaum/nicht vorhandene lokale Ökonomie	7,7%	10,6%	5,9%
fehlende Arbeitsplätze	46,8%	57,8%	29,4%
fehlende Ausbildungs-/Qualifizierungsangebote	21,2%	20,0%	29,4%
Potenziale und Ressourcen			
lokale Ökonomie	49,5%	63,0%	28,2%
Arbeitsplätze	34,7%	41,5%	23,5%
Ausbildungs- und Qualifizierungsangebote	28,8%	32,6%	23,5%
Entwicklungsziele			
Stärkung lokale Ökonomie	61,3%	70,4%	47,1%
Sicherung/Verbesserung von Beschäftigungs- angeboten	7,7%	8,9%	5,9%
Verbesserung Ausbildungs- und Qualifizierungs- angebote	40,5%	45,2%	32,9%

Quelle: Difu-Gebietsbefragungen,
eigene Berechnungen

Den Stellenwert der lokalen Ökonomie für die Soziale Stadt bestätigten auch die Gebietsbefragungen des Difu. Für 49,5 Prozent der Programmgebiete wurden Potenziale und Ressourcen auf dem Gebiet der lokalen Ökonomie angegeben. Bei der Frage nach den verfolgten Entwicklungszielen nannten 61,3 Prozent der Gebiete die „Stärkung der lokalen Ökonomie“, die damit das am dritthäufigsten genannte Entwicklungsziel war. Die Bedeutung, die der lokalen Ökonomie beigemessen wird, hängt erwartungsgemäß von den Voraussetzungen im Gebiet ab. Für Gebiete mit Nutzungsmischung wurden überdurchschnittlich häufig Potenziale und Ent-

wicklungsziele im Bereich der lokalen Ökonomie angegeben. Auffällig ist jedoch, dass auch 47,1 Prozent der reinen Wohngebiete die Stärkung der lokalen Ökonomie als Entwicklungsziel verfolgen (siehe Tabelle 14).

Fehlende Arbeitsplätze im Gebiet sind für viele der Gebiete der Sozialen Stadt ein gravierendes Problem. Als Entwicklungsziel spielt die Sicherung und Verbesserung von Beschäftigung nach den Gebietsbefragungen des Difu aber eine eher geringe Rolle (für 7,7 Prozent der Gebiete benannt). Dies dürfte den begrenzten Möglichkeiten geschuldet sein, durch Aktivitäten auf der Quartiersebene Arbeitsplätze zu schaffen und das Beschäftigungsniveau zu erhöhen.¹⁷⁸ Weitaus häufiger als Entwicklungsziel (für 40,5 Prozent der Gebiete) wurde die Verbesserung von Ausbildungs- und Qualifizierungsangeboten genannt.

Im Folgenden wird zunächst die lokale Ökonomie im Engeren betrachtet und dann die Rolle von Arbeitsmarktpolitik im Kontext der Sozialen Stadt beleuchtet.

Förderung der lokalen Ökonomie

Der Leitfaden der ARGEBAU wie die relevanten Veröffentlichungen zur Sozialen Stadt gehen von einem weiten Verständnis von lokaler Ökonomie aus, das von quartiersbezogener Wirtschaftsförderung über die Unterstützung der informellen Ökonomie bis hin zum Sponsoring der Quartiersentwicklung durch die örtliche Wirtschaft reicht. Ein solches Verständnis ist „pragmatisch“,¹⁷⁹ wirft aber durch seine Unschärfen dann Probleme auf, wenn das in diesem Handlungsfeld Erreichte erfasst und bewertet werden soll. Analytisch hilfreich ist daher die Unterscheidung zwischen drei verschiedenen – sich in der Praxis aber nicht von vornherein ausschließenden – Ansätzen der lokalen Ökonomie:

- ▶ die Bestandspflege der ansässigen Unternehmen mit dem Ziel, diese Betriebe zu stabilisieren und so Betriebsschließungen und Leerständen von Gewerberäumen vorzubeugen, die vor allem im Einzelhandel ein wichtiger Teil der Abwärtsentwicklung von Quartieren sind und die Lebensbedingungen der Bewohner gravierend beeinträchtigen;
- ▶ die hierüber hinausgehende systematische Stärkung des Quartiers als Standort für lokal eingebettete Unternehmen, die als Kombination von baulichen Maßnahmen, einem Angebot von flexiblen und günstigen Gewerbeflächen, spezifischen Beratungsangeboten und ggf. finanzieller Förderung angelegt ist und die darauf zielt, zusätzliche wirtschaftliche und unternehmerische Aktivitäten zu ermöglichen und hierbei nicht zuletzt auf Existenzgründungen setzt;¹⁸⁰
- ▶ die auf die „alternative“ oder „lokale soziale Ökonomie“ ausgerichteten Ansätze, in denen „Nonprofit“-Aktivitäten, Tauschringe etc. eine zentrale Rolle spielen und die häufig mit arbeitsmarktpolitischen und sozialen Projekten verbunden sind.

¹⁷⁸ Daneben könnte sich hier aber auch die etwas unglückliche Formulierung der entsprechenden Frage ausgewirkt haben („Sicherung und Verbesserung von Beschäftigungsangeboten“).

¹⁷⁹ Siehe Löhr 2004.

¹⁸⁰ Siehe Läßle, Walter 2003 und Läßle 2000, zum Thema Existenzgründungsförderung in benachteiligten Quartieren OECD 2003.

Legt man die bisherigen empirischen Untersuchungen (Programmbegleitung durch das Difu, Länderevaluierungen) zugrunde, so klaffen zwischen den Erwartungen an das Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ und der Praxis der Sozialen Stadt erhebliche Lücken. Die Difu-Programmbegleitung ergab, dass die konkret realisierten Maßnahmen und Projekte nicht dem hohen Stellenwert entsprechen, den die Stärkung der lokalen Ökonomie im Zielsystem der Gebiete hat.¹⁸¹ Die bayerische Evaluierungsstudie stellt statt einer wirklichen Einbindung des Handlungsfelds „Lokale Ökonomie“ in die Integrierten Handlungskonzepte eine häufig nur „additive Erwähnung“ fest und führt dies unter anderem auf die ungenügende Einbeziehung der Organisationen der Wirtschaft und der wirtschaftsfördernden Einrichtungen in die Strategieentwicklung zurück.¹⁸² Die hessische Zwischenevaluierung ergab, dass in vielen Programmgebieten der Kenntnisstand des Stadtteilmanagements zu Themen der Wirtschaftsförderung begrenzt ist, während sich die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen schwer tun, „neue Instrumente und Konzepte zu entwickeln und sich in dieser Form am Soziale-Stadt-Programm zu beteiligen“.¹⁸³ Wie die hessische Studie kommt die Berliner Zwischenevaluierung zu dem Schluss, dass im Sinne einer stärkeren Ausrichtung der Sozialen Stadt auf die Lebenschancen der Bewohner die lokale Ökonomie (wie auch die Arbeitsmarktpolitik) zukünftig größeres Gewicht erhalten sollte.¹⁸⁴

Die Hamburger Zwischenevaluierung führt die recht geringe praktische Bedeutung des Handlungsfelds zum einen auf die Ausgangssituation in den aktuellen Gebieten des Stadtteilentwicklungsprogramms (monostrukturierte Wohngebiete, in denen sich wirtschaftliche Tätigkeit auf den Einzelhandel für die Versorgung der Bewohner beschränkt) und zum anderen auf fehlende Instrumente zurück. Anders als die übrigen Länderevaluierungen stellt die Studie Überlegungen an, die bislang auch in Hamburg auf dem Feld der lokalen Ökonomie verfolgten weitreichenden Ziele zurückzunehmen und „durch Formulierungen zu ersetzen, die den tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten entsprechen“.¹⁸⁵

Die Fallstudien der Zwischenevaluierung ergeben hinsichtlich der Aktivitäten im Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ ein insgesamt wenig spektakuläres Bild. Sie stimmen insofern weitgehend mit den Erkenntnissen aus den Länderevaluierungen überein: In zehn der 13 Gebiete spielt die lokale Ökonomie in der Strategie und innerhalb der realisierten Maßnahmen eine geringe bis mittlere Rolle. Bei sechs dieser Gebiete handelt es sich um reine Wohngebiete, in denen die Potenziale der lokalen Ökonomie unbedeutend oder auf Einzelhandel zur Nahversorgung der Bevölkerung beschränkt sind. Vier weitere Gebiete sindutzungsgemischt und weisen zum Teil eine erhebliche Anzahl von Unternehmen auf. Trotz der günstigeren Voraussetzungen als in reinen Wohngebieten steht auch in diesen vier Gebieten das Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ aber nicht im Vordergrund der Sozialen Stadt. In drei der Gebiete werden Ansätze realisiert, die auf die Stabilisierung der Unternehmen im Quartier gerichtet sind und vor allem dem Leerstand von Gewerbeflächen entgegenwirken sollen. Typische Aktivitäten sind Bestandsaufnahmen

181 Difu 2003a, S. 104 ff.

182 Romaus u.a. 2002, S. 73 f.

183 Servicestelle HEGISS 2003.

184 empirica 2004, Band 1, S. 22 f.

185 Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 42.

der Lage des lokalen Gewerbes, die Unterstützung des Zusammenschlusses der örtlichen Geschäftsleute und die Bildung von Werbegemeinschaften. Die Aktivitäten dieser Gebiete wie auch die einiger der reinen Wohngebiete können dem ersten der oben unterschiedenen Ansätze der lokalen Ökonomie zugeordnet werden.

In drei der 13 Gebiete hat die lokale Ökonomie für die Entwicklung des benachteiligten Stadtteils eine erhebliche Bedeutung. Dabei handelt es sich um Gründerzeitgebiete mit Nutzungsmischung in Chemnitz, Berlin und Neumünster. Diese Gebiete sind eher dem zweiten, umfassenderen Ansatz der lokalen Ökonomie zuzuordnen, wobei im Berliner Wrangelkiez zugleich traditionell Ansätze der „alternativen“ Ökonomie eine Rolle spielen:

- Zentrales Instrument der Förderung der lokalen Ökonomie im Chemnitzer Fallbeispiel war der Einsatz von Investitions- und Qualifikationszuschüssen aus der EFRE-finanzierten Stadtentwicklungsrichtlinie des Landes, wobei die Finanzhilfen mit Beratungen durch die Chemnitzer Wirtschaftsförderungsgesellschaft verbunden wurden. Relativ kleine Förderbeträge (überwiegend unter 5.000 Euro pro Fall) trugen so zum Erhalt von Arbeitsplätzen und in einigen Fällen auch zu neuen Arbeits- und Ausbildungsplätzen bei. Durch die geförderten Investitionen, aber auch durch die Beseitigung von Stellplatzproblemen hat sich die Situation der Gewerbetreibenden im Gebiet verbessert.
- Im Berliner Wrangelkiez ist zunächst eine Reihe von Aktivitäten zu verzeichnen, die dem Leerstand von Gewerbeflächen entgegenwirken und den Standort profilieren sollen (z.B. Zwischennutzung durch Künstler, Gewerberaumbörse). Besonders großen Stellenwert hat im Wrangelkiez die Unterstützung von Existenzgründern im Quartier mit Beratung und kleineren finanziellen Hilfen. Das zentrale Instrument hierfür ist der Aufbau eines Beratungs- und Unterstützungsnetzwerks, das junge Menschen mit geringen Arbeitsmarktchancen bei der Gründung unterstützen soll.¹⁸⁶ Insgesamt ist im Quartier in den letzten Jahren eine Reihe von Ansiedlungen von Kleinunternehmen und Existenzgründungen festzustellen, wobei sich die Lage des Gebiets positiv ausgewirkt hat (wachsende Attraktivität der Flächen an der Spree als Gewerbestandort, Ansiedlung von Universal und MTV in der Nähe des Wrangelkieses).
- Für das Vicelinviertel in Neumünster hat das Handlungsfeld Lokale Ökonomie seit 2003 stark an Bedeutung gewonnen. Auf die seit der Programmaufnahme (1999) eher noch verschlechterte Lage des Einzelhandels im Gebiet wird mit Aktivitäten wie Gewerbestammtischen und der Vorbereitung einer Werbegemeinschaft reagiert. Vor allem aber soll eine Brachfläche im Gebiet zu einem Gewerbe- und Einzelhandelszentrum entwickelt werden. Hiervon wird eine deutliche Belebung des direkt an die Innenstadt angrenzenden Vicelinviertels als Wirtschaftsstandort erwartet.

Die Fallstudien wie auch andere Quellen dokumentieren, dass es bei entsprechenden Voraussetzungen durchaus Möglichkeiten gibt, die lokale Ökonomie zu befördern, und sich erste Erfolge verzeichnen lassen. Einige Gebiete haben ihre entsprechenden Aktivitäten in jüngerer Zeit verstärkt. Allerdings zeichnet sich ab, dass durch Erfolge wie die Ansiedlung von Existenzgründern nur wenig neue Arbeitsplätze für die

¹⁸⁶ Das aus der EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL finanzierte Netzwerk ist nicht auf den Wrangelkiez beschränkt; es ist auch in einem anderen Berliner Soziale-Stadt-Gebiet aktiv.

Bewohner im Quartier geschaffen werden können. Die Wirkungen auf die Beschäftigungssituation der Bewohner sind insofern vor allem indirekt und mittelfristig im Zuge einer allgemeinen Belebung der Gebiete zu sehen. Da sich die Arbeitsplätze nur selten im selben Stadtteil befinden, hat die allgemeine Lage am Arbeitsmarkt sicher die größte Bedeutung für die Entwicklung der Beschäftigungslage der Bewohner der Programmgebiete – und diese ist vom Quartier aus nur marginal beeinflussbar.

Arbeitsmarktpolitik

Für den Einsatz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Instrumente in den benachteiligten Quartieren kann idealtypisch zwischen zwei strategischen Ansätzen unterschieden werden:

- ▶ Der erste Ansatz setzt primär auf die Integration der von Beschäftigungsproblemen betroffenen Quartiersbewohner in eine Berufsausbildung oder in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt, wobei die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in der Regel eine hervorgehobene Rolle spielt. Eingesetzt werden vor allem Instrumente der Qualifizierung, Berufsorientierung und Beratung, wobei es entscheidend darauf ankommt, aus den Quartieren heraus „Beschäftigungsbrücken“ in die Gesamtstadt zu bauen. Angesichts der insgesamt zu geringen Arbeitskräftenachfrage sind allerdings die Erfolgsaussichten einer solchen aktivierenden Arbeitsmarktpolitik derzeit häufig begrenzt.
- ▶ Im Vordergrund des zweiten Ansatzes steht die Durchführung von Beschäftigungsmaßnahmen (ABM, Arbeit statt Sozialhilfe) für Quartiersbewohner, die nach Möglichkeit zugleich zur Verbesserung der Lage im Quartier beitragen sollen („produktive Arbeitsmarktförderung“). Dass auch mit diesem Ansatz eine Integration in Beschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt erreicht wird, ist nicht prinzipiell ausgeschlossen. Allerdings finden die Beschäftigungsmaßnahmen häufig in Bereichen statt, in denen von einer eher geringen Arbeitskräftenachfrage auszugehen ist (einfache Tätigkeiten im Bau-/Gartenbaubereich, Aufräum- und Pflegearbeiten). Insgesamt ist dieser Ansatz der Arbeitsmarktpolitik mit der Gefahr eines zweifachen „Lock in“-Effekts verbunden: Maßnahmeteilnehmer könnten unter Umständen in ihren Bemühungen um einen „richtigen“ Arbeitsplatz nachlassen und ihre berufliche Zukunft zu sehr an die Maßnahme und an ihr Wohnquartier binden. Trotz solcher Probleme sind Beschäftigungsmaßnahmen ein wichtiger Teil des Förderbündels zugunsten der von Arbeitslosigkeit betroffenen Bewohner. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die sich an ältere Arbeitslose richten, die kaum noch Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben, oder die Teil einer längerfristig auf Integration ausgerichteten Maßnahmekette sind.

Beschäftigungsmaßnahmen spielen für die Soziale-Stadt-Gebiete noch eine weitere Rolle. Sie wurden in der Vergangenheit häufig dazu genutzt, um das Fachpersonal für soziale Projekte oder auch Teile des Quartiersmanagements zu finanzieren. Streng genommen handelt es sich hierbei nicht um Arbeitsmarktpolitik für das Quartier, sondern um die Nutzung einer zusätzlichen Finanzierungsquelle, die allerdings durch ihre zeitliche Befristung wie durch die starke Abhängigkeit der entsprechenden Instrumente von politischen Entscheidungen prekären Charakter hat.

Die durchgeführten Fallstudien zeigen hinsichtlich der Integration der Arbeitsmarktpolitik ein sehr unterschiedliches Bild. In acht Gebieten hat die Arbeitsmarktpolitik innerhalb der von den Gebieten realisierten Maßnahmen eine eher geringe und in drei Gebieten eine mittlere Bedeutung. Für zwei Gebiete (Berlin-Wrangelkiez und Hamburg-Heimfeld-Nord) ist von einem hohen Stellenwert innerhalb der Sozialen Stadt auszugehen, wobei allerdings auch dort in den letzten Jahren ein Bedeutungsverlust der Arbeitsmarktpolitik zu verzeichnen ist.

Von den beiden unterschiedenen arbeitsmarktpolitischen Ansätzen ist der erste, der primär auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder in Berufsausbildung setzt, in der Praxis der Sozialen Stadt der weniger bedeutende. Anzuführen ist hier vor allem das Freiwillige Soziale Trainingsjahr, das in sieben der 13 Fallgebiete realisiert wird und durch das das in den Städten und Quartieren eingesetzte Instrumentarium erweitert wurde. Aus den entsprechenden Projekten (so z.B. in Hamburg-Heimfeld-Nord und Chemnitz-Limbacher Straße) werden zum Teil beachtliche Übergänge in eine Berufsausbildung oder in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gemeldet. Darüber hinaus werden im Kontext der Sozialen Stadt nur einzelne Projekte in diesem Bereich durchgeführt. Dies muss nicht unbedingt einen Mangel darstellen. Vielmehr existiert in vielen Städten eine Trägerlandschaft, die entsprechende Projekte unabhängig von der Sozialen Stadt realisiert. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die berufliche Integration von Jugendlichen. Zwar sind diese Angebote in aller Regel nicht speziell auf die benachteiligten Quartiere ausgerichtet, die Fallstudien ergaben jedoch keine Hinweise darauf, dass die Quartiersbewohner unterproportional in die entsprechenden Maßnahmen einbezogen werden. Projekte für besondere Zielgruppen (z.B. Berufsorientierung für Jugendliche mit Migrationshintergrund in Neumünster oder Berlin) erreichen häufig in besonderem Maße die Bevölkerung aus den Quartieren. Dabei kann sich ein Sitz der Projekte im Soziale-Stadt-Gebiet fördernd auswirken, auch weil auf diese Weise unter Umständen Zusatzaktivitäten für das Gebiet möglich sind.

