



# 4.

Heidede Becker, Christa Böhme und Ulrike Meyer

## **Integrierte Handlungskonzepte – Steuerungs- und Koordinie- rungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung**

Integrierte Handlungskonzepte sind inzwischen bundesweit als wichtiges Instrument zur Umsetzung des Programms Soziale Stadt anerkannt. Hervorgegangen aus offenen Prozessen, in denen die Probleme und Potenziale in den Stadtteilen identifiziert, Ziele, Maßnahmen und Projekte zur Problemlösung formuliert sowie Organisations- und Managementstrukturen wie auch Verfahren zur Umsetzung, Fortschreibung und zum Controlling entwickelt werden, sollen sie als Orientierungsrahmen und strategisches Instrument für die Programmumsetzung eingesetzt werden. Obwohl die Entwicklung Integrierter Handlungskonzepte in den meisten Bundesländern für die Förderung vorausgesetzt wird, gab es in den ersten beiden Jahren noch kaum Vorstellungen darüber, in welcher Form und mit welchen Verfahren derartig anspruchsvolle Konzepte Gestalt annehmen könnten.

Das Difu legte deshalb Ende 2001 auf Basis vor allem der Erfahrungen in den Modellgebieten der Sozialen Stadt ein erstes Positionspapier zum Thema vor<sup>1</sup> und stellte das Integrierte Handlungskonzept als wesentliches Steuerungsinstrument in den Mittelpunkt seines zweiten Impulskongresses am 5. und 6. November 2001 in Essen<sup>2</sup>. Fragen nach Erfahrungen mit und Meinungen zu Integrierten Handlungskonzepten bildeten außerdem einen zentralen Komplex in der zweiten bundesweiten Befragung. Insgesamt zeichnet sich ab, dass diese Konzepte inzwischen sowohl in der Praxis als auch in der Fachdiskussion schärfere Konturen gewonnen haben. Dennoch handelt es sich nach wie vor um ein Instrument, das sich noch im Entwicklungsstadium befindet.

## 4.1 Entwicklung Integrierter Handlungskonzepte als Fördervoraussetzung

Bund und Länder messen dem Integrierten Handlungskonzept für die Umsetzung des Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ grundlegende und strategische Bedeutung bei. Dies wird in den von Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung (1999 bis 2002) deutlich: „Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen. ... Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen. Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen.“<sup>3</sup> Mit diesen Bestimmungen wird die Förderfä-

<sup>1</sup> Heidede Becker, Christa Böhme und Ulrike Meyer, Integriertes Handlungskonzept. Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung, in: Soziale Stadt *info*, Nr. 6 (2001) S. 2–6 sowie Anforderungen der Länder, S. 7–10 mit Ergänzungen in Soziale Stadt *info*, Nr. 7, S. 13.

<sup>2</sup> Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln.

<sup>3</sup> Verwaltungsvereinbarung 2002, Artikel 2, Abs. 6, siehe Anhang 10.

higkeit eines Gebietes an die Erarbeitung eines integrierten stadtentwicklungspolitischen Handlungskonzepts für das Quartier gebunden. Eine wichtige Funktion der Konzepte – zumindest des politischen Beschlusses zur Erarbeitung eines solchen Konzepts – besteht darin, dem Land eine Grundlage für die Vergabe von Programm-Mitteln der Sozialen Stadt zu bieten. Die in den Verwaltungsvereinbarungen gleichermaßen geforderte Fortschreibung der Konzepte erleichtert den mittelvergebenden Länderinstanzen die Überprüfung der jährlichen Mittelverwendung.

Soweit die Länder bislang Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Ausschreibungen oder Arbeitshilfen zum Programm Soziale Stadt veröffentlicht haben, gehen diese in der Regel auch auf das Integrierte Handlungskonzept ein. Einige Länder haben die Regelungen der Verwaltungsvereinbarungen ohne zusätzlichen Kommentar übernommen: Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen. In Sachsen-Anhalt bestehen lediglich für fünf von insgesamt neun Gebieten der Sozialen Stadt aufgrund der parallelen URBAN-Förderung weitergehende Anforderungen an Integrierte Handlungskonzepte. Von den Ländern Berlin, Brandenburg, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern sind darüber hinausgehende Anforderungen hinsichtlich inhaltlicher und verfahrensprogrammatischer Aspekte formuliert worden<sup>4</sup>.

Sechs Bundesländer ergänzen die Aussagen der Verwaltungsvereinbarungen um ausführliche und teilweise detaillierte Anregungen und Empfehlungen zur Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten; diese stellen nicht nur nützliche Arbeitshilfen für die Gemeinden dar, sondern lassen darüber hinaus auf die Bedeutung schließen, die diese Länder dem Instrument Integriertes Handlungskonzept beimessen. Dies ist beispielsweise in folgenden Ländern der Fall:

- Der Freistaat Bayern<sup>5</sup> bindet die Bereitstellung von Programm-Mitteln der Sozialen Stadt explizit an die „Erarbeitung eines Integrierten Handlungskonzepts“, das eine Rahmenplanung, die Kosten- und Maßnahmenplanung sowie organisa-

<sup>4</sup> Vgl. dazu *Soziale Stadtentwicklung in Berlin: Erfahrungen mit dem Quartiersmanagement*, Drucksache 14/1045 des Abgeordnetenhauses von Berlin, Berlin 2001, S. 6.

*Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg*, Ergänzungserlass zur Förderrichtlinie '99 zur Stadterneuerung zum Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Potsdam 2001, S. 3: „Finanziert wird die Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzeptes, das städtebauliche, bauliche und soziale Aspekte als Grundlage der weiteren Entwicklung im Quartier beinhaltet. Es soll unter weitreichender Mitwirkung der Betroffenen und Akteure im Gebiet und des Quartiersmanagements erarbeitet werden und offen für Weiterentwicklung sein. Es wird über den ganzen Erneuerungsprozess hinweg Grundlage des Handelns aller Beteiligten sein. Im Handlungskonzept ist das Erreichen der Entwicklungsziele innerhalb der Laufzeit der Gesamtmaßnahme plausibel darzustellen und es muss immer wieder modifiziert und den neuen Zielen angepasst werden. Es bedarf des gemeindlichen Selbstbindungsbeschlusses.“

„*Wohnen in Nachbarschaften (WiN) – Stadtteile für die Zukunft entwickeln*“, *Handlungsprogramm 1999–2002*, „*Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt*“, Mitteilung des Senats vom 25.09.02, Drucksache 15/621 S vom 25.09.02, Bremen 2002.

Für Mecklenburg-Vorpommern wird in einem kurzen Abschnitt darauf hingewiesen, dass die Erarbeitung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (gemeint sind hier gebietsbezogene, nicht gesamtstädtische Konzepte) „aus Programmmitteln förderungsfähig“ ist und „integriert“ so zu verstehen ist, dass die Planungen von allen Fachbereichen getragen werden; *Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK). Ein Leitfaden, Schwerin 2001, S. 7 ([www.am.mv-regierung.de/index.htm](http://www.am.mv-regierung.de/index.htm)).

<sup>5</sup> *Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.)*, Soziale Stadt. Wege zu einer intakten Nachbarschaft, München 2000, S. 25 f. (Städtebauförderung in Bayern, Arbeitsblatt Nr. 3).

torische Regelungen umfassen soll. Es soll „unter weitreichender Mitwirkung der Betroffenen, der Akteure im Quartier und des Quartiersmanagements erarbeitet werden“. Als „Roter Faden‘ der Quartiersentwicklung“ soll das Integrierte Handlungskonzept „über die gesamte, meist lange Laufzeit des Erneuerungsprozesses immer wieder modifiziert und neuen Zielen angepasst werden“. Im Frühjahr 2003 veröffentlichte das Land im Rahmen von Empfehlungen zur Programmdurchführung<sup>6</sup> auch Hinweise zur Entwicklung Integrierter Handlungskonzepte.

- Für Hamburg hat die Stadtentwicklungsbehörde als „Arbeitshilfe für die Bezirksämter und Quartiersentwickler“ Empfehlungen für den Aufbau des Quartiersentwicklungskonzepts vorgelegt, in denen neun Leitziele und Handlungsfelder thematisiert werden<sup>7</sup>. „Zum Konzept gehören auch Angaben darüber, wie lange der öffentlich geförderte Prozess voraussichtlich dauern wird und muss und mit welcher Strategie und welchen Maßnahmen dafür Sorge getragen werden soll, dass der Stadtteil die eingeleiteten Prozesse und erreichten Strukturen auch nach Beendigung der öffentlichen Förderung aus eigener Kraft fortsetzen bzw. erhalten kann (selbsttragende Entwicklung).“ Im Leitfaden wird mehrfach betont, dass das Handlungskonzept auf Fortschreibung angelegt sein soll.
- Für Hessen<sup>8</sup> gibt es Ausführungen zum von den Kommunen auszuarbeitenden integrierten Stadtteilentwicklungsprogramm, das „ziel- und handlungsorientiert, ganzheitlich, offen und prozesshaft“ sein und sich durch „eine hohe Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren auszeichnen“ soll. Darin ist auch ein Leitbild für den Stadtteil zu formulieren, „das über Projekte umgesetzt wird“. Fünf inhaltliche Bausteine (Handlungsfelder) sind im Rahmen des Konzepts miteinander zu verbinden. Zur Aufgabe gehört weiter, „die enge Kooperation der betroffenen Fachgebiete untereinander sowie mit den örtlichen Akteuren und der Bevölkerung organisatorisch sicherzustellen und Koordinationsgremien einzurichten, die schnelles, übergreifendes Handeln ermöglichen (Stadtteilmanagement).“
- Auch für Nordrhein-Westfalen<sup>9</sup> wird betont, dass die Aufnahme ins Programm nur auf der Grundlage von Integrierten Handlungskonzepten erfolgt; außerdem wird empfohlen, für die Phase der Erarbeitung eine ämterübergreifende Gruppe zu bilden, die auch für die Fortschreibung zuständig ist, und einen federführenden Verantwortlichen in der Verwaltung zu benennen. Als wesentliche Bestandteile Integrierter Konzepte werden 13 Handlungsfelder benannt.
- Im Saarland ist das Programm Soziale Stadt in das Landesprogramm „Stadt-Vision-Saar“ eingebunden, das Integrierte Handlungskonzepte für die Teilnahme

6 *Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.)*, Wege zum Integrierten Handeln – Empfehlungen zur Programmdurchführung, München 2003 (Städtebauförderung in Bayern, Materialien 2).

7 Das Quartiersentwicklungskonzept (QUEK) entspricht dem Integrierten Handlungskonzept; dazu *Stadtentwicklungsbehörde Hamburg (STEB)*, Leitfaden zur Darstellung von Quartiersentwicklungskonzepten im Rahmen der Sozialen Stadtteilentwicklung, Hamburg 2000; *Ingrid Breckner, Heike Herrmann, Toralf Gonzalez und Dieter Läßle*, Endbericht der „Programmbegleitung vor Ort“ des Modellgebiets Hamburg-Altona-Lurup im Rahmen des Bund-Länderprogramms „Soziale Stadt“, Hamburg 2002, S. 54 ff.

8 *Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.)*, HEGISS Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, Wiesbaden 2000, S. 17 ff.

9 *Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen*, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1998.

vorschreibt. Die vom zuständigen Umweltministerium vorgelegte „Checkliste“ zur Bewertung von Förderanträgen und Integrierten Handlungskonzepten<sup>10</sup> richtet sich zwar in erster Linie an die Prüfinstanzen, bietet aber insbesondere auch den Kommunen für die Antragstellung wichtige Hilfen zur Erarbeitung der Handlungskonzepte.