Wichtiger für die im Rahmen der Sozialen Stadt in den Fallstudiengebieten realisierte Arbeitsmarktpolitik waren bislang Beschäftigungsprojekte. Dies betrifft sowohl die Durchführung von Maßnahmen, in denen arbeitslose Quartiersbewohner befristet beschäftigt wurden, als auch Maßnahmen, in denen im Rahmen von Beschäftigungsmaßnahmen Leistungen für die Quartiere erbracht wurden, sowie – in den ostdeutschen Neubaugebieten – die Durchführung von Bau- und Rückbaumaßnahmen unter Einsatz von Beschäftigungsförderung. Besonders ausgeprägt war der Einsatz von Beschäftigungsmaßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Arbeit statt Sozialhilfe) unter den Fallstudiengebieten im Berliner Wrangelkiez und in Hamburg-Heimfeld.

Das erhebliche Ausmaß, in dem die örtlichen Arbeitsämter in einem Teil der Gebiete Beschäftigungsmaßnahmen unterstützt haben, macht deutlich, dass die auf Bundesebene über einen Runderlass der Bundesanstalt für Arbeit zu ABM, SAM und Jugendsofortprogramm unterstützte Mittelbündelung von Sozialer Stadt und Arbeitsmarktförderung durchaus gewisse Erfolge gezeitigt hat. Dafür spricht auch, dass nach der 2002 vom Difu durchgeführten Gebietsbefragung in relativ vielen Gebieten Mittel der Arbeitsämter eingesetzt worden sind. Allerdings machen die Fallstudien erneut auf den hohen Aufwand für die Beantragung und Durchführung der entsprechenden Maßnahmen aufmerksam. Sie zeigen zugleich, dass die Arbeitsämter zwar häufig bereit waren, Erfolg versprechende Projektideen aus den Gebieten aufzugreifen, einer (alleinigen oder auch nur überwiegenden) Rekrutierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus

den Gebieten aber nicht zustimmten.¹⁸⁷ Die Arbeitsverwaltung sieht sich dem Gleichbehandlungsgrundsatz unabhängig vom Wohnort verpflichtet und orientiert sich an den Beschäftigungsproblemen und -chancen des einzelnen Arbeitssuchenden. Diese Individualorientierung steht in einem Spannungsverhältnis zur Gebietsorientierung der Sozialen Stadt, auf das auch die Länderevaluierungen aufmerksam machen.¹⁸⁸

In den letzten drei Jahren ist die Realisierung von Beschäftigungsprojekten in den Sozialen-Stadt-Gebieten aufgrund der sich verändernden arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen immer schwieriger geworden. Hier wirken sich der zurückgehende Mitteleinsatz für die aktive Arbeitsmarktpolitik, aber auch veränderte inhaltliche Prioritäten aus. Für die neue Arbeitsmarktpolitik des Bundes spielt die schnelle Vermittlung oder „Aktivierung“ des einzelnen Arbeitslosen eine weitaus größere Rolle, die – sozialpolitisch motivierte – Förderung von Maßnahmen der „produktiven Arbeitsmarktförderung“ hingegen eine deutlich kleinere Rolle als in der Vergangenheit. Dies führt zu einem starken Rückgang der Beschäftigungsmaßnahmen, der sich besonders dort gravierend auswirkt, wo zentrale soziale Projekte der Sozialen Stadt über Beschäftigungsmaßnahmen finanziert werden. Auch die Bedeutung der freien Förderung nach § 10 SGB III, in deren Rahmen Projekte mit Gebietsbezug prinzipiell realisiert werden können, ging zurück. Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die an Gewicht gewonnen haben (Einstellungshilfen, Trainingsmaßnahmen) sind hingegen stark individualorientiert und lassen einen Gebietsbezug kaum zu.

Darüber hinaus wurde in einer Reihe von Gebieten berichtet, dass die Kontakte zu den örtlichen Arbeitsämtern im Zuge der Umstrukturierung der Bundesanstalt/Bundesagentur schwieriger geworden sind. Zusätzlich schlugen sich zum Teil geänderte Weichenstellungen der Arbeitsmarktpolitik der Länder nieder. So wurde in Hamburg die Präferenz der Gebiete der sozialen Stadtteilentwicklung bei der Landesarbeitsmarktpolitik¹⁸⁹ nach dem Regierungswechsel des Jahres 2001 aufgegeben, zugleich wurden mit der „neuen Hamburger Arbeitsmarktpolitik“ die Gewichte von den Beschäftigungsmaßnahmen zu anderen Instrumenten (Lohnkostenzuschüsse, unternehmensorientierte Instrumente, stärkere Individualorientierung) verschoben.

Insgesamt haben die neuen arbeitsmarktpolitischen Weichenstellungen sich bislang eher negativ auf die Gebiete der Sozialen Stadt ausgewirkt. Sie beinhalten aber durchaus auch positive Elemente. Von der Einrichtung von Job-Centern und der Intensivierung von Vermittlung, Betreuung und Beratung, die im Rahmen der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erfolgt, werden langzeitarbeitslose Bewohner der Gebiete profitieren. In welchem Ausmaß dies der Fall sein wird, hängt allerdings nicht zuletzt davon ab, wie umfangreich die Mittel sind, die den Job-Centern für arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Verfügung stehen.¹⁹⁰

¹⁸⁷ So z.B. in Schwedt, Chemnitz und Jena.

¹⁸⁸ Siehe z.B. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 27.

¹⁸⁹ Das Regierungsprogramm von 1997 sah vor, ein Drittel der Arbeitsmarktprogramme mit der Stadtteilentwicklung zu verzahnen.

¹⁹⁰ Die im Kontext des Kommunalen Optionsgesetzes im Juli 2004 getroffene Entscheidung, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente verstärkt in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit einzusetzen, bedeutet keineswegs automatisch eine verstärkte Förderung in den Programmgebieten. Die Mittelverteilung erfolgt entsprechend der Arbeitslosigkeit in den relativ großflächig zugeschnittenen Bezirken der Arbeitsagenturen; ein Quartiersbezug ist damit nicht verbunden. Wie und wo die Mittel eingesetzt werden, obliegt der einzelnen Agentur. Zudem ist davon auszugehen, dass fast ausschließlich ostdeutsche Arbeitsagenturbezirke profitieren werden und damit auch nur für die dortigen Arbeitsamtsbezirke positive Effekte möglich sind.

Zudem stellt sich die Frage, welche Instrumente eingesetzt werden. Gemeinnützige Arbeit mit Mehraufwandsentschädigung („1 Euro-Job“) mag im Einzelfall der richtige Weg sein, zu einem nachhaltigen Abbau der Beschäftigungsprobleme der Quartiersbewohner wird sie aber nicht führen.

Gesamteinschätzung zu lokaler Ökonomie und Arbeitsmarktpolitik

Was die zukünftige Bedeutung des Handlungsfelds „Lokale Ökonomie“ innerhalb der Sozialen Stadt anbelangt, ist eine realistischere Betrachtungsweise angezeigt, als sie in der Vergangenheit oftmals zu verzeichnen war. In vielen Programmgebieten sind die lokalen ökonomischen Strukturen soweit ausgedünnt (oder waren nie existent), dass es letztlich keine Ansatzpunkte gibt, über eine Stadtteilentwicklung zu einer wirklichen ökonomischen Belebung in den Gebieten zu gelangen (siehe auch Läßle, Walter 2003). Hier geht es dann vor allem um die Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Wohnbevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen aller Art. In Nutzungsgemischten Gebieten sollten die Verhinderung von Leerständen oder Brachen sowie die Erhaltung oder Herstellung einer vielfältigen Nutzungsmischung im Vordergrund stehen, die das Leben in einem Quartier (und einen Besuch von außerhalb!) attraktiv machen. Die Förderung des lokalen Gewerbes, insbesondere auch der „ethnischen Ökonomie“, hat in solchen Gebieten für die Stabilisierung der Quartiere eine zentrale Bedeutung. In einem Teil der Gebiete kann darüber hinaus ein Beitrag zu neuer wirtschaftlicher Dynamik und damit mittelfristig auch zu einem Beschäftigungsaufbau geleistet werden, der aber nur bedingt den derzeitigen Quartiersbewohnern zugute kommen dürfte.

Die konkreten Ansatzpunkte für das Programm Soziale Stadt auf dem Feld der lokalen Ökonomie und der Arbeitsmarktpolitik sind nicht primär darin zu sehen, eigene Förderangebote für Unternehmen, Existenzgründer und Arbeitslose zu realisieren. In den meisten Städten gibt es bereits hinreichend hierauf spezialisierte Einrichtungen und Träger. Für die Quartiersakteure kommt es daher zunächst darauf an, die Aufmerksamkeit der örtlichen Akteure der Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung auf die Probleme, vor allem aber auch auf die Potenziale der Quartiere, ihrer Bewohner und ihrer Unternehmen zu lenken. Sodann ist eine Vernetzung der verschiedenen Instrumente und Institutionen sinnvoll. Aus Mitteln der Sozialen Stadt können zudem in einem Teil der Gebiete die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Unternehmen im Gebiet verbessert werden. Eigene Förderangebote (Finanzhilfen, Qualifizierung, Beratung) sind dort sinnvoll, wo Unternehmen, Existenzgründer und Quartiersbewohner bei der Inanspruchnahme der etablierten Instrumente vor gravierenden Hemmschwellen stehen oder wo im Förderangebot Lücken identifiziert werden. So kann z.B. die Auflage eigener kleiner Förderprogramme für die Quartiersunternehmen (Zuschüsse oder Kredite in geringer Höhe speziell für Unternehmen und Gründer im Quartier) sinnvoll sein.



7.

Gesamtbewertung und Empfehlungen

7.1 Stellung und Relevanz des Programms

Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt hat ohne Zweifel hohe Aufmerksamkeit und Akzeptanz in der Fachöffentlichkeit und in der Politik gefunden. In der allgemeinen Öffentlichkeit werden Fragen der Stadtentwicklung insbesondere im Zusammenhang mit Arbeitsmarktproblemen, Zuwanderung und „neuer Armut“ diskutiert – zum einen, weil es sich bei der Herausbildung von „Armutsgeländen“ und von „Ausländervierteln“ um neuartige Probleme handelt, und zum anderen, weil sich anhand dieser Gebiete die gesellschaftlichen Entwicklungsprobleme besonders drastisch veranschaulichen lassen. Das Programm wurde von Bund und Ländern somit gerade zum richtigen Zeitpunkt beschlossen, denn es macht deutlich, dass sich auch der Bund den Problemen in den Städten widmet, die in der Öffentlichkeit viel Aufsehen erregen.

Die Aufnahme in das Programm Soziale Stadt wird in einem Bewerbungsverfahren organisiert, das auch ein Auswahlverfahren ist. Die große Zahl der Anträge und die Förderung von Programmgebieten in allen Regionen und in Städten unterschiedlicher Größe sind ein Zeichen für die hohe Aufmerksamkeit, die dem Programm entgegengebracht wird, und dafür, dass mit der Ausrichtung des Programms eine weit verbreitete Problemlage getroffen wurde.

Der Zuschnitt des Programms als „Anreizprogramm“, das eine umfassende Kooperation und Vernetzung unterschiedlicher Akteure auf allen Ebenen des politischen Systems und den Einbezug nicht-öffentlicher Akteure vorsieht, entspricht den Reformvorstellungen der Bundesregierung für einen „ermöglichenden“ und „aktivierenden“ Staat und stellt insofern auch eine politische Pionierleistung dar.

7.2 Programmtypus und Wahrnehmungseffekte

Die hohe Aufmerksamkeit, die das Programm bei den Städten genießt, ist angesichts des vergleichsweise geringen Mittelumfangs erstaunlich und erfreulich. Die im Rahmen der Zwischenevaluierung durchgeführte schriftliche Befragung macht deutlich, dass das Programm wie die ihm zugrunde liegenden Probleme bei den Kommunalpolitikern und bei den anderen wichtigen Akteuren in hohem Maße bekannt sind. Dies spricht dafür, dass die mit dem Bund-Länder-Programm angestrebten Wahrnehmungseffekte bislang erreicht worden sind.

Offenbar erfüllt der Ansatz dieser politischen Initiative durchaus die Erwartung, nicht mit dem „großen Geld“ Mitwirkung erzeugen zu wollen (oder zu können), sondern eher mit persuasiven Strategien Verständnis für bestimmte Problemlagen und Interesse an neuen Politikformen zu verbreiten. Das Bund-Länder-Programm wollte einen Anstoß für die Entwicklung neuer Ansätze und neuer Formen der Stadtpolitik geben, und dieses Ziel hat es zweifellos erreicht. Bis sich aus diesem Anstoß ein nachhaltiger Wandel der Stadtteilpolitik entwickelt hat, müssen allerdings noch viele Erfahrungen gemacht und weitere Anstöße gegeben werden. Ein solcher Programmtypus kann nicht auf rasche, zähl- oder sichtbare Erfolge hoffen. „Die Neuerungen hinsichtlich einer integrativen Stadt(teil)entwicklungspolitik müssen sich nach und nach etablieren“ (Krautzberger, Richter 2002, S. 40). Engagement, Mitarbeit und eigenständige Initiativen entstehen auf lokaler Ebene nicht per Knopfdruck.

In die Stadtteilpolitik ist inzwischen Bewegung gekommen. Die positiven Erfahrungen wirken ansteckend. Die Ausbildung an den Fachhochschulen hat sich inzwischen auf neue Tätigkeiten und Berufsfelder eingestellt, die mit der neuen Orientierung verbunden sind. Allmählich entstehen auch mehr flankierende und unterstützende Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure. Erwähnt seien die Aktivitäten des GdW Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen e.V., das Engagement von Organisationen wie der Schader-Stiftung oder dem VHW, der „Preis Soziale Stadt“ oder die Absicht der Wohlfahrtsverbände Caritas und Diakonisches Werk, eigenständige Stadtteil-Programme zu entwickeln.

Die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt kann damit, was die Etablierung eines wichtigen Themas auf der politischen Agenda und die Wahrnehmung der Probleme benachteiligter Stadtteile anbelangt, bislang als Positivbeispiel für den heute zumeist gescholtenen kooperativen Föderalismus gelten. Ohne die Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen hätte das Thema wohl eine deutlich geringere politische Durchschlagskraft erreicht. Es ist aber keineswegs sicher, dass es sich hierbei um nachhaltige Erfolge oder um eine sich selbst tragende Wahrnehmung der Stadtteile und ihrer Probleme handelt. Die öffentliche Thematisierung der problematischen Entwicklung von Stadtteilen und die Propagierung der integrierten Handlungskonzepte, die mit dem Programm Soziale Stadt verbunden sind, sollten daher mit unverminderter Intensität weiterverfolgt werden.

7.3 Stellenwert des Programms in den Ländern

Das Programm hat in den Ländern – je nach Problemlage – einen unterschiedlichen Stellenwert. Die Länder, in denen es große Städte gibt, die vom ökonomischen Strukturwandel besonders negativ betroffen sind, hatten zum Teil bereits früher eigene ähnliche Programme aufgelegt. Dazu gehörten die Stadtstaaten, bei denen städtische Probleme naturgemäß höchste Priorität in der Landespolitik haben.

Nach anfänglichem Dissens über die Notwendigkeit des Programms bei einigen wenigen Ländern beteiligen sich inzwischen aktiv alle 16 Länder, und der Sinn und Nutzen des Programms wird von keinem Bundesland mehr grundsätzlich angezweifelt. Das bedeutet jedoch nicht, dass es überall gleich interpretiert und angewendet wird.

In den ostdeutschen Städten wird das Programm weitgehend als Ergänzung des Programms „Stadtumbau Ost“ eingesetzt. Diese Nachrangigkeit ist angesichts des sehr unterschiedlichen Umfangs der Mittel in den Förderungsprogrammen und der Vorrangigkeit der „Schrumpfungsaufgabe“, vor der die meisten ostdeutschen Städte stehen, nachvollziehbar.

7.4 Problemdiagnose und Zielgenauigkeit

Das Programm ist Teil der Städtebauförderung und steht in der Tradition der klassischen Stadterneuerung. Drei Länder (Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg) stellen diesen Bezug direkt dadurch her, dass sie für den Einsatz der Programmmittel die Ausweisung als Sanierungsgebiet zur Voraussetzung machen.

Ein Unterschied zur traditionellen Stadterneuerung liegt darin, dass für die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder und für die Gebietsauswahl auch soziale Merk-

male (Arbeitslosen- und Ausländeranteil) maßgebend sind. Die Zielsetzung des Programms bezieht sich – wie es im neuen § 171e des Baugesetzbuches heißt – auf durch „soziale Missstände“ benachteiligte Gebiete, wobei der Gesetzestext die Zusammensetzung und wirtschaftliche Situation der im Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen hervorhebt. Damit gehen die Vorstellungen für die Quartiersentwicklung weit über das hinaus, was unter „Behebung von Missständen“ in der Städtebaupolitik bisher verstanden wurde.¹⁹¹ Die Ziele sind allerdings so allgemein formuliert, dass die Konkretisierung dem Implementationsprozess überlassen bleibt.

Diese Offenheit der Zielsetzungen wird manchmal fälschlich als „Diffusität“ oder Ungenauigkeit bezeichnet. Sie darf jedoch nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden, sondern bedarf der aus den örtlichen Problemlagen begründeten Präzisierung und Schwerpunktsetzung. Die prinzipielle Offenheit ist aber aus drei Gründen richtig und sollte auf jeden Fall beibehalten werden:

- Zum einen sind die Problemlagen in den einzelnen Städten und Stadtteilen sehr unterschiedlich, sodass auf Bundesebene der genauen Zielbestimmung durch die Kommunen gar nicht vorgegriffen werden kann.
- Wenn das Programm mit seinem kommunikativen, partizipativen und dezentralen Ansatz die Mitwirkung von Bewohnern und nicht-öffentlichen institutionellen Akteuren befördern will oder sogar voraussetzt, müssen den lokalen Entscheidungsprozessen auch tatsächliche Entscheidungen überlassen werden.
- Sowohl die Probleme als auch die Wahrnehmung von Problemen wandeln sich im Laufe der Zeit, und dieser Wandel soll ja durch das Programm selbst bewirkt und beschleunigt werden; eine beständige Anpassung und Fortschreibung der Ziele entspricht daher der Logik des Programms.

Wie die Evaluation zeigt, werden die Ziele des Programms in den Kommunen unterschiedlich interpretiert. Insbesondere besteht Unklarheit über die Bedeutung des Gebietsbezugs: Ist damit eine Politik gemeint, die sich – der „Container-Theorie“ entsprechend – auf Zustand, Stellung, Funktion und Image des Stadtteils in der Gesamtstadt bezieht, oder ist – gemäß der „Sozialgruppentheorie“ – damit der Bezug auf „Problemgruppen“ gemeint, die in bestimmten Stadtteilen konzentriert leben?

- Der Gruppenbezug würde verlangen, dass eine sehr viel stärkere Verklammerung mit der Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik hergestellt wird.
- Die Stadtteilorientierung setzte einen sehr viel stärkeren Bezug auf die Entwicklung der Gesamtstadt und auf die Wohnungspolitik voraus.

Beide strategischen Orientierungen haben eine Berechtigung, aber der innovative Kern des Programms liegt in der Verschränkung beider Perspektiven. Nur so können die Kontexteffekte abgeschwächt oder beseitigt werden, also die zusätzliche Beeinträchtigung der Lebenschancen, die aus dem Wohnen in einem benachteiligten Quartier entsteht. Mit einer entsprechend ausgerichteten Stadtteilpolitik haben

¹⁹¹ Zwar sah § 164 Abs. 2 BauGB bereits bislang „städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände“ als Schwerpunkt für den Einsatz der Finanzhilfen des Bundes vor. Mit der expliziten Aufnahme der Sozialen Stadt in den Gesetzestext erhalten die sozialen Missstände aber als Problembereich, auf den mit der Städtebauförderung reagiert werden soll, einen weitaus größeren Stellenwert als in der Vergangenheit.

die Kommunen bisher wenig Erfahrung, und daher besteht häufig eine Unsicherheit über die Zielsetzung und die angemessene Instrumentierung.

Diese auch nach vierjähriger Laufzeit noch bestehende Unsicherheit ist bei einem neuen Politikprogramm kaum verwunderlich, denn einerseits bildet die bisherige, als bewährt erkannte Praxis eine starke Orientierung („struktureller Konservatismus“), andererseits müssen neue Ziele und Ansätze erst entwickelt und kommuniziert werden.

Aus Sicht der Zwischenevaluierung ist es daher notwendig, Problemdiagnose und Zielbeschreibung zu präzisieren. Für die Fortsetzung des Programms sollten Art und Ausmaß der zu bearbeitenden Probleme geklärt und sowohl in den Zielformulierungen als auch in den Instrumenten größere Klarheit geschaffen werden. Dies ist auch die Voraussetzung dafür, eine Erfolgskontrolle zu etablieren. Nicht zuletzt kommt es auf eine realistische Sicht des Programms, seiner Möglichkeiten und seiner Restriktionen an. Ansonsten drohen enttäuschte Erwartungen und mit ihnen Rückschläge für die Quartierspolitik und ihre politische Rückendeckung.

7.5 Bezug zur Gesamtstadt

Soll die Bekämpfung städtischer Polarisierungsprozesse wirksam und nachhaltig sein, müssen die gesamtstädtischen Entwicklungen sehr viel stärker als bisher in den Handlungsprogrammen berücksichtigt werden. Denn der „Polarisierung“ innerhalb der Stadt kann nicht allein dort entgegengewirkt werden, wo diese besonders deutlich sichtbar wird. Eine solche „End-of-the-Pipe“-Strategie müsste letztlich erfolglos bleiben.

Über die negativen Folgen starker Segregation besteht in Wissenschaft und Politik weitgehend Einigkeit, aber zum Ausmaß der sozialen Segregation gibt es bisher weder im Vergleich zwischen deutschen Städten noch im Vergleich zu Städten in anderen Ländern verlässliche Untersuchungen. Daher liegen auch keine überzeugenden Analysen zu den Fragen vor, ob und in welchem Ausmaß sich die Segregation in den deutschen Städten unterscheidet und woran dies liegt.

Sicher ist, dass die soziale und ethnische Segregation in den Städten der Staaten, in denen es einen entwickelten Sozialstaat gab oder gibt, geringer ist als z.B. in den Städten der USA, aber wohl auch geringer als in Großbritannien. Sicher ist auch, dass die starke Segregation, die die Städte im Zuge der Industrialisierung bis zum Ende des 1. Weltkriegs gekennzeichnet hat, in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg abgebaut worden ist.

Die Gründe dafür sind vielfältig:

- steigende Realeinkommen sowie eine wachsende Nachfrage nach Arbeitskräften;
- das soziale Sicherungssystem, das krasse Armut im Fall von Arbeitslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit verhindert sowie Altersarmut und Obdachlosigkeit beseitigt hat;
- der soziale Wohnungsbau, der den Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen und Qualität der Wohnungsversorgung bei den unteren Einkommen bis zu einem gewissen Grad entkoppelt und in seinen frühen Jahren belegungsgebundenen Wohnraum verstreut über die Städte geschaffen hat;
- das Mietrecht, das verwertungsorientierte Kündigungen erschwert und einer Verdrängung durch Mieterhöhungen entgegenwirkt;

- die Wohngeldzahlungen, durch welche die Mietbelastung gesenkt wird;
- die Programme zur Erneuerung der innerstädtischen Altbaugebiete;
- das Instrument der Erhaltungssatzung, das eine Verdrängung von Mietern aufgrund unangemessen hoher Modernisierungsinvestitionen verhindert;
- die Unterstützung der Eigentumsbildung im Bestand durch Mieter.

Die starke Reduzierung der Förderung von sozialem Mietwohnungsbau, die mit dem erreichten quantitativen Stand der Wohnungsversorgung gerechtfertigt wird, sowie der rasche Abbau von Sozialwohnungsbeständen durch auslaufende Bindungen und Privatisierungen entfalten inzwischen externe Effekte hinsichtlich der sozialen Segregation. Bereits die Expertenkommission „Zukunft Stadt 2000“ hat 1993 darauf hingewiesen, dass „öffentliche Ressourcen eingesetzt werden (müssen), um ... Mischungsziele zu erreichen“ (Kommission „Zukunft Stadt 2000“ 1993, S. 199).

Die Gründe für die heutige Zunahme von Segregation liegen unter anderem in der Veränderung von vielen der zuvor genannten Faktoren, die einen Abbau von Segregation bewirkt haben. Daher liegt es auf der Hand, dass ein Abbremsen bzw. eine Richtungsänderung dieser Tendenz sehr schwer und nur durch eine Politik zu erreichen ist, die eine Vielzahl von Faktoren kontrollieren und Instrumente zu ihrer Beeinflussung bündeln kann. Auf kommunaler Ebene kann dies zumindest dadurch gewährleistet werden, dass die Veränderungen in der gesamten Stadt beobachtet und alle Maßnahmen auch daraufhin geprüft werden, ob sie Auswirkungen auf die Segregation haben.

7.6 Die Soziale Stadt als Teil der Städtebauförderung

Auf die Ambivalenzen, die daraus erwachsen, dass die Soziale Stadt die Aufgaben einer integrierten Stadtteilentwicklung auf dem Wege der Städtebauförderung angeht, ist wiederholt hingewiesen worden (siehe vor allem Walther 2002 und 2003). Der damit verbundene „Appellcharakter“ bzw. die angestrebte „Steuerungs- und Scharnierfunktion“ bieten zwar durchaus Chancen für das Programm. Die Zwischenevaluierung zeigt aber dennoch, dass aus der (überwiegenden) Begrenzung der Finanzhilfen des Bundes auf Investitionen erhebliche Hemmnisse für die Realisierung der integrierten Entwicklung der benachteiligten Quartiere erwachsen. Ein in seinen Einsatzfeldern breiter angelegtes und in seinen förderfähigen Maßnahmen über Investitionen hinausgehendes Programm des Bundes nach dem Muster der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN wäre insofern prinzipiell der überzeugendere Ansatz gewesen.

Allerdings wird sich unter den derzeitigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen ein solches „deutsches URBAN“ als Bund-Länder-Programm wohl nicht realisieren lassen. Kommt es im Zuge der Föderalismusreform zu einer Neugestaltung der Bundesfinanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz, so sollte geprüft werden, ob eine Ausweitung von der investiven Städtebauförderung auf eine integrierte Stadtentwicklungsförderung möglich ist.¹⁹² Um Missverständnissen vorzu-

¹⁹² Wohl auch im derzeitigen verfassungsrechtlichen Rahmen machbar wäre eine Zusammenführung der Bundesfinanzhilfen zu einem einheitlichen investiven Förderinstrument für die integrierte Stadtentwicklung, siehe zu entsprechenden Überlegungen Eltges, Lackmann 2003, S. 694.

beugen, ist darauf hinzuweisen, dass auch in einem solchen wohl eher unwahrscheinlichen Fall die Soziale Stadt weiterhin auf Ressortintegration und Mittelbündelung angewiesen bliebe.

Unstrittig ist, dass auch unter den heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen die Städtebauförderungsmittel der Sozialen Stadt im Zusammenhang mit Investitionen für bestimmte nicht unmittelbar investive Zwecke eingesetzt werden können. Der Leitfaden der ARGEBAU (2000) zählt hierzu Quartiersmanagement, die Unterstützung bewohnergetragener Projekte, Sozialplanung sowie Bewohnerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit. Bereits der Bericht der Programmbegleitung durch das Difu und die „Programmbegleitungen vor Ort“ haben darauf aufmerksam gemacht, dass die einzelnen Länder die Förderfähigkeit dieser Maßnahmen unterschiedlich weit auslegen und dass in vielen Städten Unsicherheiten hinsichtlich des Einsatzes für nicht unmittelbar investive Zwecke bestehen (siehe Difu 2003a, S. 238 f., S. 262 f.). Wie die für die Zwischenevaluierung durchgeführten Fallstudien zeigen, sind die entsprechenden Probleme noch nicht ausgeräumt. Dies betrifft auch die Finanzierung der Verfügungsfonds aus den Programmmitteln. Der Bund sollte daher noch einmal auf die Spielräume aufmerksam machen, die hinsichtlich nicht-investiver Maßnahmen im Programm bestehen. Den Ländern, in denen dies nicht schon jetzt geschieht, ist zu einer weiten Auslegung der Förderfähigkeit von nicht-investiven Maßnahmen zu raten. Denn eine enge Interpretation (wie auch eine enge Begrenzung des Mittelanteils, der nicht-investiv oder für die Vorbereitung und Begleitung der Investitionen verwandt werden kann) schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Akteure in den Gebieten zu sehr ein und wirkt sich negativ auf zentrale Elemente der Sozialen Stadt wie die Beteiligung und Aktivierung der Bewohner aus.

Durch die Aufnahme als eigenständiger Teil in die Regelungen des Baugesetzbuches zum besonderen Städtebaurecht hat die Soziale Stadt im Jahr 2004 eine institutionelle Absicherung erhalten, die zugleich deutlich macht, dass es sich um eine Daueraufgabe von Gemeinden, Ländern und Bund handelt. Es gibt jedoch Stimmen, die für eine Zusammenfassung der einzelnen Teile der Städtebauförderung zu einem einzigen Instrument plädieren, das vor Ort flexibel eingesetzt werden kann.¹⁹³ Aus Sicht der Zwischenevaluierung wäre eine solche Zusammenlegung mit den anderen Teilen der Städtebauförderung keine gute Lösung. Soziale Stadt symbolisiert einen neuen Ansatz in der Stadtpolitik. Bei einer Zusammenlegung mit den etablierteren oder finanziell besser ausgestatteten Teilen der Städtebauförderung bestehen erhebliche Gefahren, dass dieser spezifische Ansatz und der innovative Impuls einschließlich des Bündelungsauftrags rasch verschüttet werden könnten. Soziale Stadt sollte daher ein eigenständiges Programm der Städtebauförderung bleiben, für das ein eigenes Budget an Finanzhilfen des Bundes vorgesehen ist.

Klärungsbedürftig ist nach den Ergebnissen der Zwischenbewertung das Verhältnis zwischen dem Programm Soziale Stadt und dem Programm „Stadtumbau Ost“ (sowie auch einem künftigen Programm „Stadtumbau West“ als Regelförderung). In vielen ostdeutschen Programmgebieten wird Soziale Stadt als Ergänzungsförderung zum „Stadtumbau Ost“ eingesetzt. Prinzipiell spricht nichts dagegen, beide

¹⁹³ Siehe z.B. für Überlegungen in diese Richtung CDU-Fraktion Landtag Nordrhein-Westfalen 2004, Bundesarchitektenkammer 2004.

Programme in denselben Gebieten einzusetzen. Voraussetzung sollte jedoch sein, dass das Gebiet das Profil eines benachteiligten Gebiets aufweist oder entwickelt (Präventionsfunktion). Die durchgeführten Recherchen zeigen, dass diese Voraussetzung in den ostdeutschen Programmgebieten nicht immer erfüllt ist. In Gebieten, die nicht das Problemprofil der Sozialen Stadt aufweisen, ist der gleichzeitige Einsatz beider Programme eine inhaltlich nicht überzeugende und letztlich auch nicht effiziente Lösung. Aufwertungsmaßnahmen, soziale Infrastruktur und soziales Management sollten in solchen Gebieten in Gänze aus dem Stadtumbau finanziert werden, ggf. wären hierfür im Stadtumbauprogramm die finanziellen und rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.¹⁹⁴ Umgekehrt sollten in den neuen Ländern aus dem Programm Soziale Stadt nur Gebiete gefördert werden, die tatsächlich deren spezifische Problematik aufweisen.

Schließlich stellt sich die Frage, ob das Mittelvolumen, das innerhalb der Städtebauförderung für die Soziale Stadt zur Verfügung steht, angemessen ist oder ob ein höherer Mitteleinsatz erfolgen sollte. Wissenschaftlich begründet lässt sich diese Frage kaum beantworten; hierzu wären flächendeckende Informationen zum Ausmaß der Polarisierung und den Problemen benachteiligter Stadtviertel erforderlich, die nicht zur Verfügung stehen. Aus der Sicht der Zwischenevaluierung kann insofern nur eine vorsichtige Einschätzung getroffen werden: Insgesamt erscheint die derzeitige Mittelausstattung für die Soziale Stadt im Großen und Ganzen angemessen. Sicherlich wäre auch ein höherer Mitteleinsatz denkbar, es gibt aber keine Hinweise darauf, dass eine Förderung in ganz anderen Größenordnungen erforderlich ist. Voraussetzung dieser Einschätzung ist, dass die Mittelbündelung funktioniert und die Entwicklung der Stadtteile in erheblichem Umfang auch aus anderen Finanzierungsquellen unterstützt wird. Ist dies nicht der Fall oder wird – wie oben angeregt – die Soziale Stadt in Richtung eines „deutschen URBAN“ weiterentwickelt, wäre ein wesentlich höherer Mitteleinsatz erforderlich, dem dann jedoch Einsparungen bei anderen Förderinstrumenten gegenüberstehen würden.

7.7 Ressortintegration

Da die im Programm formulierten Ziele für die Stadtteilentwicklung deutlich über das hinausgehen, was mit baulichen Investitionen zu erreichen ist, ist der Versuch, eine ressortübergreifende Kooperation und eine gebietsbezogene Mittelbündelung zu erreichen, konsequent und angemessen.

Allerdings sind die Versuche zu Beginn des Programms, andere Bundesressorts zu einer aktiven Mitarbeit zu motivieren, noch nicht sehr erfolgreich gewesen. Initiativen dazu hat es gegeben, aber die Festlegungen auf eine programmbezogene Kooperation sind wieder schwächer geworden. Nur das Bundesministerium für Familie, Senioren, Jugend und Frauen hat sich mit eigenen Programmen eindeutig auf das Programm Soziale Stadt bezogen – und wie die Evaluation zeigt, ist diese Beteiligung von großer Bedeutung und für die Erreichung der Ziele höchst förderlich. Wenn es nicht gelingt, die ressortübergreifende Kooperation wieder zu beleben und

¹⁹⁴ Hieraus könnten sich u.U. auch Konsequenzen für die regionale Verteilung der Förderung von Sozialer Stadt und Stadtumbau ergeben.

zu verstärken, besteht die Gefahr, dass aus dem „Leitprogramm“ ein reines Instrument der Städtebauförderung wird, das zwar spezifische Ziele aufweist, aber letztlich doch ein Ressortprogramm herkömmlichen Zuschnitts ist.

Nach einer Reformulierung der Programmziele und einer präziseren Beschreibung der möglichen Beiträge anderer Ressorts sollte auf Bundesebene ein neuer Anlauf für eine stärkere Koordination zwischen den Ressorts mit Bezug auf die Stadtteilentwicklung genommen werden. Anhand der noch zu bestimmenden Prioritäten bei der Zielsetzung müssen entsprechende Koalitionen gebildet werden. Besondere Anstrengungen sollten unternommen werden, um die Bereiche Bildung, Soziales, Inneres und Wirtschaft/Arbeit für eine Mitarbeit zu gewinnen.

Bis auf wenige Ausnahmen zeigt sich in den Ländern hinsichtlich der Ressortintegration ein ähnliches Bild wie auf Bundesebene. Die ressortübergreifende Kooperation wurde am Beginn des Programms häufig tatsächlich praktiziert, sie hat jedoch mit entstehender Routine inzwischen nachgelassen, wozu auch die zunehmende Mittelknappheit beigetragen haben dürfte. In einer ganzen Reihe von Ländern haben die für das Programm eingerichteten interministeriellen Arbeitsgruppen inzwischen nur noch eine geringe Bedeutung oder sie sind sogar eingestellt worden. Eine rein projektbezogene Zusammenarbeit stellt durchaus eine sinnvolle Form der Ressortkooperation dar, sie kann jedoch strategische Abstimmungen nicht ersetzen. Insofern sollte man auch auf der Länderebene eine Verstärkung oder Wiederbelebung der Ressortintegration anstreben, auch wenn derzeit die finanziellen Spielräume für zusätzliche Landesprogramme gering sind.

Eine Verstärkung der Ressortintegration sollte nicht auf die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen der einzelnen Ressorts beschränkt sein, Ressortintegration ist mehr als Mittelbündelung. Die einzelnen Ressorts setzen mit den jeweiligen Fachpolitiken wichtige Rahmenbedingungen für die Stadtteilentwicklung. Bislang werden bei den entsprechenden Entscheidungen die Auswirkungen auf die Stadtteilentwicklung noch zu wenig berücksichtigt (so z.B. in der Arbeitsmarktpolitik). Zukünftig sollte bei der Entscheidungsfindung der relevanten Fachpolitiken systematisch geprüft werden, ob besondere Schwerpunkte für Soziale-Stadt-Gebiete gesetzt werden können – bzw. ob negative Auswirkungen auf diese Gebiete zu erwarten sind und wie sie vermieden werden können.

7.8 Mittelbündelung

Ressourcenbündelung ist ein strategischer Ansatz des Programms. Sie gilt aber als schwer umsetzbar, obwohl auf politischer Ebene die Notwendigkeit ressortübergreifender Handlungsschwerpunkte und der Mittelbündelung anerkannt ist. Die vertikale Versäulung der jeweiligen Fachverwaltungen vom Bund über das Land und die Bezirksregierungen bis hin zu kommunalen Ämtern ist nach wie vor prägend. Die Zwischenevaluierung bestätigt insofern die Einschätzung der Programmbegleitung, als dass die Mittelbündelung eine „Achillesferse“ (Difu 2003a, S. 229) des Programms ist. Allerdings stellt sich das Ausmaß der entsprechenden Probleme in den einzelnen Ländern unterschiedlich dar.