- Der sächsische „Leitfaden für die Erstellung Integrierter Handlungskonzepte“ enthält Angaben zur Auswahl des Programmgebiets, seiner Bewertung (sozio-ökonomische Situation), zu Stärken und Schwächen, wesentlichen Problemfeldern, Entwicklungsstrategien, zur Durchführung und zu einem vorgeschalteten Grobkonzept. „Die Bewohner eines Stadtteils sind bereits an der Erstellung der Konzepte zu beteiligen. Für die Umsetzung sind geeignete Verfahren und Instrumente zu entwickeln, die die Beteiligung der Bürger, der privaten Akteure/ Investoren sowie der Wirtschafts- und Sozialplaner gewährleisten. Innerhalb der städtischen Verwaltung sind Organisationsformen zur verbesserten Ressortabstimmung zu entwickeln; außerdem ist ein zusammenfassender Finanzplan für alle Maßnahmen und Projekte des Stadtteilentwicklungskonzeptes, einschließlich der Darstellung der Jahrestanchen für alle Finanzierungsquellen“<sup>11</sup> erforderlich. Betont wird außerdem, dass in dem Konzept auch „die übergeordnete Entwicklungsstrategie und die einzelnen Entwicklungsziele für den Stadtteil im Kontext der gesamtstädtischen und gegebenenfalls auch regionalen Entwicklungen“ darzustellen sind.

## 4.2 Bausteine und Handlungsfelder

Trotz der großen Bedeutung, die Bund und Länder dem Integrierten Handlungskonzept beimessen, zeigt die Umsetzung des Programms Soziale Stadt, dass sowohl im Hinblick auf die Erarbeitung als auch auf die Fortschreibung weiterhin Unsicherheit besteht. So wurden bis Mitte des Jahres 2002 erst für elf der 16 Modellgebiete Integrierte Handlungskonzepte erarbeitet<sup>12</sup>. Darunter bildet Hannover mit einem bereits 1997 im Rahmen der vorlaufenden Sanierung aufgestellten „Aktionsprogramm integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost“, das in ein „gesamtstädtisches Zielkonzept gegen zunehmende sozialräumliche Segregation“ eingebunden ist, einen Sonderfall<sup>13</sup>.

Anstelle von neu entwickelten Integrierten Handlungskonzepten kommen in den anderen Modellgebieten noch eher städtebaulich ausgerichtete Rahmenpläne zum Tragen (beispielsweise in den Modellgebieten Leinefelde – Südstadt, Nürnberg –

10 *Ministerium für Umwelt des Saarlandes*, Checkliste zur Bewertung von Förderanträgen/integrierten Handlungskonzepten im Rahmen des Förderprogramms „Stadt-Vision-Saar“, Saarbrücken 2001.

11 *Sächsisches Staatsministerium des Innern*, „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Leitfaden zur Erstellung Integrierter Handlungskonzepte vom 20. März 2000, Dresden 2000, S. 5.

12 Dabei werden mehrere Konzepte den Anforderungen hinsichtlich Leitbild-Entwicklung, Beteiligung und Einbindung in gesamtstädtische Konzepte nur ansatzweise gerecht. So hat beispielsweise das Integrierte Handlungskonzept für das Modellgebiet Berlin-Kreuzberg – Kottbusser Tor eher den „Charakter eines Rechenschaftsberichts gegenüber der Verwaltung ... weniger den einer zielorientierten Gesamtbilanz“; *Beer/Musch*, „Stadtteile ...“, S. 83.

13 Aus Sicht des PvO-Teams ein „ambitioniertes und komplexes Konzept“ mit „hochgesteckten“ Zielen (*Geiling und andere*, Begleitende Dokumentation, S. 97 und S. 112).

Galgenhof/Steinbühl, Schwerin – Neu Zippendorf), die in Einzelfällen um Elemente integrierter Ansätze ergänzt wurden. Etwas differenzierter wurde für Halle – Silberhöhe vorgegangen; dort gibt es die „Entwicklungskonzeption Halle-Silberhöhe – Städtebauliches Leitbild unter dem besonderen Aspekt des Überangebotes an Wohnraum“ als Konzept „aus städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Sicht“ sowie das „Handlungskonzept zum URBAN-21-Antrag“ als „sozialverträgliche Begleitung des städtebaulichen Umstrukturierungsprozesses“<sup>14</sup>.

In der bundesweiten Befragung wird für 63 Prozent der Programmgebiete (141 Gebiete) angegeben, dass ein Integriertes Handlungskonzept bereits vorliegt, und für weitere 21 Prozent (46 Gebiete), dass ein entsprechendes Konzept erarbeitet wird. Diese zusammen 187 Programmgebiete stellen für die Auswertung der Befragung die differenzierte Grundgesamtheit dar, auf die Fragen zu Details der Integrierten Handlungskonzepte bezogen sind. Für doch immerhin 13 Prozent (29 Gebiete) wird das Vorhandensein eines Integrierten Handlungskonzepts verneint.

Im Vergleich der Bundesländer fällt auf, dass in sieben Ländern für alle ihre Gebiete Integrierte Handlungskonzepte entweder bereits vorliegen oder in Arbeit sind: Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen. Die Angaben für die Programmgebiete in drei Bundesländern lassen auf größere Zurückhaltung schließen: Für zehn der insgesamt elf Gebiete in Bremen wird mit „nein“ geantwortet, für das elfte keine Angabe gemacht; auch für gut ein Drittel der 15 rheinland-pfälzischen Programmgebiete spielen die Integrierten Handlungskonzepte offenbar keine Rolle; außerdem bleiben die Befragungsergebnisse in diesem Punkt auch für Berlin unklar, wo ebenfalls für gut ein Drittel der 14 erfassten Gebiete ein Integriertes Handlungskonzept verneint wird oder keine Angabe erfolgt ist.