Die Mittelbündelung wird bisher primär als Aufgabe des Projektträgers (Kommune) angesehen. In fast allen Programmgebieten werden inzwischen Mittel gebündelt. Obwohl die Mittelbündelung im baulichen Bereich leichter fällt, kommen zuneh-

ment auch Mittel aus nicht-traditionellen Finanzierungsquellen zum Einsatz. Die Kombination von Förderprogrammen auf Projektebene ist jedoch sehr aufwändig und bindet auf kommunaler Ebene und im Quartiersmanagement erhebliche Ressourcen, die eigentlich für Vernetzungsarbeit oder Bürgeraktivierung zur Verfügung stehen sollten. In den Kommunen wird laute Klage über den großen bürokratischen Aufwand z.B. für Mikroprojekte geführt. Problematisch ist auch, dass einige der Finanzierungsquellen, aus denen wichtige nicht-investive Projekte der Sozialen Stadt gefördert werden, befristet oder auf die Unterstützung von Modellprojekten angelegt sind. Projekte, die sich bewährt haben und für die weiterhin Bedarf im Gebiet besteht, können damit häufig nicht auf eine dauerhafte Finanzierungsgrundlage gestellt werden.

Die Hilfestellungen durch Leitfäden oder Handbücher ist bislang unzureichend; weil diese – wenn überhaupt vorhanden – oft nicht mehr aktuell sind, werden sie in der Regel nicht (mehr) verwandt. Eine regelmäßige Aktualisierung der Leitfäden sollte auf jeden Fall vorgenommen werden.

Spezifische Beratungs- oder Fortbildungsangebote über Zuwendungsrecht und Förderprogramme werden von den Akteuren in den Kommunen vermisst. Es wird daher empfohlen, zu diesen Themen systematisch Fortbildungsveranstaltungen und Erfahrungsaustausch anzubieten. Die Entscheidung des Bundes, im Rahmen der weiteren Programmbegleitung das Thema „Mittelbündelung“ besonders hervorzuheben und hierfür eine „Informationsstelle Bündelung und Vernetzung“ einzurichten, ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen. Die Bündelungsberatungsstelle benötigt vor dem Hintergrund der Unterschiede zwischen den Ländern Beraterinnen und Berater, die mit den Spezifika der einzelnen Länder vertraut sind. Die Kommunen in jedem Bundesland sollten zudem auf Landesebene nur einen Ansprechpartner mit hervorragenden ämterübergreifenden Förderkenntnissen haben, der für die Belange der Mittelbündelung der Sozialen Stadt besonders sensibilisiert ist.

Mehr und bessere Beratung, Fortbildung und Erfahrungsaustausch reichen aber nicht aus. Es gilt zugleich, auf Bundes- und Länderebene die strukturellen Voraussetzungen für die Mittelbündelung zu verbessern. Auf der Bundesebene sollte – wie oben dargestellt – noch einmal darüber nachgedacht werden, ob im Zuge der Föderalismusreform die Weiterentwicklung des Programms zu einer integrierten Förderung im Sinne eines „deutschen URBAN“ möglich ist. Bei einer solchen Lösung könnten prinzipiell alle für die Stadtteilentwicklung wichtigen Maßnahmen aus einem Topf finanziert werden. Eine andere – letztlich wohl realistischere – Lösung ist die Konstruktion einer „Förderfamilie“, die aus parallelen Programmen zum Leitprogramm Soziale Stadt besteht. Ein Beispiel ist das E&C-Programm des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, allerdings ist diese Form modellhafter Förderung mit Befristung und hohem Bearbeitungsaufwand für die Kommunen verbunden.

Auf der Länderebene kommt es darauf an, die Fördervoraussetzungen und -konditionen der relevanten Fachprogramme noch besser auf die Gegebenheiten in den benachteiligten Gebieten und auf die Bedingungen der Sozialen Stadt zuzuschneiden. Vor allem aber ist den Ländern zu empfehlen, spezielle Programme einzurichten, in denen als Ergänzung zur Sozialen Stadt nicht-investive Projekte gefördert werden können. Eine entsprechende Förderung gibt es bislang in Bremen mit dem Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ (sowie in der Vergangenheit auch in Hessen). Bislang verlangt gerade die Sicherstellung der Finanzierung kleinerer und

mittlerer nicht-investiver Projekte den Akteuren der Stadtteilentwicklung überproportional viele Anstrengungen ab.

Für die Mittelbündelung sowohl auf der Landes- wie auf der Bundesebene wichtig sind die Europäischen Strukturfonds. In den Ländern, in denen die Strukturfonds – vor allem der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) – systematisch mit der Sozialen Stadt bzw. mit der Stadtteilentwicklung gebündelt worden sind, hat sich dies als vorteilhaft erwiesen. In den nächsten zwei Jahren steht die Programmierung für die Strukturfonds ab 2007 an. Aus europäischer Sicht sollen die städtischen Probleme und die städtische Erneuerung eher eine noch größere Rolle als in der Vergangenheit spielen (siehe Europäische Kommission 2004, S. xxxi f.). Alle Länder sollten prüfen, ob sie ihre EFRE-Förderung systematischer mit der Sozialen Stadt bündeln können. Möglichkeiten für eine bessere Bündelung sind aber auch beim Europäischen Sozialfonds (ESF) zu sehen. Mit dem LOS-Programm und dem Freiwilligen Sozialen Trainingsjahr, die aus den ESF-Mitteln des Bundes finanziert werden, sowie mit den Initiativen aus einzelnen ESF-Landesprogrammen sind hier erste Ansätze zu erkennen. Für die Zukunft wäre ein noch stärkerer und in Förderhöhe und -konditionen weniger restriktiver Einsatz zugunsten der Bewohner von benachteiligten Stadtteilen bzw. der Programmgebiete der Sozialen Stadt denkbar.¹⁹⁵

Als Alternative zur herkömmlichen Mittelbündelung ist unter dem Stichwort „Quirlen statt Bündeln“ vorgeschlagen worden, die Sonderfördermittel (d.h. die Mittel der Sozialen Stadt) und die „Normalleistungen“ aus relevanten Fachprogrammen zu einem einheitlichen Topf für die Nachbarschaftsentwicklung zusammenzuführen, um diesen dann unter starker Beteiligung der Quartiersakteure („Lenkungsgruppe Nachbarschaft“) als einheitliche und flexible Finanzierungsquelle für die Umsetzung der Entwicklungsstrategie einsetzen zu können.¹⁹⁶ Aus Sicht der Zwischenevaluierung kann ein so weitgehender Ansatz zurzeit nicht empfohlen werden. Er würde radikale Umwälzungen der Kommunalverwaltungen erfordern, die unter Umständen den praktischen Erneuerungsprozess der Gebiete verzögern könnten. Zudem stellt sich die Frage, ob die Leitung praktisch sämtlicher Fördermittel über ein Gremium nicht dessen Entscheidungskapazitäten überfordern würde. Und schließlich ist fraglich, ob bei einem solchen Modell die Gewichte nicht zu sehr von der Fachpolitik zur Quartierspolitik verschoben würden, sodass fachliche Gesichtspunkte, aber auch gesamtstädtische Gesichtspunkte bei den anstehenden Entscheidungen vernachlässigt würden. Die hier getroffene skeptische Bewertung einer flächendeckenden Zusammenführung der Finanzierungsquellen und Entscheidungskompetenzen spricht aber nicht dagegen, in einzelnen Städten Erfahrungen mit Stadtteilbudgets und neuen, quartierszentrierten Entscheidungsverfahren zu sammeln.

Da die Mittelbündelung ein zentraler Erfolgsfaktor für das Programm Soziale Stadt ist, sollte in den Städten systematisch erfasst werden, welche finanziellen Mittel aus welchen Finanzquellen in das Gebiet fließen. Dies gilt sowohl für die unmittelbare Kofinanzierung von Soziale-Stadt-Projekten als auch für die Finanzierung zusätzlicher, nicht aus Programmmitteln unterstützter Vorhaben.

¹⁹⁵ So auch die Empfehlung der Halbzeitbewertung zum Europäischen Sozialfonds in Westdeutschland, siehe RWI u.a. 2003, S. 426 ff.

¹⁹⁶ Siehe vor allem empirica 2003a, S. 166 ff., in abgeschwächter Form auch empirica 2004, S. 26 ff.

7.9 Gebietsauswahl und Integrierte Handlungskonzepte

Die noch bestehenden Unklarheiten über die Verschränkung der Problemdimensionen in den benachteiligten Stadtteilen und das häufig nicht ausreichende analytische Instrumentarium schlagen sich in der Praxis der Gebietsauswahl nieder. Häufig wurde die Auswahl eher intuitiv auf der Basis erfahrungsbezogener Kenntnis der örtlichen Verhältnisse getroffen. Daten, die die besonderen Problemlagen in den Quartieren abbilden könnten, waren entweder gar nicht verfügbar oder wurden nicht systematisch zusammengestellt. Das hat zwar nicht dazu geführt, dass „falsche“ Gebiete ausgewählt wurden – was auch die Einschätzung durch die nicht-öffentlichen Akteure durchgängig bestätigt –, aber im weiteren Verlauf der Programmentwicklung müssen die Gebietsauswahl, die Problemdiagnose und das Handlungsprogramm auf objektivere Grundlagen gestellt werden. Das ist insbesondere in großen Städten notwendig, um Entwicklungen zu erkennen, die zur Herausbildung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf führen können. Dort könnte ein frühzeitiger steuernder Eingriff u.U. erfolgreicher und effektiver sein als dort, wo sich die Probleme bereits unübersehbar aufgestaut haben (Präventions- oder Frühwarnfunktion).

Wie dargestellt, entspricht die Offenheit des Programms Soziale Stadt der Art der zu bearbeitenden Probleme, zugleich wird es modernen Steuerungsvorstellungen für die Bewältigung komplexer Problemlagen gerecht („Kontextsteuerung“, „kooperative Steuerung“).¹⁹⁷ Dennoch ist es nach den Ergebnissen der Zwischenevaluierung (wie auch eines Teils der Länderevaluierungen) angezeigt, die Anforderungen an die am Programm teilnehmenden Städte bzw. Gebiete in einigen Punkten zu erhöhen. Dies betrifft vor allem die Standards für die Vorbereitung der Aufnahme in das Programm und für die Integrierten Handlungskonzepte (IHk):¹⁹⁸ Nach den bisherigen Erfahrungen reichen die von den Verwaltungen herangezogenen Daten und sonstigen Informationen in vielen Städten nicht aus, um eine fundierte Analyse der Entwicklungsprobleme der Quartiere zu ermöglichen. Dies wäre aber Voraussetzung für eine zielgenaue Formulierung eines Handlungsprogramms, dessen Wirkung dadurch sicherer und stärker sein könnte. Ohne spezielle Untersuchungen, wie sie für Städtebauprogramme mit anderen Zielsetzungen vorgeschrieben sind, wird eine fundierte Vorbereitung auch in Zukunft kaum möglich sein.

Empfohlen wird daher, fundierte Problem- und Potenzialanalysen zur Voraussetzung der Förderung zu machen und dafür auch Kriterien der Mindestqualität vorzugeben.

Die Mindestanforderungen, die ein Antrag auf Aufnahme in das Programm erfüllen sollte, umfassen:

- eine Analyse der gesamtstädtischen Entwicklung und eine Bestimmung der Funktionen des Gebiets in diesem Zusammenhang,
- eine Analyse der sozialen und baulichen Aspekte (Probleme) der Stadtteilentwicklung,

¹⁹⁷ Siehe Mayntz 2001, Walther 2002a und 2003.

¹⁹⁸ Siehe für Überlegungen in eine vergleichbare Richtung SRL 2004.

- eine Darstellung der wahrscheinlichen Entwicklung des Gebietes, wenn eine Programmaufnahme unterbleibt,
- eine Beschreibung der Potenziale und der Akteure, die mit dem integrierten Handlungsprogramm mobilisiert werden sollen,
- transparente und nachvollziehbare Vorstellungen zur zukünftigen Entwicklung des Stadtteils.

Diese Aspekte sollten bei der Aufstellung eines Integrierten Handlungskonzepts nicht nur berücksichtigt, sondern leitend sein – und in diesem konkretisiert werden. Zwischen der Begründung der Gebietsauswahl, den formulierten Zielsetzungen und den praktisch implementierten Projekten ist die Konsistenz in vielen Fällen gering. Auch in dieser Hinsicht sollten Qualitätsstandards für die Integrierten Handlungskonzepte entwickelt werden. Für die Erfüllung solcher Standards sollten Bund und Länder Hilfen und Anreize zur Verfügung stellen.

7.10 Gebietsabgrenzung

Ein herausragendes Merkmal des Programms gegenüber sonstigen Fachprogrammen ist der Gebietsbezug. Dieser ist als solcher nicht neu, sondern auch in anderen Programmen der Städtebaupolitik bereits seit längerem üblich. Die Festlegung abgegrenzter Fördergebiete hat sich im Programm Soziale Stadt bewährt, da nur auf dieser Basis die Kooperation und die Mittelbündelung organisiert werden können. Auch der Zuschnitt des auf die Soziale Stadt bezogenen Programms E&C war dadurch problemlos möglich.

Probleme ergeben sich bei gebietsbezogenen Programmen bei der Abgrenzung der konkreten Fördergebiete – das ist auch im Programm Soziale Stadt nicht prinzipiell anders. Dabei stehen Vorstellungen von einer möglichst kleinräumigen Konzentration der Handlungsprogramme und von einer möglichst weitgreifenden Abgrenzung nebeneinander. Der Vorteil der engen Abgrenzung wird in der rascheren Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Intervention sowie in der Überschaubarkeit der beteiligten Akteure gesehen. Weiter gezogene Gebietsgrenzen bieten unter Umständen den Vorteil, dass auf diese Weise neben den Problemen auch zusätzliche Potenziale für die Stadtteilentwicklung „eingefangen“ werden können und die Einbeziehung von Akteuren erleichtert wird, die außerhalb des engeren Problemgebiets angesiedelt sind.¹⁹⁹ Teilweise wird daher zwischen Kern- oder Fokusgebieten und Verflechtungs- oder Einzugsgebieten unterschieden. Aus übergeordneter Sicht lässt sich keine allgemeine Empfehlung zur Gebietsgröße geben, da die jeweils spezifischen sozialen und städtebaulichen Situationen dabei zu berücksichtigen sind. Diese Entscheidung kann sinnvoll nur auf der kommunalen Ebene getroffen werden.

Der Gebietsbezug bewirkt eine konzentrierte Anstrengung für die Entwicklung eines Quartiers, wo dafür der Bedarf besonders groß ist, aber er birgt auch die Gefahr des „Tunnelblicks“. Damit ist die Fixierung auf den Stadtteil gemeint, die dazu führen kann, die überquartierlichen Bezüge aus den Augen zu verlieren oder zu vernachlässigen. Da viele Probleme eines Quartiers aber nicht im Quartier selbst

¹⁹⁹ Siehe auch Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 9 ff.

entstehen, sondern durch externe Entwicklungen (z.B. Arbeitsmarkt, Verkehrsplanung, Wohnungspolitik) verursacht sind, muss die Stadtteilentwicklung im gesamtstädtischen Rahmen gesehen werden und die Entwicklungsstrategie in die Politik für die gesamte Stadt eingebettet sein. Das ist bisher nur sehr selten der Fall, und daher kann es leicht passieren, dass die Quartierspolitik zu einem Kampf gegen Windmühlenflügel wird. Dies kann zum einen zu großen Frustrationen bei den Beteiligten führen und zum anderen die lokale politische Unterstützung für das Projekt schwächen, weil kaum Erfolge erzielt werden.

7.11 Lokale Governance

Aus der Zwischenevaluierung sind viele gute Ansätze für neue Formen der Stadtteilpolitik zu erkennen. In den meisten Gebieten sind sowohl durch die Gebietsbezogenheit als auch durch die Angebote zu Beteiligung und Mitarbeit neue Allianzen und Vernetzungen in den Quartieren entstanden, die auf den Impuls der Ausweisung als Fördergebiet reagiert haben. Die Organisationsformen, die für die Stadtteilpolitik gewählt wurden, sind vielfältig und teilweise innovativ.

Von besonderer Bedeutung sind der Stellenwert in der lokalen Öffentlichkeit und die politische Unterstützung durch die Leitungsebene in Verwaltung und Politik. Die Erhebungen der Zwischenevaluierung (schriftliche Befragung, Fallstudien) zeigen, dass das Programm Soziale Stadt bei der Kommunalpolitik ein hohes Maß an Zustimmung und Unterstützung gefunden hat.

Organisation der Stadtteilentwicklung und Koordination innerhalb der Verwaltung

Für die Organisation der Stadtteilentwicklung ist die Kooperation zwischen den verschiedenen relevanten kommunalen Verwaltungseinheiten von großer Bedeutung. Die für die Zwischenbewertung realisierten Fallstudien ergaben zum Stand dieser Kooperation ein differenziertes Bild. Ressortübergreifende Zusammenarbeit wird primär in der Arbeit am einzelnen Projekt realisiert und ist hier als durchaus erfolgreich einzuschätzen. Formalisierte Gremien (ämter- und dezernatsübergreifende Lenkungsgruppen) wurden zwar in der Regel eingerichtet, haben aber vielfach eine eher symbolische Funktion; die Entscheidungen fallen in den betreffenden Städten auf der vorgelagerten Arbeitsebene. Die in den Fallstädten geschaffenen Organisationsformen sind darauf ausgerichtet, die Soziale Stadt als besondere Förderaktivität umzusetzen. Ein darüber hinausgehender „raumorientierter“ Umbau der Verwaltungsstrukturen, z.B. im Sinne von dezernats- oder fachbereichsübergreifenden Gebietsteams mit speziellen Kompetenzen und Ressourcen, wurde in keinem der untersuchten Fälle festgestellt.²⁰⁰ Auch ein Erfahrungstransfer aus den geförderten in andere Stadtteile wird nicht systematisch organisiert.

Allgemeingültige Empfehlungen zur Organisation der Sozialen Stadt in der Kommunalverwaltung können nur sehr bedingt gegeben werden, zu sehr schlagen

²⁰⁰ Die Fallstudien dürften hierin typisch für die Gesamtheit der Soziale-Stadt-Gebiete sein, siehe Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf 2001.

Besonderheiten der Städte, der Programmgebiete und der verfolgten Strategien durch. Zu empfehlen ist allerdings, in das operative Kernteam, das sich laufend mit der Umsetzung des Programms Soziale Stadt befasst, neben dem Quartiersmanagement zumindest einen Vertreter des Baudezernats und einen Vertreter des Sozialdezernats einzubeziehen. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann es notwendig sein, weitere Akteure aus der Verwaltung in das Kernteam einzubinden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Kooperation zwischen verschiedenen administrativen Einheiten stark von der persönlichen Überzeugung und Bereitschaft der jeweiligen Mitarbeiter abhängig ist – und dass sie nur dann aktiv und dauerhaft betrieben wird, wenn für alle beteiligten Seiten die „Gewinne“ dieser Kooperation erkennbar sind. Es gibt nämlich nicht nur ein Maximum an Kooperation, sondern auch ein Optimum, das jenem nicht immer entspricht. In vielen Verwaltungen gibt es Personen, die wir als „politische Unternehmer“ bezeichnen können, die große Bereitschaft – und ein weit über das übliche Maß hinausgehendes zeitliches Engagement – für das Projekt aufbringen und Erneuerungscoalitionen schmieden. Angesichts der Tatsache, dass die ressortübergreifende Kooperation nach einer vergleichsweise euphorischen Anfangsphase inzwischen nachgelassen hat, muss über Wege und Möglichkeiten nachgedacht werden, wie diese immer wieder neu stimuliert werden kann. Der „Neuigkeitseffekt“ kann nicht immer wiederholt werden, und eine solche Festivalisierung stünde auch der Notwendigkeit eines langfristigen und nachhaltigen Engagements entgegen.

Die Einrichtung eines Quartiersmanagements mit Stadtteilbüro ist inzwischen in fast allen Programmgebieten umgesetzt worden und hat sich als unverzichtbares Element der integrierten Stadtteilentwicklung erwiesen. Nach den für die Zwischenevaluierung durchgeführten Untersuchungen ist ein verwaltungsexterner Status des Quartiersmanagements für eine wirksame Umsetzung der komplexen Management- und Moderationsaufgaben auf kommunaler und Gebietsebene in der Regel vorteilhaft. Förderlich wirkt sich zudem eine interdisziplinäre (und ggf. interethnische) Besetzung des Managementteams sowie eine mittelfristig gesicherte Arbeitsperspektive für die Teammitglieder aus.

Einbeziehung externer Akteure

Verwaltungsexterne Akteure sollen nach dem Konzept der Sozialen Stadt eine tragende Rolle in den Entscheidungsprozessen und der Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene und auf Gebietsebene spielen. Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung zeigen, dass dieses Ziel im Wesentlichen erreicht wird. Die Vernetzung von Organisationen im Stadtteil ist gut vorangekommen und zählt zu den spürbaren Verbesserungen, die das Programm angestoßen hat. Organisierte Stadtteilakteure spielen in vielen Städten eine wichtige Rolle in den Entscheidungsprozessen für die Stadtteilentwicklung. Insgesamt kann die Beteiligung von externen Akteuren als ein wichtiger Anstoß des Programms gelten, der die Ressourcen der Organisationen und Institutionen im Stadtteil für die Quartiersentwicklung nutzbar macht.

Zwischen den einzelnen Gruppen bestehen im Grad der Einbeziehung allerdings Unterschiede. Nach der durchgeführten schriftlichen Befragung externer Akteure wie auch nach den Fallstudien sind die Wohnungsunternehmen und die Schulen gut

in die Umsetzung des Programms eingebunden, wobei sich diese Einbindung aber nicht immer auf den Kernbereich der Aktivitäten dieser beiden Akteursgruppen bezieht. Ungenutzte Potenziale bestehen bei der Einbeziehung von Organisationen aus dem wirtschaftlichen Bereich, in gewisser Weise aber auch bei Organisationen aus dem Jugend- und Sozialbereich.

Beteiligung und Aktivierung der Bewohner

Die Angebote und die Möglichkeiten für die Mitwirkung von Bewohnern sind höchst unterschiedlich ausgeprägt – sie reichen von einer Ideensammlung zu Beginn des Projekts bis zu wirksamer Mitentscheidung über jedes einzelne Teilprojekt. Insbesondere liegt die Beteiligung von Migranten noch auf einem niedrigen Niveau, und die Beteiligung der einheimischen Bewohner scheint – wie zumeist in bisherigen Beteiligungsverfahren – sozial sehr selektiv zu sein. Dieser Befund muss nicht unbedingt Anlass zur Besorgnis oder Kritik sein – Besorgnis ist allerdings dort angebracht, wo alle Versuche zur Beteiligung oder Aktivierung auf sehr geringe Resonanz gestoßen sind.

In den Soziale-Stadt-Gebieten geht es insgesamt weniger um die Beteiligung an Entscheidungen als um das Wecken von Engagement und um die Erzeugung von Identifikation mit dem lokalen Gemeinwesen. Dies gelingt kaum, wenn die soziale Segregation bereits so weit fortgeschritten ist, dass in einem Gebiet kaum noch politisch interessierte und artikulationsfähige Bewohner anzutreffen sind. Die Kritik an der „Mittelschichtorientierung“ der förmlichen Beteiligungsverfahren übersieht, dass es vorwiegend diese Schichten sind, die sich jenseits ihrer Partikularinteressen für das Gemeinwesen engagieren.

Eine starke Beteiligung ist in der Regel dort zu beobachten, wo in den Beteiligungsverfahren auch über die Verwendung von Mitteln zu entscheiden ist, z.B. dann, wenn für die Realisierung kleinerer Projekte ein Verfügungsfonds existiert. Dabei ist nicht einmal die Höhe der verfügbaren Mittel entscheidend, sondern die Tatsache, dass die engagierten Bürger nicht immer nur über Anregungen, Ideen und Forderungen diskutieren dürfen, sondern eine Entscheidung treffen können, die dann tatsächlich auch realisiert wird. Die Praxis im Umgang mit diesen Fonds hat gezeigt, dass die Bürgergremien höchst sparsam und peinlich genau mit den Geldern umgehen und Sinn und Zweck der beantragten Projekte genau prüfen. Fördermittel können wohl kaum zielgenauer und effizienter eingesetzt werden. Positive Erfahrungen zeigen sich auch in den wenigen Gebieten, wo Bewohnervertreter über die Verfügungsfonds hinaus in die Entscheidung über die Vergabe größerer Förderbeträge einbezogen sind.

Ein einheitliches „Erfolgsmodell“ für die Beteiligung und Aktivierung hat sich bisher noch nicht herausgebildet, es ist wohl auch nicht zu erwarten. Ein bestimmtes Modell kann also nicht vorgegeben werden, aber Mindestanforderungen an die Beteiligung von Bewohnern sollten doch formuliert und dafür entsprechende Anreize geschaffen werden. Zu diesen Mindestanforderungen gehört die Einrichtung von Verfügungsfonds für kleine Projekte, über deren Verwendung Bewohnervertreter entscheiden. Versuche, auch solche Bewohner zur Mitarbeit zu bewegen, die nicht zum üblichen Kreis der Beteiligten gehören, sollten dennoch überall unternommen und verstärkt werden.

7.12 Wirkungen auf Gebietsebene

Im Rahmen der vorliegenden Zwischenevaluierung war es wie in den Evaluierungsstudien der Länder kaum möglich, zu quantitativen Aussagen über die Wirkungen des Programms Soziale Stadt in den Programmgebieten zu gelangen. Dafür sind zum einen der frühe Umsetzungsstand und zum anderen der Mangel an validen Daten über die Entwicklung in den Gebieten verantwortlich. In den Fallstudien und in der Befragung der externen Akteure, die für die Zwischenevaluierung durchgeführt wurden, werden jedoch zumindest einige – noch mit Vorsicht zu interpretierende – Tendenzen sichtbar.

In den Bereichen Wirtschaft und Arbeitsmarkt scheint es in der großen Mehrheit der Programmgebiete bislang keine positive Veränderung zu geben; häufig hat sich die Lage im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Armut sogar eher verschlechtert. Positive Veränderungen sind in vielen Quartieren dagegen im baulichen und städtebaulichen Bereich, beim Zustand bzw. der Sauberkeit des öffentlichen Raums sowie beim Angebot an sozialen Einrichtungen und den Angeboten für Kinder und Jugendliche zu verzeichnen. In etwas geringerem Maße gilt dies auch für die sozialen Dimensionen des Quartierslebens: Zumindest in einem Teil der Gebiete ist eine Verbesserung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens oder eine steigende Identifikation mit dem Quartier zu bemerken, in vielen Gebieten hat das Programm zu einer Aufbruchstimmung geführt²⁰¹.

Die für die Zwischenevaluierung durchgeführten empirischen Untersuchungen legen folgende vorläufige Schlussfolgerungen nahe:

- Die wirtschaftliche Lage in den Programmgebieten und die Chancen der Bewohner auf dem Arbeitsmarkt sind durch das Programm Soziale Stadt in der Regel kaum zu beeinflussen. Hier schlagen programmexterne Einwirkungen, nämlich die generelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, voll auf die Situation in den Quartieren durch.
- Durchaus kann das Programm Soziale Stadt dagegen die bauliche und städtebauliche Situation in den Quartieren positiv beeinflussen. Ebenso gilt dies für die soziale Infrastruktur (Angebot an sozialen Einrichtungen, Angebote für Kinder und Jugendliche) in den betreffenden Stadtteilen.
- Die allgemeine Stimmungslage im Gebiet kann durch das Programm Soziale Stadt ebenfalls positiv beeinflusst werden. Solche Effekte scheint es allerdings eher in Westdeutschland als in Ostdeutschland zu geben. Vermutlich wirkt sich die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung so negativ auf die Stimmungslage in vielen ostdeutschen Programmgebieten aus, dass sich die grundsätzlich möglichen positiven Effekte der Sozialen Stadt nicht durchsetzen können.
- Das Programm Soziale Stadt scheint auch Aspekte wie die Qualität des Zusammenlebens im Gebiet und das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum positiv beeinflussen zu können. Solche Effekte werden vor allem dort erfahrbar, wo die betreffenden Probleme besonders relevant sind, nämlich in den Programmgebieten der größeren Städte.

²⁰¹ Relativierend muss angemerkt werden, dass es sich bei den Verbesserungen, die bislang in den Programmgebieten zu verzeichnen sind, eher um graduelle als um grundlegende Veränderungen handelt.

Noch schwieriger als eine Einschätzung der Entwicklung in den einzelnen Dimensionen des Stadtlebens erscheint bei der derzeitigen Datenlage eine Bewertung der Gesamtentwicklung in den Programmgebieten. Hierzu kann nur auf die Einschätzung der externen Akteure verwiesen werden. Das Minimalziel des Programms Soziale Stadt, eine weitere Abwärtsentwicklung im jeweiligen Gebiet zu verhindern, ist nach Ansicht der großen Mehrheit der Akteure (über 90 Prozent) bislang erreicht worden, auch wenn dies die Bereiche Wirtschaft und Arbeitsmarkt nicht einschließt. Die Mehrheit der Befragten erkennt seit Beginn des Programms sogar eine leichte Verbesserung der Gesamtsituation im Stadtteil. Eine grundlegende Verbesserung der Lage ist dagegen nach den ersten Jahren der Sozialen Stadt nur in wenigen Programmgebieten zu erkennen. Somit bestätigt sich die Erwartung, dass für die Umkehrung von komplexen Abwertungsprozessen längere Zeiträume erforderlich sind.

7.13 Wichtige Handlungsfelder: Bildung, Integration von Migranten, Lokale Ökonomie

Die isolierte Betrachtung einzelner Handlungsfelder kann bei der Bewertung des Programms Soziale Stadt nur eine untergeordnete Bedeutung haben, da mit dieser Aufgliederung der integrierten Handlungsprogramme im Grunde wieder die Ressortperspektive hervorgeholt wird. Vom Difu wurde mit didaktischer Absicht ein Katalog von 15 Handlungsfeldern entwickelt. Auf diese Weise konnten bei einem „Impulskongress“ konkretere Hinweise für die Aufstellung von Handlungsprogrammen gegeben werden (siehe Böhme 2002). Zwar besteht die Realisierung eines integrierten Handlungsprogramms letztlich aus Projekten, die einzelnen Handlungsfeldern zugeordnet werden können, aber das Innovative eines solchen Handlungsprogramms besteht in der Integration und nicht darin, möglichst viele Handlungsfelder abzudecken. Welche spezifische Kombination von Einzelprojekten für ein Quartier notwendig und richtig ist, lässt sich nur aus der Problemdiagnose und aufgrund der Prioritätensetzung für das jeweilige Quartier entscheiden. Die Betrachtung der quantitativen Repräsentation der Handlungsfelder kann jedoch Hinweise darauf geben, welche Fachpolitiken sich vergleichsweise einfach in die integrierten Handlungsprogramme eingliedern ließen und wo generell noch größere Defizite bestehen.

Viele der vom Difu genannten Handlungsfelder haben entweder einen starken Gruppenbezug oder sind nach der Logik von Ressortzuständigkeiten abgegrenzt. Solche Differenzierungen nach Handlungsfeldern sind zwar analytisch durchaus fruchtbar, bergen aber eine doppelte Gefahr: Zum einen könnte in den Programmgebieten der Eindruck entstehen, dass in jedem Gebiet in jedem Handlungsfeld Beiträge zu leisten sind. Zum anderen besteht die Gefahr, dass sich die einzelnen Handlungsfelder verselbständigen und damit u.U. die „Zersplitterung von Zweckzuwendungsbereichen“ (Döhne, Walter 1999) reproduziert wird.

Die Zwischenevaluierung wie die Länderevaluierungen zeigen, dass in der bisherigen Programmlaufzeit drei Themen in der Praxis der Sozialen Stadt noch nicht die Rolle spielten oder spielen konnten, die sie für die Stadtteilentwicklung eigentlich haben sollten. Dies sind die Handlungsfelder „Bildung“, „Integration von Migranten“ und „Lokale Ökonomie und Beschäftigung“. Allen drei Feldern ist gemein,

dass bei ihnen die Ansatzmöglichkeiten und Erfolgsaussichten von Quartierspolitik in besonderem Maß von übergeordneten Entwicklungen und den von Bund und Ländern gesetzten Rahmenbedingungen abhängen.

Bildung

Zwar gibt es in den meisten Programmgebieten Bemühungen, die Schulen in die Quartiersentwicklung stärker einzubinden – und die Beteiligung der Schulen als „externe Akteure“ ist nach den Ergebnissen unserer Umfrage und unserer Fallstudien tatsächlich hoch –, aber es gibt bisher noch selten ein Konzept für die Verflechtung von Schulen mit den übrigen Aspekten der Stadtteilentwicklung. Dabei ist die Situation in den Schulen zum einen ein häufiger Grund für den Wegzug von bildungsorientierten Familien, und zum anderen ist die Verbesserung des Bildungsniveaus der nachwachsenden Generationen in den problembeladenen Stadtteilen ein zentraler Schlüssel für das Abbremsen der „Abwärtsentwicklung“ bzw. für eine „Trendwende“ in der Entwicklung. Dabei kann es nicht nur um die Verbesserung der konventionellen Bildungsleistungen gehen, vielmehr müssen die Schulen in wachsendem Maße Familien-Ersatz-Leistungen übernehmen und die nach wie vor vorhandene starke Abhängigkeit des Bildungserfolgs vom Bildungsstatus der Eltern durchbrechen. Bildungsabschlüsse sind lebenslang wirksame Zertifikate für die Zuteilung von Lebenschancen. Dies hat besonders hohe Bedeutung für die Nachkommen von Migranten, und damit für die Integration insgesamt. Diese Aufgabe kann nicht allein durch die Verbesserung der Fachpolitik (in diesem Fall der Schulpolitik) gelöst werden, vielmehr handelt es sich um eine komplexe und vielfach mit anderen Lebensbereichen verflochtene Aufgabe. Das Handlungsfeld ist in diesem Fall tatsächlich das Quartier. In der nächsten Phase der Programmlaufzeit muss die Verbesserung der Bildungserfolge höchste Priorität haben. Darin besteht ein herausragender „Entwicklungsbedarf“.

Auf lokaler Ebene gibt es durchaus ein beachtliches Engagement der einzelnen Schulen bzw. der Schulleitungen und der Lehrerinnen und Lehrer, aber eine strategische Allianz zwischen Schulämtern, Schulen, Kommunalverwaltungen und Quartiersmanagement hat sich bisher nur in Ausnahmefällen entwickelt. Zwar hat hier der Bund die geringsten direkten Einflussmöglichkeiten – den Schlüssel hierfür halten zweifellos die Länder in der Hand –, aber die Entwicklung von Modellen und der Anstoß zu integriertem Handeln kann durchaus vom Bund ausgehen. Aufgrund der Initiative der Bundesregierung zur Einrichtung von Ganztagschulen sind bereits Berührungen zwischen Stadt- und Schulpolitik entstanden. Diese können und müssen verstärkt zu intensiven Kooperationsbeziehungen weiterentwickelt werden.

Das Stadtteilmanagement soll Kooperationen anstoßen, Verflechtungen und Vernetzungen auf Quartiersebene fördern. Aber dafür müssen auf Seiten der Schulen die Voraussetzungen erst geschaffen werden. Kommunalisierung und Autonomisierung sind Voraussetzungen für eine Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Schulen. Die Schulen müssen sich dem Stadtteil öffnen, und der Stadtteil muss die Schulen unterstützen. Das kann nur gelingen, wenn es verlässliche Kooperationsbeziehungen zwischen den Schulämtern und der Kommunalpolitik gibt – ein Desiderat, das bisher wohl nirgends verwirklicht wurde.

Integration von Migranten

Eines der drängendsten Probleme im Zusammenleben und für die Stellung der Stadtteile im Gefüge der Städte sind die Prozesse der Integration von Zuwanderern. Dies gilt auch für die ostdeutschen Städte, die zwar bisher nur niedrige Anteile von Migranten aufweisen, für die zukünftige Entwicklung aber besonders stark auf Zuwanderer angewiesen sein werden. Auch der Bericht „Zukunft Stadt 2000“ der Expertenkommission aus dem Jahr 1993 hat eindringlich auf die hohe Bedeutung dieses Handlungsfelds für die Zukunft der Städte hingewiesen.

In vielen Großstädten wird innerhalb von drei Jahrzehnten der Anteil von Bewohnern „mit Migrationshintergrund“ bei den unter 40-Jährigen um die 40 bis 50 Prozent liegen, aber in der Bundesrepublik Deutschland gibt es bis heute keine klaren Vorstellungen davon, wie eine Einwanderungsstadt organisiert sein könnte oder müsste. In allen Städten (zumindest in den alten Ländern) haben sich segregierte Räume entlang ethnischer Zugehörigkeiten entwickelt. Die nicht problemlos bewältigten Folgen des Zusammenlebens von einheimischen Verlierern des Strukturwandels mit Migranten, bei denen die Anteile von Arbeitslosen und Transferempfängern ebenfalls hoch sind, sind zwar eines der am häufigsten genannten Handlungsfelder für die Quartierspolitik, aber wirksame Konzepte und Instrumente werden bisher dafür von übergeordneter Ebene nicht bereitgestellt.