Über die Qualität der Konzepte ist mit diesen Angaben noch keinerlei Aussage möglich. Einschätzungen dazu können erst unter Berücksichtigung der Antworten zu den Bausteinen und Handlungsfeldern der Integrierten Handlungskonzepte vorgenommen werden.

### Bausteine Integrierter Handlungskonzepte

Aus Erfahrungen mit der Programmbegleitung vor Ort in den Modellgebieten, Anforderungen der Länder, vorliegenden Integrierten Handlungskonzepten und aus vielen Fachdiskussionen lassen sich mehrere Bausteine ableiten, die als Fundament für einen leistungsfähigen Einsatz des Instruments Integriertes Handlungskonzept dienen können. Diese Bausteine sind nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen, da Integrierte Handlungskonzepte unter anderem dadurch charakterisiert sind, dass verschiedene Prozesse parallel ablaufen. Es geht um Gleichzeitigkeit beispielsweise von Zielformulierung und Realisierung erster Projekte, um ein wechselwirkendes und sich ständig erneuerndes System, wozu auch die Fortschreibungen beitragen sollen. Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der bislang längsten Tradition integrierter Stadtteilentwicklung, haben deutlich die

<sup>14</sup> Stefan Geiss, Julia Kemper und Marie-Therese Krings-Heckemeier, Programmbegleitung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – Modellgebiet „Halle-Silberhöhe“, Sachsen-Anhalt. Endbericht, Berlin 2002, S. 36.

Notwendigkeit gezeigt, gleichzeitig einerseits Ziele und Leitvorstellungen weiterzuentwickeln und andererseits Teilschritte bereits umzusetzen. Insbesondere so genannte Schlüssel- oder Leitprojekte können Impulse geben und damit die Beteiligungsmotivation im Quartier erhöhen sowie zur Identitätsentwicklung und Imageverbesserung beitragen.

Die Bausteine können je nach spezifischer Situation in den Programmgebieten unterschiedliche Ausprägungen haben. Deshalb sind sie nicht als fest gefügte Konzeptstruktur zu verstehen, sondern als Merkposten für Fragen, die im Rahmen des Integrierten Handlungskonzepts erläutert und geklärt werden sollten<sup>15</sup>:

Im Bereich der *Identifizierung von Problemen und Potenzialen* sowie der *Klärung von Handlungsbedarfen* und damit der Analyse der Ausgangssituation geht es in den Integrierten Handlungskonzepten um die folgenden Teilschritte:

- Zusammenführung bereits vorhandener Untersuchungsergebnisse, Entwicklungsprogramme, Planungen und Maßnahmen aller wichtigen Handlungsfelder sowie Bestandsaufnahme von Initiativen und Aktivitäten im Quartier: Die Integrierten Handlungskonzepte können in vielen Fällen auf Untersuchungen oder Planungen aus Vorlauf-Aktivitäten aufbauen. So liegen beispielsweise für 80 Programmgebiete Vorbereitende Untersuchungen vor.
- Begründung der Auswahl und Abgrenzung des Gebiets (bei 76 Prozent der Programmgebiete Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts), Analyse seiner gesamtstädtischen Bedeutung und Funktion<sup>16</sup>: Für das Antragsverfahren ist im Vergleich mit der gesamtstädtischen Situation der Nachweis des „besonderen Entwicklungsbedarfs“ zu führen. Dieser setzt eine entsprechende Datenlage und Untersuchungen voraus, die häufig in den Städten und Gemeinden noch nicht vorhanden sind. Er kann zum Anlass genommen werden, Monitoringsysteme aufzubauen, die dann auch für die Evaluierung der Programmumsetzung genutzt werden können.
- Benennung der zentralen Problemfelder und Entwicklungspotenziale auf Basis einer Strukturanalyse (bei 93 Prozent der Programmgebiete Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts): Mit der Analyse von Stärken und Schwächen des Stadtteils wird ermittelt, welche zentralen Probleme vorrangig zu lösen sind und auf welche Potenziale und Ressourcen dabei im Gebiet gebaut werden kann.

Im Bereich der *Formulierung von Leitvorstellungen oder Leitbildern und von Zielen* sowie den daraus abgeleiteten *Maßnahmen und Projekten* zeigen sich besondere Schwierigkeiten, die in der Forderung einerseits nach Konkretisierung der Ziele und andererseits nach Klärung der jeweiligen Lösungskapazität von Projekten und Maßnahmen münden. Während im ARGEBAU-Leitfaden als bundesweite Geltung beanspruchendem Strategiepapier die Ziele auf einer allgemeinen Ebene bleiben müssen (etwa wenn als Ziel formuliert wird, „soziale Problemgebiete zu selbstän-

<sup>15</sup> Die Grundgesamtheit stellen im Folgenden die 187 Programmgebiete dar, für die ein Integriertes Handlungskonzept bereits vorliegt oder erarbeitet wird. Dabei konnten aber offenbar hinsichtlich mehrerer (23) der in Arbeit befindlichen Konzepte noch keine Angaben zu den Bausteinen gemacht werden. Alle Prozentangaben in den folgenden Abschnitten beziehen sich daher auf die 164 Programmgebiete (74 Prozent aller von der Befragung erfassten Gebiete), für die entsprechende Angaben gemacht werden konnten.

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch Kapitel 3.

dig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive zu machen<sup>17</sup>), geht es für die Programmgebiete darum, die allgemeinen Ziele vor dem Hintergrund der realen Gebietsituation zu operationalisieren. Konkret und nachvollziehbar werden die Ziele in der Regel erst, wenn gleichzeitig Strategien, Maßnahmen und Projekte entwickelt werden, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Häufig sind die Ziele im Umkehrschluss zu den Problemen formuliert.