Es gibt viele Ideen, gute Absichten und auch Projekte, die aber angesichts der anstehenden Aufgaben noch weitgehend symbolischen Charakter haben. Den Quartiersmanagern fehlen die Instrumente und die Mittel dafür, eine wirksame Integrationsarbeit zu organisieren.

Auch hier gilt, dass die Probleme des Zusammenlebens im Stadtteil und der Integration von Migranten nicht allein auf der Stadtteilebene gelöst werden können. Eine Vielzahl von Regelungen und von Akteuren konstituieren das Feld, von dessen Ausgestaltung die Integrationsprozesse abhängen. Eine konsistente kommunale Integrationspolitik gibt es bisher kaum, und sie wird wohl auch kaum entwickelt, solange auf der Ebene des Bundes keine klare Orientierung dafür gegeben und nicht die Mittel dafür bereitgestellt werden.

So ist auch die Haltung gegenüber der Herausbildung von „Ausländervierteln“ vollkommen unklar. Allgemein wird sie als sehr problematisch angesehen und eine Desegregation befürwortet, aber wie das bewirkt werden soll, kann niemand sagen. Auch gibt es keine Vorstellungen davon, wie die sozialen Integrationsfunktionen ersetzt werden sollen, die bisher von solchen „ethnischen Kolonien“ gewährleistet werden, die man vermeiden möchte. Ob eher ein kooperativer Umgang mit ethnisch segregierten Gebieten oder eher die Auflösung dieser Segregation angestrebt werden soll, wäre aber eine grundlegende Weichenstellung für die Stadtpolitik als Ganze. Es wird dringend empfohlen, dieses Thema zu einem Schwerpunkt der zukünftigen Programmgestaltung zu machen.

Lokale Ökonomie und Beschäftigung

Die Stärkung der lokalen Ökonomie nimmt als Ziel in den programmatischen Veröffentlichungen zur Sozialen Stadt einen wichtigen Stellenwert ein. Aber es ist nur schwer zu bestimmen, was damit gemeint ist und wie dieses Ziel erreicht werden

soll. In den Quartieren sind unterschiedliche Vorstellungen zu diesem Ziel vorhanden: Senkung der Arbeitslosigkeit, Förderung des ansässigen Gewerbes bzw. der Ansiedlung neuer Unternehmen oder der Aufbau lokaler ökonomischer Kreisläufe (Tauschringe, Genossenschaften etc.). Nehmen sich die Quartiersmanager die Senkung der Arbeitslosigkeit zum Ziel, auch um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, „die wichtigsten Probleme der Menschen“ würden ignoriert, dann geraten sie zwangsläufig in eine unüberwindbare Diskrepanz zwischen Handlungsmöglichkeiten und Handlungszielen, also in eine „Instrumentenfalle“.

Trotz an einzelnen Orten guter Kooperation zwischen den örtlichen Arbeitsämtern/Arbeitsagenturen und dem Stadtteilmanagement ist es bisher im Großen und Ganzen nicht gelungen, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dort zu konzentrieren, wo die höchste Arbeitslosendichte zu beobachten ist. Mittelkürzungen und die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes haben im Gegenteil dazu geführt, dass die Zahl der Beschäftigungsmaßnahmen, die in den benachteiligten Stadtteilen durchgeführt werden, zurückgegangen ist und dass soziale Projekte, die über Instrumente wie ABM finanziert wurden, zum Teil eingestellt werden mussten. Welche Bedeutung der öffentliche oder halböffentliche Beschäftigungssektor für eine Stadtteilperspektive zukünftig hat, hängt von der praktischen Umsetzung der Reformen der Arbeitsmarktpolitik und insbesondere von der Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen von „Hartz IV“ ab.

Es gibt allerdings gute Gründe dafür, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht auf die Beschäftigung innerhalb der Quartiere auszurichten, denn eine solche Arbeitsmarktpolitik dürfte in der Regel nicht zu nachhaltigen Eingliederungserfolgen führen. Wohnort und Arbeitsort fallen heute immer seltener zusammen, daher wäre es auch nicht sinnvoll, die arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen auf Projekte zu konzentrieren, bei denen für Gebietsbewohner Beschäftigungsmaßnahmen in den Gebieten durchgeführt werden. Vielmehr sollte es in erster Linie um den Bau von Brücken in eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gehen, und das heißt in der Regel in eine Beschäftigung außerhalb des Gebiets. Ihren Stellenwert haben Beschäftigungsmaßnahmen, die für die Gebietsbewohner im Gebiet durchgeführt werden, aber insbesondere dort, wo sie sich an Gruppen richten, die kaum noch Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben (insbesondere ältere Arbeitslose), oder wo sie gemeinsam mit anderen Instrumenten Teil einer Maßnahmekette sind, die mittelfristig auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielt.

Was die zukünftige Bedeutung des Handlungsfelds „Lokale Ökonomie“ innerhalb der Sozialen Stadt anbelangt, ist eine realistische Betrachtungsweise angezeigt. In vielen Programmgebieten sind die lokalen ökonomischen Strukturen soweit ausgedünnt (oder waren nie existent), dass es letztlich keine Ansatzpunkte gibt, über eine Stadtteilentwicklung zu einer wirklichen ökonomischen Belebung in den Gebieten zu gelangen (siehe auch Läßle, Walter 2003). Hier geht es dann vor allem um die Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Wohnbevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen aller Art. In Nutzungsgemischten Gebieten geht es um die Verhinderung von Leerständen oder Brachen und um die Erhaltung oder Herstellung einer vielfältigen Nutzungsmischung, die das Leben in einem Quartier (und einen Besuch von außerhalb!) attraktiv macht. Die Förderung des lokalen Gewerbes, insbesondere auch der „ethnischen Ökonomie“, hat in solchen Gebieten für die Stabilisierung der Quartiere zentrale Bedeutung. In einem Teil der Gebiete kann

darüber hinaus ein Beitrag zu neuer wirtschaftlicher Dynamik und damit mittelfristig auch zu einem Beschäftigungsaufbau geleistet werden, der aber nur bedingt den derzeitigen Quartiersbewohnern zugute kommen dürfte.

Die konkreten Ansatzpunkte für das Programm Soziale Stadt auf dem Feld der lokalen Ökonomie und der Arbeitsmarktpolitik sind nicht primär darin zu sehen, eigene Förderangebote für Unternehmen, Existenzgründer und Arbeitslose zu realisieren. In den meisten Städten gibt es bereits hinreichend hierauf spezialisierte Einrichtungen und Träger. Für die Quartiersakteure kommt es daher zunächst darauf an, die Aufmerksamkeit der örtlichen Akteure der Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung auf die Probleme, vor allem aber auch auf die Potenziale der Quartiere, ihrer Bewohner und ihrer Unternehmen zu lenken. Sodann ist eine Vernetzung der verschiedenen Instrumente und Institutionen sinnvoll. Aus Mitteln der Sozialen Stadt können zudem in einem Teil der Gebiete die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Unternehmen im Gebiet verbessert werden. Eigene Förderangebote (Finanzhilfen, Qualifizierung, Beratung) sind dort sinnvoll, wo Unternehmen, Existenzgründer und Quartiersbewohner bei der Inanspruchnahme der etablierten Instrumente vor gravierenden Hemmschwellen stehen oder wo im Förderangebot Lücken identifiziert werden. So kann z.B. die Auflage eigener kleiner Förderprogramme für die Quartiersunternehmen (Zuschüsse oder Kredite in geringer Höhe speziell für Unternehmen und Gründer im Quartier) sinnvoll sein.

Die empfohlene realistische Betrachtungsweise ändert nichts daran, dass es sich bei lokaler Ökonomie und Beschäftigung um ein wichtiges Handlungsfeld der Sozialen Stadt handelt, das zu Recht im Leitfaden der ARGEBAU wie in vielen Integrierten Handlungskonzepten hervorgehoben wird. Um überzogene Erwartungen und die mit ihnen einhergehenden negativen Konsequenzen für die Soziale Stadt zu vermeiden, ist es jedoch erforderlich, sowohl auf der Programmebene als auch im einzelnen Gebiet konkret zu bestimmen, wo die Potenziale und die Handlungsmöglichkeiten der Sozialen Stadt bei der lokalen Ökonomie und bei der Beschäftigung tatsächlich liegen und hierauf aufbauend realistische Ziele zu entwickeln.

7.14 Befristung der Förderung

Die hohe Anzahl von Anträgen, die nicht alle gleichzeitig bewilligt werden konnten, macht es notwendig, über die Mittelverteilung nachzudenken. Sollen die Programmmittel möglichst weit gestreut werden, oder sollen sie auf besondere Schwerpunktbereiche konzentriert werden? Und wie lange soll die Förderung dauern?

Eine Befristung der Laufzeit der Förderung der einzelnen Programmgebiete liegt in der Logik der Zielsetzung: Problematische Entwicklungen sollen gebremst, beendet oder umgekehrt werden. Die Gebiete sollen durch eine vorübergehende Förderung auf einen nachhaltigen, eigenständigen Entwicklungspfad gebracht werden, der wieder als „normal“ bezeichnet werden kann.

Bisher gibt es keine Kriterien dafür, ab wann dieser Zustand als erreicht gelten kann. Es gibt auch noch keine allgemein angewandten Methoden zur Identifizierung oder Aufnahme neuer Quartiere und zur Beendigung der Förderung laufender Gebiete.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Entwicklungen, die zu einem „besonderen Entwicklungsbedarf“ geführt haben, über einen längeren Zeitraum wirksam waren und daher auch nicht in relativ kurzer Zeit neutralisiert oder korrigiert werden kön-

nen. Außerdem entstehen die Akteurskonstellationen, die Vernetzungen und damit jene Synergieeffekte, die von den Integrierten Handlungsprogrammen erhofft werden, erst langsam. Auch Veränderungen in der Struktur und Qualität von „Gemeinwesen“ können nicht rasch bewirkt werden.

Zwar ist eine Dauerförderung nicht zu empfehlen, denn die Entstehung eines sich selbst erhaltenden Systems von Kommunikation und Aktivitäten muss das Ziel des Programms bleiben, aber die Förderung muss doch so langfristig angelegt sein, dass ein nachhaltiger Erfolg überhaupt wahrscheinlich wird. In der Regel erscheint nach dem heutigen Erkenntnisstand eine Laufzeit von fünf bis zehn Jahren notwendig. Stehen umfassende Aufgaben der baulichen Erneuerung an, kann auch eine längere Laufzeit sinnvoll sein.

Das Ende der Förderung in den einzelnen Programmgebieten sollte bereits bei der Aufstellung des Integrierten Handlungsprogramms bedacht und geplant werden. Dabei ist die Formulierung einer Auslaufphase von ca. drei Jahren vorzusehen.

Befristungsprobleme ergeben sich aber nicht allein für die Programmmittel der Sozialen Stadt. Auch viele der Finanzierungsquellen, mit denen gebündelt wird, stehen nur befristet zur Verfügung, häufig nur für einen sehr kurzen Zeitraum. Enge Befristungen in einzelnen Programmen führen nicht nur zu einer wenig produktiven, aufwändigen Beschäftigung der lokalen Programmverantwortlichen, vielmehr hat das zwar vorhersehbare, aber dennoch abrupte Ende häufig destruktive Effekte und behindert die Nachhaltigkeit der Maßnahmen.

Die Erfahrungen mit Gebieten, in denen die Umsetzung der Sozialen Stadt bereits sehr weit vorangeschritten oder ausgelaufen ist,²⁰² zeigt, dass auch dann, wenn die investiven Maßnahmen abgeschlossen sind und sich die Lage in den Quartieren verbessert hat, für einen Übergangszeitraum noch Bedarf für eine Fortsetzung von besonderen Förderaktivitäten im nicht-investiven Bereich bestehen kann. Dies betrifft vor allem die Aufrechterhaltung des erreichten Niveaus bei der Bewohneraktivierung und bei der Vernetzung der Akteure (z.B. Nachfolge des Quartiersmanagements auf einem deutlich niedrigeren Niveau, Fortführung des Verfügungsfonds). Die Finanzierung dieser „nachsorgenden“ Maßnahmen muss allerdings nicht Gegenstand der Städtebauförderung sein, sondern könnte z.B. aus den oben angeregten Länderprogrammen für nicht-investive Projekte erfolgen.²⁰³

7.15 Monitoring und Evaluierung

Monitoring und Evaluierung, d.h. die valide Erfassung und die Bewertung von Verlauf, Ergebnissen und Wirkungen der Förderung, sind für das Programm Soziale Stadt aus verschiedenen Gründen von großer Bedeutung:

- Die Bemühungen von Verwaltungen, nicht-öffentlichen Akteuren und Bewohnern für eine Erneuerung werden im Stadtteil nur anhalten, wenn auch Erfolge sichtbar und nachweisbar sind.

²⁰² Hierbei handelt es sich häufig um Gebiete, die bereits aus den Vorläuferprogrammen der Länder gefördert wurden.

²⁰³ Siehe auch die Überlegungen der Hamburger Evaluierungsstudie zur Laufzeit der Förderung und zur Finanzierung möglicher Anschlussmaßnahmen (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004, S. 78 ff.).

- Die politische Aufmerksamkeit und die Mittelzuweisung bedürfen mittelfristig einer Legitimation durch Wirksamkeit.
- Da mit dem Integrierten Handlungskonzept Neuland in der Stadtteilpolitik betreten wird, ist eine Analyse der Aufwand-Nutzen-Relationen wichtig für die Anpassung der Instrumente und Verfahren.
- Die Wirkungsanalyse trägt dazu bei, bei der Zielformulierung zukünftig realistischer und genauer sein zu können.

Um die mit dem Programm angestrebten Erfolge erreichen zu können, kommt es in hohem Maße auf Lernprozesse an. Dies betrifft sowohl Lernprozesse in den Programmstädten und Programmgebieten als auch Lernprozesse zwischen Gemeinden, Ländern und Bund. Für die Soziale Stadt als „lernendes System“ können Monitoring und Evaluierung eine Schlüsselrolle spielen. Hierfür ist es erforderlich, dass sie programm- oder prozessbegleitend angelegt werden und dass Analysen und Ergebnisse laufend an die Akteure rückgekoppelt werden und zu einem Dialog mit und zwischen diesen führen.

Bund, Länder und Gemeinden haben bei der Entwicklung und Durchführung der Sozialen Stadt dem Thema „Monitoring und Evaluierung“ einen hohen Stellenwert eingeräumt. Dies ist für deutsche Förderprogramme alles andere als selbstverständlich. Anzuführen sind die intensive Programmbegleitung, die Evaluierungsstudien auf Länder- und Bundesebene, aber auch die Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten vieler einzelner Gemeinden. Trotz erheblicher und positiv zu würdigender Anstrengungen ist der Zustand der Monitoring- und Controllingssysteme in den Programmgebieten aber noch nicht zufrieden stellend, und die (interne) Evaluierung steht in der Regel noch am Anfang. Insbesondere fehlt es an verlässlichen Daten und Informationen, mit denen auf breiter Basis die Ergebnisse und Wirkungen der Förderung beurteilt werden können.

Bestandteile des Monitoring- und Controllingsystems für die Soziale Stadt und Basis einer Evaluierung sollten ein „Stadtteilmonitoring“ und ein „Fördermonitoring“ sein. Während sich das Stadtteilmonitoring auf die Erfassung sozioökonomischer Kontextdaten in den Programmgebieten sowie in der Gesamtstadt bezieht, erfasst das Fördermonitoring die eigentlichen Aktivitäten und Ergebnisse der Sozialen Stadt.

Von den beiden Arten des Monitorings ist die Entwicklung des Stadtteilmonitorings weiter vorangeschritten. In einer Reihe von Städten werden inzwischen fortgeschrittene Systeme realisiert, die sich in ihren (aus der amtlichen Statistik und Verwaltungsprozessdaten gewonnenen) Indikatoren in den wesentlichen Zügen sehr ähnlich sind, sich in den Details aber unterscheiden. In der Mehrzahl der Städte und Programmgebiete fehlt es allerdings noch an solchen Systemen.

Bei der Nutzung von Daten des Stadtteilmonitorings für die Analyse des Erfolgs der Sozialen Stadt ist das Zurechnungsproblem zu berücksichtigen, d.h. die Frage, ob eine festgestellte positive oder negative Veränderung bei einem Indikator auf Maßnahmen des Quartiersmanagements oder auf andere Entwicklungen zurückzuführen ist, auf die die Aktivitäten im Stadtteil gar keinen Einfluss gehabt haben konnten – die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist ein Beispiel dafür. Um das Zurechnungsproblem in den Griff zu bekommen, ist es erforderlich, dieselben Daten wie für das Programmgebiet auch für andere Quartiere (ohne Sonderförderung) zur Verfügung zu haben, um so vergleichende Analysen durchführen zu können. Gegen

den Nutzen eines Stadtteilmonitorings für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt wird zum Teil eingewandt, dass die Förderung sich nur langfristig überhaupt in sozioökonomischen Kontextdaten niederschlagen kann. Dieses Argument ist nicht unberechtigt, lässt sich aber weitgehend dann entkräften, wenn das Stadtteilmonitoring wirklich kontinuierlich und als Langzeitbeobachtung angelegt wird.

Eine Schwierigkeit bei der Wirkungsmessung liegt allerdings darin, dass viele der erhofften Wirkungen mithilfe von Daten der amtlichen Statistik oder Verwaltungsprozessdaten nicht messbar sind. Dabei handelt es sich um Milieueffekte, Merkmale des Zusammenlebens im Stadtteil, Image-Veränderungen und Wahrnehmungen der Bewohner (z.B. zur Sicherheit im Gebiet). Diese Faktoren sind zwar nicht weniger wichtig, aber sie sind nur in vergleichsweise aufwändigen Erhebungen und Analyseverfahren zu beurteilen. Ein wichtiger Ansatzpunkt hierfür sind (standardisierte oder eher offen angelegte) Befragungen der Gebietsbewohner und -akteure. Das eigentliche Fördermonitoring und ein auf ihm aufbauendes Controlling stecken weitgehend noch in den Kinderschuhen. Selbst die fortgeschritteneren Ansätze beschränken sich bislang in der Regel darauf, die realisierten Projekte und die eingesetzten Mittel den Zielen der Integrierten Handlungskonzepte gegenüberzustellen. Noch kaum realisiert wird die systematische Erfassung der Ergebnisse, die die ergriffenen Maßnahmen für die Prozess- und Ergebnisziele der Quartiersentwicklung haben.

Positiv auf die Entwicklung der Monitoringsysteme für die Soziale Stadt haben sich Zusammenschlüsse der Programmstädte zu Städtenetzwerken oder entsprechende Aktivitäten der Länder ausgewirkt. Aus Sicht der Zwischenevaluierung sollten zukünftig auch in den Ländern entsprechende gebietsübergreifende Monitoringsysteme entwickelt werden, in denen das bislang noch nicht erfolgt ist. Die Entwicklung der Systeme sollte gemeinsam durch die (Programm-)Städte und das Land erfolgen. Die Empfehlung zu gebietsübergreifenden Monitoringsystemen gilt für das Stadtteilmonitoring wie für das Fördermonitoring.

Im Hinblick auf das Stadtteilmonitoring sollte zudem überlegt werden, in allen Programmstädten bzw. Programmgebieten einen einheitlichen Satz von Indikatoren zu den sozioökonomischen Kontextdaten zum Einsatz zu bringen. Hierbei könnte in den einzusetzenden Indikatoren zwischen Städten unterschiedlicher Größe unterschieden werden, um den unterschiedlichen Möglichkeiten der Kommunalstatistik Rechnung zu tragen. Durch einen einheitlichen Satz von Indikatoren zu den Kontextdaten würde eine deutschlandweite Datenbasis aufgebaut, die sowohl für die Programmsteuerung als auch für allgemeine Analysen zur Entwicklung der sozialen Polarisierung in den Städten von großer Bedeutung wäre. Beim Fördermonitoring ist es für eine solche Vereinheitlichung noch zu früh, hier kommt es auf der Bundes-, vor allem aber auf der Länderebene zunächst noch auf die Entwicklung von Indikatoren und Verfahren an.

Um die Ergebnisse des Monitorings aus den einzelnen Städten und Programmgebieten einordnen zu können, sollten sich Bund und Länder darüber verständigen, eine fortlaufende Berichterstattung über die Stadtentwicklung in Deutschland einzurichten, wie es für andere Politikfelder bereits üblich ist (z.B. Raumordnungsberichte, Familienberichte, Armut- und Reichtumsberichte etc.). Regelmäßig erscheinende Stadtentwicklungsberichte sollten die wichtigsten Trends der Stadtentwicklung dokumentieren und wechselnde Schwerpunktthemen exemplarisch analysieren. Die unregelmäßig erscheinenden Städtebauberichte bieten dafür eine Grundlage, diese müss-

te jedoch inhaltlich erweitert und die Datenbasis vervollständigt werden. Mit der Erarbeitung sollte ein unabhängiger Kreis von Experten aus Politik und Wissenschaft beauftragt werden. Damit würde die Stadtpolitik auch eine öffentliche Präsenz erreichen, die ihrer gesellschaftlichen und politischen Bedeutung angemessen ist.

7.16 Programmbegleitung, Erfahrungsaustausch, Vernetzung

Für innovative und komplexe Programme wie die Soziale Stadt hat eine laufende Programmbegleitung große Bedeutung, die den Erfahrungsaustausch befördert, die Vernetzung voranbringt, auf „good practices“, aber auch auf typische Probleme und Hemmnisse aufmerksam macht. Die Programmbegleitung durch das Difu hat in diesem Sinne positiv gewirkt, sie hat zugleich die Wahrnehmungseffekte für das Programm und die ihm zugrunde liegenden Probleme befördert. Darüber hinaus ist auf die Regiestelle für E&C zu verweisen, die sich mit ihren Aktivitäten ebenfalls als wichtige Informationsquelle für die Akteure vor Ort erwiesen hat. Es ist positiv zu bewerten, dass der bundesweite Informations- und Erfahrungsaustausch nicht auf die Anfangsphase des Programms begrenzt geblieben ist, sondern über die beim Difu mit Bundesmitteln eingerichtete „Bundestransferstelle“ fortgeführt wird.

Eine laufende Programmbegleitung durch externe Experten ist dafür eine gute Möglichkeit, wie sich in einigen Fällen bei den Projekten der „Programmbegleitung vor Ort“ gezeigt hat. Allerdings sind dabei auch oft Koalitionen mit vertrauten Partnern eingegangen worden, sodass die Innovationswirkung bescheiden blieb. Workshops und Tagungen, wie sie das Difu und die Steuerungsstelle für E&C durchgeführt haben, haben sich ebenfalls als wichtige Informationsquelle für die Mitarbeiter auf der lokalen Ebene erwiesen.

So wichtig Information, Erfahrungsaustausch, Vorbereitung von „best practices“ und Vernetzung der Akteure sind, können sie doch nicht die systematische Analyse eines Problemfeldes ersetzen. Diese systematische Analyse sollte – dem englischen Vorbild folgend – einem externen Expertenkreis übertragen werden, der programmbegleitend die wissenschaftliche Reflexion über die Problemlagen und über entsprechende Maßnahmen sicherstellt.

Von mindestens genauso großer Bedeutung wie der bundesweite Informations- und Erfahrungsaustausch erscheinen die Kooperation und Vernetzung der Programmgebiete innerhalb der einzelnen Länder. Sie erleichtern Lernprozesse, helfen, die Unsicherheiten hinsichtlich der Zielsetzung und der Konzepte zu reduzieren und sind – wie dargestellt – für das Monitoring und das Controlling vorteilhaft. Gemeinsame Rahmenbedingungen, aber auch die schiere räumliche Nähe ermöglichen es, dass Austausch und Kooperation auf Länderebene enger angelegt werden können, als es bundesweit möglich ist. In einigen Ländern wurden Städtenetzwerke für die Soziale Stadt aufgebaut (z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg). Aus Sicht der Zwischenevaluierung sollten auch in den anderen Ländern eine Verstärkung und Systematisierung des Erfahrungsaustausches zwischen den Programmgebieten²⁰⁴ in die Wege geleitet werden.

²⁰⁴ Gegebenenfalls auch unter Einbezug von Städten und Gebieten aus ähnlichen integrativen Programmen.

7.17 Externe Evaluierung auf Landes- und auf Bundesebene

Bei der weiteren gebiets- und stadtübergreifenden Evaluierung des Programms Soziale Stadt durch externe Gutachter kommt es in den nächsten Jahren zunächst vor allem auf die Länderebene an. Länderspezifische Evaluierungen sind wichtig, weil in ihnen konkret auf die regionalspezifischen Problemlagen, Handlungsbedingungen sowie die von Land zu Land im Einzelnen durchaus unterschiedlichen Strategien eingegangen werden kann. Zugleich bieten Evaluierungsstudien der Länder eher die Gelegenheit, auf die einzelnen Gebiete einzugehen, als es eine bundesweite Evaluierung kann. In einer Reihe von Ländern wurden Evaluierungsstudien vorgelegt, in anderen Ländern befinden sie sich in Arbeit, zum Teil (Nordrhein-Westfalen und Hessen) als komplex angelegte Begleitforschung mit langer Laufzeit.

Was die Evaluierung auf Bundesebene angeht, ist zu raten, eine weitere flächendeckende Bewertung erst mittelfristig vornehmen zu lassen. Eine solche flächendeckende Bewertung müsste sich primär mit den Ergebnissen und Wirkungen in den geförderten Gebieten befassen. Zurzeit fehlt es an den Datengrundlagen, um zu Aussagen zu gelangen, die wesentlich über das hinausgehen, was in der hier vorgelegten Zwischenevaluierung möglich war. Der angeregte systematische Aufbau des Monitorings würde aber mittelfristig Datengrundlagen für echte Wirkungsanalysen schaffen und könnte dann gezielt durch Primärerhebungen der Evaluierung ergänzt werden.

In der Übergangszeit könnte der Bund Evaluierungsanstrengungen auf konzeptionell-methodische Fragen und ausgewählte Schlüsselthemen konzentrieren. So könnten z.B. mithilfe einer Gruppe von Städten mit weit vorangeschrittenem Stadtteilmonitoring Ansätze für Wirkungsanalysen erprobt werden. Konzepte zur Erfassung von „weichen“ Wirkungen wie von qualitativen Prozessen könnten entwickelt und in ausgewählten Kommunen getestet werden. Kommt es zu einer Verstärkung der Aktivitäten der Sozialen Stadt in den Bereichen „Bildung“ und „Integration von Migranten“, könnte es sinnvoll sein, hierzu thematische Evaluierungen durchzuführen. Solche und andere Evaluierungsaktivitäten auf Bundesebene sollten mit den Evaluierungsanstrengungen der Länder abgestimmt werden, um zu einer möglichst systematischen Wissensentwicklung und Wissensnutzung zu gelangen.

7.18 Was kann das Programm, und wo liegen seine Grenzen?

Die teilweise sehr weitgehenden und undifferenzierten Ziele, die dem Programm in der öffentlichen Diskussion zugeschrieben werden und die verschiedentlich in den kommunalen Handlungsprogrammen enthalten sind, legen es nahe, eine präzisere und nachvollziehbare Bestimmung der Möglichkeiten und der Grenzen des Programms Soziale Stadt vorzunehmen. Wenn es mit zu umfangreichen und unrealistischen Erwartungen überfrachtet wird, muss dies zu Enttäuschungen und Legitimationsverlusten führen. Dazu sind folgende Feststellungen zu machen:

- ▶ Das Programm trifft eine Problemlage, die in vielen Städten als dringlich angesehen wird und für die es bisher kein geeignetes Instrumentarium gab. Bei dieser Problemlage handelt es sich um die Überlagerung von Effekten der gesamtwirtschaftlichen und der gesellschaftlichen Entwicklung mit quartierspezifischen Problemen, die aber ihrerseits mit der gesamtstädtischen Entwicklung verflochten sind. Daher wäre es unrealistisch anzunehmen, diese Problemlagen könnten

allein durch einen Quartiersansatz behoben werden. Eine nachhaltige Veränderung der Situation im Quartier bleibt auf Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Lage (insbesondere der Arbeitsmarktsituation), auf die Stabilität sozialer Sicherungssysteme und auf eine Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik angewiesen, die den Ursachen für das Entstehen von benachteiligten Quartieren entgegenwirkt.

- ▶ Ein starker Abbau der Arbeitslosigkeit allein würde die Problemlagen, auf die das Programm Soziale Stadt zielt, nicht grundlegend beseitigen. Die Einkommensentwicklung ist auch in den Ländern, wo die Arbeitslosenquote niedriger als in Deutschland ist, in den letzten drei Jahrzehnten durch eine größere Ungleichheit geprägt. Auf liberalisierten Wohnungsmärkten und bei anhaltender Zunahme der ethnisch-kulturellen Heterogenität in den Städten bleibt die Verschärfung der sozialen und ethnischen Segregation ein Thema, mit dem sich die lokale Politik intensiv auseinandersetzen muss. Das Programm steht somit erst am Anfang der Bearbeitung von Problemen, mit denen die Städte auf jeden Fall noch viele Jahre konfrontiert sein werden und die in der Zukunft noch zunehmen werden. Insofern werden sie längerfristig der Unterstützung durch das Programm Soziale Stadt bedürfen. Diese Problemdiagnose ändert nichts daran, dass es Ziel des Programms sein sollte, den Sozialraumbezug so im öffentlichen Handeln zu verankern („Governance“-Effekte), dass in langfristiger Perspektive eine Sonderförderung überflüssig wird („Mainstreaming“).
- ▶ Das Programm muss genauer auf die Abmilderung oder Beseitigung der negativen Kontexteffekte ausgerichtet werden, die von einer räumlichen Konzentration sozial benachteiligter oder sozial marginalisierter Haushalte ausgehen. Bauliche und städtebauliche Maßnahmen sowie eine Verbesserung der Infrastruktur sind geeignete Maßnahmen, die Lebensbedingungen zu verbessern und die negative Stigmatisierung der benachteiligten Quartiere zu beseitigen. Sie tragen zu einer sichtbaren Reintegration „abgehängter“ Stadtteile in den Funktionszusammenhang der Gesamtstadt bei.
- ▶ Integrierte, gebietsbezogene Handlungsprogramme können den Eindruck der Verwahrlosung und Vernachlässigung relativ rasch beseitigen, was sowohl für die Quartiersbevölkerung als auch für die Außenwahrnehmung von großer Bedeutung ist. Die konzentrierten Anstrengungen in den Programmgebieten haben – wie sehr häufig berichtet wird – die „Stimmung“ in den Gebieten verändert und das Gefühl, ins soziale Abseits geschoben zu sein, verringert. Das ist die Mindestvoraussetzung dafür, dass die Quartiersbewohner nicht nur wieder Vertrauen in die lokale Politik gewinnen, sondern dass auch die Identifikation mit dem Quartier gestärkt und damit die Voraussetzungen für Aktivitäten, Beteiligung und Engagement geschaffen werden.
- ▶ Auch wenn die ausschließlich quartiersbezogenen Maßnahmen nicht eine grundlegende Wende in der Quartiersentwicklung einleiten können, so tragen sie doch zu einer Stabilisierung der Situation und zur Entschärfung oder Vermeidung von Konflikten bei, die sich mit großer Wahrscheinlichkeit in vielen Quartieren ergeben würden, wenn es keine besonderen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen zur Befriedigung des besonderen Entwicklungsbedarfs gäbe. Dies gilt insbesondere für jene Quartiere, in denen der Migranten-Anteil kontinuierlich wächst. Bislang sind die Erfolge bei der Verbesserung der Integration von Migranten noch als bescheiden zu bezeichnen, aber das Programm bietet – mit

den durch das neue Zuwanderungsgesetz geschaffenen Möglichkeiten – wie kein anderes die Chance für die Kommunalpolitik, eine lokale Integrationspolitik zu entwickeln.

- ▶ Neben dem Abbau von Infrastrukturdefiziten, der Verbesserung der baulichen und städtebaulichen Situation und dem Abbau von Stigmatisierung müssen die Schwerpunkte in der Zielsetzung auf der Verbesserung der Lebenschancen nachwachsender Generationen liegen. Diese werden am stärksten durch die negativen Kontexteffekte beeinträchtigt. Durch ein Stadtteilkonzept, das die Attraktivität auch für solche Bewohner steigert, die auf die gegenwärtigen Entwicklungen mit einem Wegzug reagieren (wollen), können sowohl die Lebenschancen der Bewohner als auch die Entwicklung eines Quartiers in eine positivere Richtung gelenkt werden. Das gilt insbesondere für die allgemeine und die berufliche Bildung. Dafür können und müssen Integrierte Handlungskonzepte entwickelt werden.
- ▶ Das Programm Soziale Stadt ist also ein geeignetes Instrument,
 - um die Verfestigung von sozialräumlichen Ausgrenzungen in den Städten zu bekämpfen,
 - um benachteiligte Quartiere zu stabilisieren,
 - um das Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen in einem Quartier sozial verträglich zu organisieren und die Entfaltung der Potenziale kultureller Vielfalt zu ermöglichen,
 - um die negativen Kontexteffekte auf die Lebenschancen von Bewohnern zu verringern oder zu neutralisieren.

Damit kann die Entwicklung der Städte insgesamt stabilisiert und gefördert werden. Denn die Vernachlässigung der Humanressourcen in den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ verbietet sich nicht nur aus Gründen sozialer Verantwortlichkeit, sondern ihre Förderung ist auch geboten, weil damit gefährlichen Zuspitzungen in der Zukunft entgegengewirkt, hohe Sozialkosten vermieden und die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften befriedigt werden können.

7.19 Zentrale Empfehlungen

Die zentralen Empfehlungen der Zwischenevaluierung zur Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Empfehlungen an Bund und Länder

- ▶ Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ist ein geeignetes Instrument, um den Folgen der wachsenden Segregationstendenzen in vielen Quartieren entgegenzuwirken. Mit dem Programm werden die komplexen Probleme stärker ins Blickfeld der Akteure gerückt und es bietet eine gute Grundlage für gemeinsame Anstrengungen zu ihrer Lösung. Es soll daher als eigenständiger Teil der Städtebauförderung mit eigenem Budget fortgeführt werden.
- ▶ Trotz des Programms Soziale Stadt sind die Kommunen mit einer durch Bund und Länder stark sektoral zersplitterten Förderlandschaft konfrontiert. Es ist

daher erforderlich, dass Bund und Länder die Voraussetzungen für die Förderung der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf weiter verbessern. Einen wesentlichen Beitrag hierzu könnte die Weiterentwicklung des Programms zu einem integrierten Stadtentwicklungsprogramm leisten, das in den Handlungsfeldern wie in den förderfähigen Projektarten breiter angelegt ist als die derzeitige Soziale Stadt („deutsches URBAN“). Bund und Länder sollten daher eine solche Weiterentwicklung prüfen.

- ▶ Unabhängig hiervon sollte die Bundesregierung eine neue Initiative zur Koordination und Kooperation der Ressorts für eine Stadtteilpolitik unternehmen, die der drohenden Segregation und Polarisierung wirksam entgegenzutreten kann. Insbesondere die wichtigen Bereiche Bildung, Jugend und Soziales, Inneres und Wirtschaft/Arbeit sollten dafür gewonnen werden, parallele Programme aufzulegen – dem Beispiel von E&C folgend. Auch auf Länderebene sollten die Koordinierungsanstrengungen zwischen den Ressorts wieder verstärkt werden. Für nicht-investive Maßnahmen sollten die Länder parallele Länderprogramme auflegen.
- ▶ Die im Leitfaden der ARGEBAU zum Programm formulierten Zielbestimmungen sollten überprüft und auf die Bearbeitung von Kontexteffekten hin präzisiert werden. Die Unsicherheiten bezüglich einer Ausrichtung auf Stadtteile *oder* Gruppen, auf Lebensqualität *oder* Lebenschancen müssen dabei nachvollziehbar beseitigt werden, damit denjenigen, die das Programm umsetzen sollen, eine klare Orientierung gegeben wird. Dann wäre es auch eher möglich, eine Hierarchisierung und Priorisierung realistischer Ziele vorzunehmen und die wichtigsten Handlungsfelder eindeutig zu bestimmen.
- ▶ Was die Finanzierung von nicht-investiven Zwecken bzw. von vorbereitenden und begleitenden Maßnahmen aus dem Programm angeht, sollten die Länder eine weite Auslegung der Förderfähigkeit zugrunde legen. Dies entspricht dem zentralen Stellenwert, den Vernetzung, Beteiligung und Aktivierung für die Soziale Stadt haben.
- ▶ Nach Auswertung der bisherigen Erfahrungen sollten gemeinsam mit den Kommunen verbindlichere Anforderungen und Qualitätsstandards für die Aufnahme von Gebieten in das Programm sowie für die Fortführung der Förderung entwickelt werden.
 - Die Problemdiagnosen sollten klar formuliert und nachvollziehbar begründet werden; dafür sind in der Regel spezielle Untersuchungen notwendig.
 - Ein Stadtteilmonitoring (Erfassung der sozioökonomischen Kontextdaten), eingebettet in ein Monitoring der Entwicklung der gesamten Stadt, sollte Bestandteil der Programmdurchführung werden; nach Möglichkeit sollte in den Programmstädten ein einheitliches Stadtteilmonitoring aufgebaut werden.
 - Auf Landesebene sollte ein Fördermonitoring entwickelt und eingeführt werden.
 - Verfügungsfonds für das Quartiersmanagement, über deren Vergabe Bewohnervertreter entscheiden, sollten verpflichtender Programmbestandteil werden.
 - Die Integrierten Handlungskonzepte sollten Konsistenz hinsichtlich der Probleme, Ziele und Handlungsfelder aufweisen und festgelegte Qualitätskriterien erfüllen.
 - Für die Integrierten Handlungskonzepte sollte der Nachweis erbracht werden, dass sie in einer ressortübergreifenden Kooperation erarbeitet worden sind.