- Formulierung eines Leitbildes für die Stadtteilentwicklung, Vernetzung und Operationalisierung von Zielen verschiedener Handlungsfelder (bei 96 Prozent der Programmgebiete sind „Leitlinien, Entwicklungsziele“ Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts): Auf Basis von Ergebnissen der Stärken- und Schwächenanalyse sowie dem Aufspüren von Ressourcen lassen sich Zielvorstellungen für die Zukunft des Stadtteils erarbeiten. Dabei geht es auch um die Festlegung von zentralen Leit- und Oberzielen sowie die Definition spezifischer Entwicklungsziele für die einzelnen Handlungsfelder. Als hilfreich erweist sich dabei auch die Berücksichtigung von Zielhierarchien und absehbaren Zielkonflikten.
- Einbindung der Entwicklungsziele für den Stadtteil in das gesamtstädtische Entwicklungskonzept: Erfolg bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt hängt unter anderem auch davon ab, inwieweit es gelingt, gebietsbezogene Maßnahmen, Projekte, Verfahren und Strategien programmatisch mit der gesamtstädtischen Entwicklungspolitik zu verknüpfen und die gesamtstädtischen Wirkungszusammenhänge nicht aus dem Blick zu verlieren. Die gebietsbezogenen Integrierten Handlungskonzepte brauchen die Einbindung in gesamtstädtische Konzepte, damit ausgeschlossen werden kann, dass problematische Entwicklungen nur sozialräumlich verschoben werden oder dass quartiersbezogenen Strategien durch übergeordnete Politiken entgegengewirkt wird. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Wohnungs- und Infrastrukturpolitik.
- Darstellung von Strategien, Maßnahmen und Projekten (bei 99 Prozent der Programmgebiete Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts) mit Angabe von Trägern, Adressaten, Finanzierung, Zeitplan der Umsetzung usw.: Um dem integrativen Anspruch des Konzepts gerecht zu werden, sind in diesem Zusammenhang die vielfältigen Handlungsfelder einer integrierten Stadtteilentwicklung zu berücksichtigen. Dabei kommt Mehrzielprojekten, bei denen der integrative Gehalt bereits im Projekt verankert ist, eine besondere Rolle zu.

Ein weiterer wichtiger Komplex, der bei den Integrierten Handlungskonzepten bisher noch häufig vernachlässigt bleibt, betrifft *Überlegungen zur Umsetzungsprogramm- und zur Bündelung möglicher Finanzierungsquellen* und damit die eher instrumentelle Zieldimension des Programms (Modernisierung des politischen und administrativen Handelns sowie Stärkung zivilgesellschaftlicher Kräfte). Unter den Leitthemen Vernetzung, Koordination und Kooperation stehen die folgenden Bausteine des Integrierten Handlungskonzepts:

- Angaben zur Organisation und zur Projektsteuerung sowie zum Management (bei 76 Prozent der Programmgebiete Bestandteil des Integrierten Handlungs-

---

17 ARGEBAU-Leitfaden, Kapitel 3, 1. Abs, siehe Anhang 9.

konzepts): Dies betrifft Vorschläge zum Aufbau von Organisationsstrukturen mit lokalem Quartiermanagement, Lenkungs- oder Steuerungsgruppen, ressort- und ämterübergreifender Organisation, Stadtteilforen usw. und schließt auch die Regelung von Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnissen sowie horizontale und vertikale Vernetzungsstrukturen ein.

- Strategien zur Aktivierung und Beteiligung (bei 73 Prozent der Programmgebiete Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts) von Quartiersbevölkerung und Stadtteilakteuren: Hier ist zu klären, wie und durch wen direkte Ansprache erfolgt, inwieweit Entscheidungsstrukturen dezentralisiert (Quartierbudgets, Verfügungsfonds) und welche Strategien der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden sollen.
- Kosten- und Finanzierungsübersicht mit geschätzten Gesamtkosten und Finanzierungsplan (bei 69 Prozent der Programmgebiete Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts) sowie Angaben zum Zeitablauf und Umsetzungsplan (bei 62 Prozent der Programmgebiete Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts): Dabei ist das gesamte Spektrum von Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen, das von öffentlichen Fördermitteln (Kommune, Bund, Land, Europäische Union) über private Mittel (im Rahmen von privaten Investitionen, öffentlich-privaten Partnerschaften, Sponsoring, Spenden und Stiftungen) bis zur Erwirtschaftung von Eigenmitteln reicht.

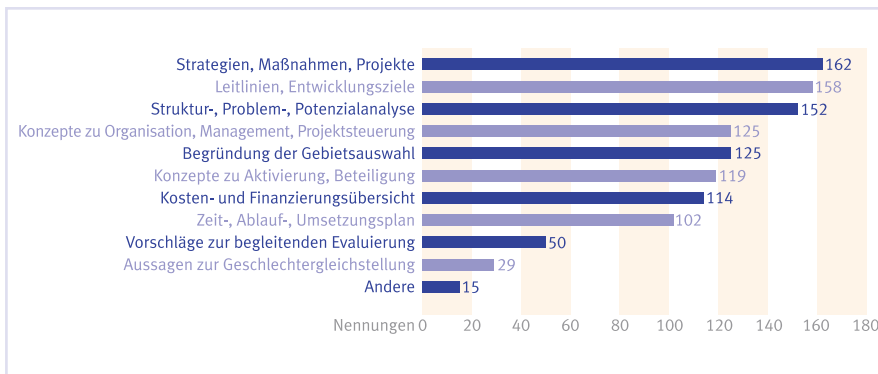
Die *Evaluierung der Programmumsetzung*<sup>18</sup> gilt als „unabdingbarer Bestandteil der Integrierten Handlungskonzepte“ – so ist es im ARGEBAU-Leitfaden ausgeführt. Damit ist der Bereich *Umsetzungs- und Qualitätskontrolle* angesprochen. Es erscheint nötig, sich kontinuierlich im gebietsöffentlichen Diskurs über Erfolg, Misserfolg und Änderungsbedarf zu verständigen und damit die Konzepte – quasi als lernende Systeme mit lernenden Akteuren – an gewandelte Bedingungen anzupassen. Zu diesem Komplex gehören die folgenden Bausteine:

- Konzept für eine begleitende Prozessevaluierung und Vorbereitung der Ergebnisevaluierung (bei 30 Prozent der Programmgebiete Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts): In diesem Zusammenhang geht es besonders darum, die Fragen zu präzisieren, die mit der Evaluation beantwortet werden sollen. Geht es beispielsweise um die Analyse von „Gebiets-Effekten“ oder um die von „Governance-Effekten“ oder um beides?<sup>19</sup> Im Zuge von Erfahrungsaustausch lassen sich Qualitätsansprüche und Qualitätskriterien vergleichen und begründet einschätzen. Hier kommt insbesondere den Ländern eine zentrale Rolle zu.
- Monitoring als Aufbau einer kontinuierlichen kleinräumigen differenzierten Sozialberichterstattung: Gebietsauswahl aufgrund des Kriteriums „besonderer Entwicklungsbedarf“ der Stadtteile und Evaluation der Programmumsetzung sind auf eine ergiebige Datenlage oder den Auf- und Ausbau entsprechender Beobachtungssysteme angewiesen.

<sup>18</sup> Vgl. dazu weiter Kapitel 9.

<sup>19</sup> Dazu *Uwe-Jens Walther*, Gesichtspunkte zu einer Evaluation des Programms Soziale Stadt. Papier für die konstituierende Sitzung der Expertenkommission am 11. September 2002 in Berlin (unveröffentlichtes Typoskript).

- Entwicklung von Verstärkungsstrategien: Die Situation in Programmgebieten, in denen die Förderung absehbar ausläuft<sup>20</sup>, zeigt, wie nötig es ist, die längerfristige Tragfähigkeit von Maßnahmen und Projekten in den Konzepten stärker zu berücksichtigen.



**Abbildung 31:**

Bausteine der Integrierten Handlungsprogramme (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Bei den 164 Programmgebieten, für die Angaben zu den Bausteinen ihrer Integrierten Handlungskonzepte gemacht wurden, dominieren als Konzeptbestandteile Aussagen zu Strategien, Maßnahmen und Projekten, zu Leitlinien und Entwicklungszielen sowie Struktur-, Problem- und Potenzialanalysen. Jeweils für etwa drei Viertel der Konzepte sind außerdem noch die Begründung der Gebietsauswahl, Konzepte zu Organisation, Management und Projektsteuerung sowie zu Aktivierung und Beteiligung vorhanden. Auch eine Kosten- und Finanzierungsübersicht sowie Zeit-, Ablauf- und Umsetzungsplan sind im Großteil der Konzepte enthalten. Lücken werden bisher noch bei den Vorschlägen zur begleitenden Evaluierung sichtbar. Das Schlusslicht bilden Aussagen zur Geschlechtergleichstellung (Gender Mainstreaming), die bisher nur in Hamburg bei allen vier Konzepten sowie bei einigen Konzepten in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz thematisiert wird. In deutlich mehr als einem Drittel der Gebiete, in denen ein Integriertes Konzept vorhanden ist oder erarbeitet wird (56 Programmgebiete), sind diese Konzepte sehr umfassend angelegt. Sie enthalten alle Bausteine mit Ausnahme von Gender Mainstreaming und Evaluation.

### In die Konzepte einbezogene Handlungsfelder

Die Antworten auf die Frage nach den in die Konzepte einbezogenen Handlungsfeldern lassen erste Rückschlüsse auf den integrativen Gehalt der Konzepte zu. Inwieweit werden die Konzepte dem Anspruch gerecht, gebietsbezogen baulich-räumliche mit sozialen, ökonomischen, kulturellen, ökologischen usw. Ansätzen in Maßnahmen und Projekten zu verknüpfen – beispielsweise durch die Vernetzung von traditionellen Wohnumfeldmaßnahmen mit Beschäftigungs- oder Qualifizie-

<sup>20</sup> Dies trifft gegenwärtig vor allem für die 35 nordrhein-westfälischen Programmgebiete zu, die aus dem Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ nur bis zum Durchführungsende der Maßnahmen in das Programm Soziale Stadt übergeleitet wurden.

rungsprojekten oder Kooperationen/Partnerschaften zwischen Schulen und lokalen Wirtschaftsunternehmen?

Die Befragungsergebnisse stimmen erst einmal optimistisch. Für fast 90 Prozent der Integrierten Handlungskonzepte (146 Programmgebiete) wird die Berücksichtigung von zehn und mehr Handlungsfeldern gemeldet. Inwieweit hier tatsächlich auch Vernetzungen konzipiert sind, entzieht sich auf Basis der Befragungsdaten der Auswertungsmöglichkeit. Tatsächlich wird vor allem von den Ländern beklagt,

**Tabelle 7:**

In die Integrierten Konzepte einbezogene und besonders wichtige Handlungsfelder (n=187; Zweite Befragung – Difu 2002)

Handlungsfeld	einbezogen			besonders wichtig		
	abs.	%	Rang	abs.	%	Rang
Wohnumfeld und öffentlicher Raum (Sicherheit)	155	82,9	1	83	44,4	2
Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur	153	81,8	2	88	47,0	1
Image und Öffentlichkeitsarbeit	148	79,1	3	65	34,7	5
Kinder- und Jugendhilfe	147	78,6	4	67	35,8	4
Sport und Freizeit	142	75,9	5	32	17,1	11
Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen	140	74,9	6	79	42,2	3
Schulen und Bildung im Stadtteil	137	73,3	7	60	32,1	6
Beschäftigung	135	72,2	8/9	51	27,3	9
Stadtteilkultur	135	72,2	8/9	44	23,5	10
Verkehr	131	70,0	10	23	12,3	13
Qualifizierung und Ausbildung	130	69,5	11	59	31,5	7
Lokaler Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft	126	67,4	12	55	29,4	8
Familienhilfe	107	57,2	13	15	8,0	16/17
Umwelt	106	56,7	14	15	8,0	16/17
Seniorenhilfe	104	55,6	15	17	9,1	15
Wertschöpfung im Gebiet	87	46,5	16	21	11,2	14
Befähigung, Artikulation und politische Partizipation	77	41,2	17	27	14,4	12
Gesundheit	73	39,0	18	7	3,7	19/20
Prozess- und Ergebnisevaluation	63	33,7	19	9	4,8	18
Monitoring	49	26,2	20	7	3,7	19/20
Anderes	10	5,3	21	6	3,2	21

dass die Handlungsfelder in den Konzepten manchmal isoliert nebeneinander stehen<sup>21</sup>. Vorausgesetzt es kommt bei der Umsetzung der Integrierten Handlungskonzepte auch zur wirklichen Vernetzung der Handlungsfelder und Realisierung von gebietsbezogenen mehrzielorientierten Maßnahmen und Projekten, ließe sich auf eine Erfüllung des Anspruchs „integrativ“ schließen.

Aus Tabelle 7 lässt sich nicht nur erkennen, wie häufig die einzelnen Handlungsfelder in die Konzepte einbezogen sind; deutlich wird auch, dass es von dieser Rangfolge leichte Abweichungen gibt, wenn es um die Beantwortung der Frage nach den jeweils fünf als besonders wichtig erachteten Handlungsfeldern geht.

### 4.3 Verfahren der Erarbeitung, Abstimmung und Fortschreibung

Erfahrungen aus den Modellgebieten und die Ergebnisse der zweiten Befragung zeigen, dass zu Beginn der Programmumsetzung vorhandene Unsicherheiten, was die Erarbeitung, Abstimmung und Fortschreibung Integrierter Handlungskonzepte betrifft, inzwischen vielerorts überwunden sind. Deutlich erkennbar ist auch, dass mit den jetzt vorliegenden Ansätzen auf ganz unterschiedliche Weise Bottom-up- und Top-down-Strategien bei den einzelnen Verfahrensschritten zur Erstellung der Konzepte miteinander verbunden werden. Dabei wird mit den Bottom-up-Strategien die in der bisherigen Programmrealisierung gewonnene Erkenntnis umgesetzt, dass Integrierte Handlungskonzepte, um wirksam werden zu können, an den Interessen, Aktivitäten und Bedürfnislagen der Quartiersbevölkerung und der Stadtteilakteure anknüpfen müssen. Immerhin wird in zwei Dritteln der Fragebögen (147 Nennungen) der Aussage zugestimmt, dass Integrierte Handlungskonzepte unter Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Akteure vor Ort entwickelt werden sollten, und nur fünf Prozent der Antwortenden (elf Nennungen) sind anderer Ansicht.



**Abbildung 32/33:**  
Diskussion am Modell in Hamburg – Lurup  
(Fotos: Sabine Tengeler, Hamburg)

<sup>21</sup> Hierzu beispielsweise Anmerkungen von Andreas Distler im Rahmen des Podiumsgesprächs „Qualitätsstandards für leistungsfähige Integrierte Handlungskonzepte“, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln*, S. 235.

### Startphase für die Erarbeitung

In den zwischen Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung ist festgelegt, dass Integrierte Handlungskonzepte maßnahmebegleitend zu erstellen sind. Dies lässt offen, ob das Konzept bereits mit der Beantragung der Fördermittel eingereicht werden muss oder aber mit seiner Erarbeitung noch zu Beginn der Programmumsetzung begonnen werden kann. Bisher sind grundsätzlich zwei verschiedene Vorgehensweisen zu erkennen: Ein Teil der Kommunen verbindet bereits die Beantragung von Fördermitteln mit der Vorlage eines Integrierten Handlungskonzepts, da in diesem Zusammenhang ohnehin Angaben zu den wesentlichen Entwicklungszielen und beabsichtigten Maßnahmen gemacht werden müssen oder aber – wie in Nordrhein-Westfalen und im Saarland<sup>22</sup> – die Vorlage eines Integrierten Handlungskonzepts vom Land zur Voraussetzung für die Aufnahme in das Programm gemacht wird. Auch für die Modellgebiete erfolgte in zwei Fällen die Entwicklung des Integrierten Handlungskonzepts im Vorfeld der Antragstellung (Leipziger Osten, Ludwigshafen – Westend).

Ein Vorteil einer solchen frühzeitigen Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts ist, dass die Stadtteilentwicklung von Beginn an zielgerichteter und weniger „inkrementalistisch“ verlaufen kann. Da zu diesem Zeitpunkt in den meisten Fällen noch keine Beteiligungsstrukturen aufgebaut sind, kann die Erarbeitung aber nur verwaltungsintern und ohne Mitwirkung anderer lokal wirksamer Akteure sowie der Bewohnerinnen und Bewohner erfolgen. Vor diesem Hintergrund wird es sich in der Regel um – im günstigsten Fall teilabgestimmte – Entwürfe der Verwaltung handeln, deren weitere Behandlung Offenheit und Flexibilität voraussetzt, um die Chancen für ein Wechselspiel zwischen Top-down- und Bottom-up-Ansatz nicht zu verstellen. Die Erfahrungen zeigen, dass in diesen Fällen zügig Beteiligungsprozesse einzuleiten sind, die für die Umsetzung, Weiterentwicklung und Fortschreibung des Konzepts tragend werden.