- ▶ Auf Ebene der Länder sollten der Erfahrungsaustausch und die Vernetzung der Programmstädte/-gebiete weiter verstärkt werden.
- ▶ Unter Nutzung der Daten eines verbesserten und vereinheitlichten Stadtteilmonitorings sollten regelmäßige Berichte über den Stand der Stadtentwicklung in Deutschland erstellt werden.

Empfehlungen an die Kommunen

- ▶ Die Problemdiagnosen müssen sorgfältig und nachvollziehbar vorgenommen werden. Dabei sind die gesamtstädtischen Bezüge zu berücksichtigen und die Perspektiven für den Stadtteil zu bestimmen.
- ▶ Die Qualität der Integrierten Handlungskonzepte sollte im Hinblick auf die Konsistenz der Strategie, die Bildung klarer Prioritäten und die Definition operationalisierter und überprüfbarer Ziele verbessert werden.
- ▶ Die Freiräume bei der Organisation des Quartiersmanagements sollten erhalten bleiben und seine Grundlagen verstetigt werden. Im operativen Kernteam der Programmleitung sollten zumindest die für Stadtentwicklung/Bau und Soziales zuständigen Ressorts vertreten sein und eng kooperieren.
- ▶ In den zentralen Handlungsfeldern sollten strategische Allianzen gebildet werden, damit die Ziele der Stadtteilpolitik auf einer breiteren Grundlage verfolgt werden können als bisher üblich. Das gilt insbesondere für die Bereiche „Bildung“, „Zusammenleben von ethnischen Gruppen im Stadtteil“ sowie – entsprechende Potenziale im Gebiet vorausgesetzt – „Lokale Ökonomie und Beschäftigung“. Die Rolle der Schulen muss besonders hervorgehoben und im Rahmen der Probleme der Stadtteilentwicklung neu interpretiert werden. Darin liegt ein Schlüssel für die Quartiersentwicklung.
Für die gesamte Stadt sollten Konzepte zur Förderung der Zuwanderung und zur Förderung der Integration entwickelt werden, innerhalb derer die Rolle des Stadtteils genauer bestimmt werden kann.
- ▶ Vorstellungen zur zeitlichen Befristung sollten bereits bei Beginn der Programmlaufzeit für die Stadtteile formuliert werden, damit ein überlegtes Auslaufen mit einer entsprechenden Nachsorge organisiert und die Maßnahmen, für die eine Verstetigung als notwendig angesehen wird, festgelegt werden können.



Literatur

Alisch, Monika (Hrsg.) 1998: Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen.

Alisch, Monika; Dangschat, Jens 1993: Die solidarische Stadt – Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Frankfurt am Main.

ARGEBAU 1998: Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band1/1_leitfaden.shtml.

ARGEBAU 2000: Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, zweite Fassung vom 01.03.2000, http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_argebau.shtml.

Austermann, Klaus 2003: Evaluation des Integrierten Handlungsprogramms Soziale Stadt NRW – aktueller Stand, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadtteilerneuerung, Dortmund, S. 3–12.

Becker, Heidede 2000: Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt. Raumbezüge und Handlungsfelder, in: Die alte Stadt, H. 2, S. 139–149.

Becker, Heidede; Löhr, Rolf-Peter 2000: Soziale Stadt. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 10–11, S. 22–29.

Bohl, Thorsten 2003: Anstöße – PISA und Lernende in der Hauptschule, in: Bohl, T.; Grunder, H.-U.; Kansteiner-Schänzlin, K. u. a. (Hrsg.): Lernende in der Hauptschule. Ein Blick auf die Hauptschule nach PISA, Baltmannsweiler, S. 15–63.

Böhme, Christa 2002: Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation der Veranstaltung am 5. und 6. November in Essen, Arbeitspapier zum Programm Soziale Stadt Band 7, Berlin, S. 133–141.

Boettner, Johannes 2002: Vom tapferen Schneiderlein und anderen Helden. Fallstricke des integrierten Handelns – Eine Evaluation, in: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen, S. 101–114.

Breckner, Ingrid u.a. (Hrsg.) 1989: Armut im Reichtum: Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik, Bochum.

Brocke, Hartmut 2003: Weiterentwicklung der BMFSFJ-Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) Programmperiode 2003–2006.

Bundesanstalt für Arbeit 2000: Runderlass vom 27. März 2000 zum Förderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ an die Arbeitsämter, Landesarbeitsämter und die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV), Betreff: Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM); Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

Bundesarchitektenkammer 2004: Stellungnahme der Bundesarchitektenkammer zum Entwurf vom 03.06.2004 für ein Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtanpassungsgesetz Bau – EAG Bau).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) 2001: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Bundesministerium für Bildung und Forschung o. J.: Ganztagschulen – Zeit für mehr, Bonn.

Burgers, Jack; Vranken, Jan; Friedrichs, Jürgen; Hommerich, Carola (Hrsg.) 2003: Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun europäischen Ländern, Opladen.

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004: Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation, Gutachten der Arbeitsgruppe Stadtforschung, im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr, Hamburg.

Cars, G.; Madanipour, A.; Allen, J. (Hrsg.) 1998: Social Exclusion in European Cities, London.

CDU-Fraktion Landtag Nordrhein-Westfalen: Nordrhein-Westfalen fordert ein Programm „Stadtumbau in Deutschland“, Landtags-Drucksache 13/5127 vom 04.03.2004.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) 1999: Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) 2000: Dokumentation der Starterkonferenz, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 4, Berlin.

- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.)* 2001: Impulskongress Quartiermanagement. Dokumentation der Veranstaltung am 26. und 27. Oktober 2000 in Leipzig, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 5, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.)* 2002a: Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.)* 2002b: Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.)* 2002c: Kongress „Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 8, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)* 2003a: Strategien für die Soziale Stadt, Bericht der Programmbegleitung, Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)* 2003b: Good Practice in Altbau- und gemischten Quartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 10, Berlin.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.)* 2001: PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen.
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.)* 2002a: Soziale Stadt: Entwicklung und Chancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene in benachteiligten Stadtvierteln. Tagung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (6. bis 7. Februar 2002 in der Diakonischen Akademie Deutschland, Berlin), Stuttgart.
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland* 2002b: Soziale Stadt: Ein Beitrag zu ihrer Erneuerung (Diskussionspapier), Stuttgart.
- Döhne, Hans-Jochen; Walter, Kurt* 1999: Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik – Ziele und Konzeption des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, in: Bundesbaublatt, Heft 5, S. 24–29.
- Eltges, Markus; Lackmann, Gregor* 2003: Städtebauförderung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, S. 687–694.
- empirica* 2003a: Good Practice in Neubauquartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 9, Berlin.
- empirica* 2003b: Werkstattbuch Soziale Stadt, Fallstudie Gladbeck-Butendorf, Berlin.
- empirica* 2004: Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999 bis 2002, Berlin.
- Europäische Kommission* 2004: Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz – Wettbewerbsfähigkeit – Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- Farwick, Andreas* 2001: Segregierte Armut in der Stadt: Ursachen und soziale Folgen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfeempfängern, Opladen.
- Forrest, Ray; Kearns, Ade* 1999: Joined-up Places? Social cohesion and neighbourhood regeneration, London.
- Franke, Thomas; Löhr, Rolf-Peter; Sander, Robert* 2000: Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Heft II, S. 243–268.
- Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau und Umwelt, Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales* 1999: Handlungsprogramm „Wohnen in Nachbarschaften (WiN) – Stadtteile für die Zukunft entwickeln“, Bremen.
- Friedrichs, Jürgen; Blasius, Jörg* 2000: Leben in benachteiligten Wohngebieten, Opladen.
- Friedrichs, Jürgen; Kecskes, Robert; Wolf, Christof* 2002: Struktur und sozialer Wandel einer Mittelstadt. Euskirchen 1952–2002, Opladen.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hrsg.)* 1998: Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern (GdW Schriften 48), Köln/Berlin.

- Grimm, Gaby; Micklinghoff, Gabriele; Wermker, Klaus 2001: Raumorientierung der Verwaltung. Vom Modell zur Regelstruktur: Erweiterung der Verwaltungsreform-Debatte um den räumlichen Aspekt, in: Soziale Stadt info 6, S. 13–17.
- Großmann, Achim 2003: Soziale Stadt im Aufbruch – Herausforderungen für die nächsten Jahre, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2 (April/Mai), S. 72–74.
- Hamm, Bernd 2000: Nachbarschaft, in: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen (2. Aufl.), S. 173–182.
- Häußermann, Hartmut 2000: Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11, S. 13–21.
- Häußermann, Hartmut 2002: Global, lokal, sozial. Von der Unteilbarkeit der Stadt, in: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen, S. 71–84.
- Häußermann, Hartmut 2003: Armut in der Großstadt. Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 143–157.
- Häußermann, Hartmut; Jaedicke, Wolfgang; Wollmann, Hellmut 1999: Evaluierung des Programms „Quartiersmanagement“. Expertise des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin.
- Häußermann, Hartmut; Kapphan, Andreas 1998: Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin StadtEntwicklung, Bd. 18, Berlin.
- Häußermann, Hartmut; Kapphan, Andreas 2000: Berlin: Von der geteilten zur gespaltenen Stadt?, Opladen.
- Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter (Hrsg.) 2004: An den Rändern der Städte, Frankfurt am Main.
- Hausotter, Erika 2003: Ein Kiez wird Millionär, in: StadtBauwelt 157, S. 46–49.
- Heitmeyer, Wilhelm; Anhut, Reimund (Hrsg.) 2000: Bedrohte Stadtgesellschaft, Weinheim/München.
- Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hrsg.) 1998: Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt am Main.
- Hinte, Wolfgang 2000: Verwaltungsreform und integrierte Stadtentwicklung – zwei gegenläufige Strategien?, in: vhw Forum Wohneigentum 7 (Juli), S. 253–256.
- Hoppenstedt, Willi 2001: Das Wohnungsunternehmen als Partner für eine soziale Stadt, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2 (April), S. 93–96.
- Institut Arbeit und Technik (IAT); ÖIR-Managementdienste GmbH; European Policy Research Centre (EPRC) 2003: Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms NRW 2000–2006, Abschlussbericht.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH 2002: Modifizierung des Monitorings „Soziale Stadtentwicklung Berlin“, Berlin.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH; ForStaR Forschungszentrum Stadt und Region 2004: Evaluation der Programme „WiN – Wohnen in Nachbarschaften“ und „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, unveröffentlichtes Manuskript.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, ILS Schriften, Bd. 166, Dortmund.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) 2004: Handbuch Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW, ILS Schriften, Bd. 194, Dortmund.
- isoplan Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH 2003: Landesprogramm „Stadt-Vision-Saar“. Zwischenevaluierung 2003 im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, des Ministeriums für Wirtschaft und des Ministeriums für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlands, Saarbrücken.
- Keim, Rolf 1999: Wohnungsmarkt und soziale Ungleichheit. Über die Entwicklung städtischer Polarisierungsprozesse, Boston, Berlin.
- Kommission „Zukunft Stadt 2000“ 1993: Bericht der Kommission Zukunft Stadt 2000. Herausgegeben vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn.

- Krautzberger, Michael; Richter, Birgit* 2002: Die soziale Stadt – Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik und in der Sozialarbeit, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 1, S. 36–41.
- Krummacher, Michael; Kulbach, Rainer; Waltz, Victoria u.a.* 2003: Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit, Opladen.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen* 1996: Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Manuskript, Düsseldorf.
- Läpple, Dieter* 2000: Städte im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Entwicklungsdynamik, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.): Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, ILS Schriften, Bd. 168, Dortmund, S. 19–41.
- Läpple, Dieter; Walter, Gerd* 2003: Lokale Ökonomie. Arbeiten und produzieren im Stadtteil, in: Stadtbauwelt 157, S. 24–33.
- Lin, Nan* 2001: Building a Network Theory of Social Capital, in: Lin, N.; Cook, K.; Burt, R.S. (Hrsg.): Social Capital. Theory and Research, New York.
- Löhr, Rolf-Peter* 2002: Effizienz und Evaluation, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2 (März/April), S. 82–83.
- Löhr, Rolf-Peter* 2004: Lokale Ökonomie – Chancen und Ansätze, www.stadteitarbeit.de/seiten/theorie/loehr/lok_oekonomie_soziale_stadt.thm.
- Mayntz, Renate* 2001: Politische Steuerung, in: Schader Stiftung (Hrsg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt, S. 37–42.
- Mittag, Klaus* 2003: Evaluationsvorbereitende Methodik und Musterberechnungen im Rahmen der Difu-Erhebungen zu den Programmgebieten, Beitrag zum Themenblock „Das Bund-Länder-Programm ‚Die Soziale Stadt‘ – Evaluierung und Perspektiven“ der Statistischen Woche 2003 in Potsdam, Tagungsband.
- Mittag, Klaus; Pricken, M.* 2003: Nutzungsaspekte der Difu-Gebietserhebungen für die Zwischenevaluation: Datenangebot und Berechnungsmuster zur Gebietstypisierung, Tischvorlage für die 3. Sitzung der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Köln.
- Musterd, Sako; Ostendorf, Wim (Hrsg.)* 1998: Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and exclusion in western cities, London/New York.
- OECD* 2003: Entrepreneurship and Local Economic Development, Paris.
- Putnam, Robert D.* 2000: Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York.
- Quartiersmanagement Wrangelkiez* 2003: 1. Fortschreibung Handlungskonzept, Berlin.
- Regiestelle LOS* 2003: Handbuch zum Programm Lokales Kapital in der Sozialen Stadt (1. Auflage), Berlin.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI), Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA), Prof. Dr. Gerd Ronnig* 2003: Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000–2006, Essen und Berlin.
- Romaus, Rolf u.a.* 2002: Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Bericht der Begleitforschung in der Anfangsphase des Programms, Städtebauförderung in Bayern, Materialien 1, München.
- Schmals, Klaus M.* 2001: Eine neue Politik für „Die soziale Stadt“?, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2 (April), S. 66–74.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.)* 2000: Planning for real. Planung von unten im Wrangelkiez, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie; Bezirksamt Kreuzberg von Berlin (Hrsg.)* 1999: Quartiersmanagement in Berlin. Bürgergutachten: Zukunft Wrangelkiez, Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Bezirksamt Wedding von Berlin (Hrsg.)* 2000: Quartiersmanagement in Berlin. Bürgergutachten: Ergebnisse der Planungszellen im Quartier Sparrplatz, Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2004: Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999–2002. Anlage zum Protokoll der 6. Sitzung der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt am 31. März 2004 in Berlin.

Servicestelle HEGISS 2003: Vier Jahre Soziale Stadt in Hessen – Zwischenbilanz, HEGISS-Materialien, Servicestelle 1, www.hegiss.de/he_main.htm.

Servicestelle HEGISS 2004: Fünf Jahre Soziale Stadt in Hessen – Zwischenbilanz – Selbstbeschreibung, Servicestelle 2, www.hegiss.de/he_main.htm.

SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung 2004: Positionspapier „Soziale Stadt“, Positionspapier des Vorstands, http://www.srl.de/ak/sozialestadt/positionspapier_sozialestadt.pdf.

Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf 2001: Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung (Positionspapier), Essen.

Staudenmeyer, Renate 2003a: Der Evaluationsansatz des integrierten Stadtteilprogramms Köln-Chorweiler, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadtteilerneuerung, Dortmund, S. 35–52.

Staudenmeyer, Renate 2003b: Arbeitsbericht zur Dokumentation und Evaluation des Landesprogramms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf in Köln-Chorweiler, herausgegeben vom Bezirksjugendamt Chorweiler, Köln.

Stützer, Katrin 2003: Praktikumsbericht Sozialstrukturanalyse im Fördergebiet „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ Limbacher/Leipziger Str. in Chemnitz.

Toepel, Kathleen; Sander, Robert; Strauss, Wolf-Christian 2000: Europäische Strukturpolitik für die Stadterneuerung in Ostdeutschland. Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN, Frankfurt am Main u.a.

Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999, 2000, 2001, 2002, 2003).

Walther, Uwe-Jens 2002a: Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen, in: ders. (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen, S. 23–43.

Walther, Uwe-Jens (Hrsg.) 2002b: Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen.

Walther, Uwe-Jens 2003: Innovation durch Ambivalenz? Ambitionen des Programms „Die Soziale Stadt“, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2 (April/Mai), S. 79–83.

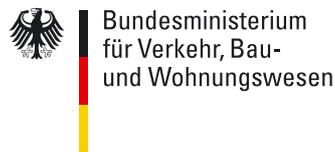
Weber, Beate 2000: Die Soziale Stadt – Herausforderung für eine zukunftsfähige Kommunalpolitik, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 6 (Juni), S. 231–233.

Winkler-Kühlken, Bärbel; Toepel, Kathleen 2003: URBAN II Leipzig – Halbzeitevaluierung zum Operationellen Programm der Stadt Leipzig im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II für den Zeitraum 2001–2003, Endbericht.

Zimmer-Hegmann, Ralf 2002: Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2 (März/April), S. 84–88.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat 1999 das Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ in Ergänzung zur klassischen Städtebauförderung auf den Weg gebracht. Durch die Bündelung der vielfältigen finanziellen und organisatorischen Ressourcen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene sowie durch die Integration unterschiedlicher Politikfelder (wie Wohnungsbau, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderungsprogramme sowie Jugend- und Sozialpolitik) werden wirksame Beiträge zur nachhaltigen Steigerung der Wohn- und Lebensqualität in den betroffenen Stadtteilen geleistet.



IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH

Das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH ist ein bundesweit tätiges privates sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut mit Sitz in Berlin. Es stützt sich auf das Fachwissen von rund 20 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen: Ökonomen, Soziologen, Stadt-, Regional- und Landschaftsplaner, Geographen, Politologen, Juristen und Verwaltungswissenschaftler. Hinzu kommt ein überregionales Kooperationsnetz, mit dessen Hilfe Datenerhebungen und Befragungen vor Ort durchgeführt werden.

Das IfS erarbeitet seit Mitte der 70er-Jahre anwendungsbezogene Analysen, Gutachten und Konzepte zur Beratung von öffentlichen und privaten Entscheidungsträgern. Auftraggeber des IfS sind Bundes- und Länderministerien, Kommunen, die Europäische Union sowie die private Wirtschaft. Durch seine Organisationsstruktur und durch die breite fachliche Zusammensetzung ist das IfS in der Lage, kurzfristig interdisziplinäre Aufgabenstellungen zu bewältigen.