In vielen Programmgebieten wird dagegen mit der Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts erst im Laufe der Programmumsetzung begonnen. Nach den Ergebnissen der zweiten Befragung befand sich das Integrierte Handlungskonzept zum Zeitpunkt der Befragung in denjenigen Gebieten, die zur Steuerung der integrierten Stadtteilentwicklung ein solches Konzept aufstellen, bei 52 Prozent der im Jahr 2001, 23 Prozent der im Jahr 2000 und 19 Prozent der im Jahr 1999 ins Programm aufgenommenen Gebiete noch in Arbeit. Auch in den meisten Modellgebieten wurde das Handlungskonzept im Laufe der Programmumsetzung entwickelt. Dies liegt teilweise daran, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung noch viele Grundinformationen über das Gebiet fehlen, Organisations-, Management- und Kommunikationsstrukturen erst aufgebaut werden müssen und in der Regel erheblicher Zeitdruck besteht. Außerdem scheint die große Erfolgserwartung im Gebiet und seitens der Politik häufig ein eher pragmatisches Vorgehen mit dem Schwergewicht auf der Konzipierung und Umsetzung von Projekten ohne schlüssiges Handlungskonzept und damit ohne allgemein verbindlichen Orientierungsrahmen zu stützen.

22 *Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen*, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Ressortübergreifendes Handlungsprogramm; *Ministerium für Umwelt des Saarlandes*, „Stadt-Vision-Saar“ – Integriertes Stadtentwicklungsprogramm für städtische Problemgebiete im Saarland, Saarbrücken 2000.

Diese projektbezogene Vorgehensweise war auch im Modellgebiet Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord für die Startphase in das Vorläuferprogramm des Landes 1995 kennzeichnend: „Ziele und Leitbilder wurden nicht explizit formuliert, die Entwicklung der Einzelprojekte wurde aus einem gemeinsamen Grundverständnis für Probleme und Perspektiven des Gebietes abgeleitet“<sup>23</sup>. Im Vordergrund – so ein Ergebnis der Programmbegleitung vor Ort – stand „die kurzfristige Realisierung von Einzelprojekten mit möglichst vielseitigem Nutzen und sichtbaren Erfolgen“<sup>24</sup>. Der allmähliche Prozess zur strategischen Ausrichtung und Zielbestimmung begann erst 1997, zwei Jahre nach Programmbeginn, als sich sowohl die Akteurslandschaft als auch die Organisationsstrukturen zur Umsetzung des Programms konstituiert hatten<sup>25</sup>.



**Abbildung 34:**  
Planungswerkstatt Hof – Bahnhofsviertel  
(Foto: Büro Dr. Holl, Würzburg)

Vorteile einer solchen Herangehensweise liegen darin, dass durch bereits realisierte (Schlüssel-)Projekte, die schnell zu sichtbaren Verbesserungen im Stadtteil führen, Diskussionen angeregt werden und die Motivation in der Bewohnerschaft steigt. Außerdem besteht genug Zeit, um zum einen geeignete Management- und Organisationsstrukturen als eine tragfähige Basis für die systematische Diskussion von Leitbildern, Zielen und Strategien sowie für die Einbeziehung von Quartiers-

<sup>23</sup> Wolfram Schneider, Fortschreibung und Umsetzung der Konzepte. Impulsreferat in der Arbeitsgruppe 7, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln, S. 125.

<sup>24</sup> Klaus Austermann, Marcelo Ruiz und Matthias Sauter, Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung. Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord, Abschlussbericht der Programmbegleitung-vor-Ort, Dortmund 2002, S. 24 (ILS Schriften, Bd. 186).

<sup>25</sup> Anders stellt sich die Vorgehensweise für das neue Programmgebiet Gelsenkirchen – Südost dar. Nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen in Bismarck/Schalke-Nord wurde hier bereits in der Vorbereitungsphase zum Stadtteilprogramm von der Verwaltung ein Integriertes Handlungskonzept mit Leitvorstellungen, Strategien und Zielen für die einzelnen Handlungsfelder erarbeitet. Dabei wurden neben einer großen Zahl kommunaler Fachbereiche und Einrichtungen auch Akteure aus der lokalen Politik, aber auch der Trägerlandschaft eingebunden. Dies hat dazu beigetragen, dass bereits in der Startphase bei vielen Akteuren ein im Vergleich zu den Anfängen des Stadtteilprogramms „Bismarck/Schalke-Nord“ sehr ausgeprägtes Interesse an der Programmumsetzung besteht (Stadt Gelsenkirchen, Integriertes Handlungskonzept Gelsenkirchen-Südost, November 2001).

bevölkerung und Stadtteilakteuren einzurichten und zum anderen das Kennenlernen und die Zusammenarbeit lokaler und lokal wirksamer Akteure zu organisieren. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass die Offenheit der Zielausrichtung eine inhaltliche Beliebigkeit und ein programmatisches Vakuum für die Stadtteilentwicklung nach sich zieht<sup>26</sup>, wenn nicht zeitnah im laufenden Prozess ein Integriertes Handlungskonzept entwickelt und fortgeschrieben wird.

**Tabelle 8:**  
Jahr der Programmaufnahme und Stand des Integrierten Handlungskonzepts (IHK) (n=186; Zweite Befragung – Difu 2002)

	IHK in Arbeit		IHK liegt vor		Gesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1999	21	18,9	90	81,1	111	100
2000	11	22,9	37	77,1	48	100
2001	14	51,9	13	48,1	27	100
<b>Gesamt</b>	<b>46</b>	<b>24,7</b>	<b>140</b>	<b>75,3</b>	<b>186</b>	<b>100</b>

 Deutsches Institut für Urbanistik

### Federführung und Zuständigkeiten

Für knapp drei Viertel der 187 Gebiete, in denen ein Integriertes Handlungskonzept vorliegt oder erarbeitet wird, wurde die Verwaltung als federführend für dessen Entwicklung und Fortschreibung genannt. Dabei hat mit etwas mehr als der Hälfte (105 Gebiete) der Bereich Planen, Bauen und Verkehr, der sich traditionell mit Fragen der räumlichen Entwicklung von Stadtteilen unter anderem im Rahmen der klassischen Sanierungsverfahren befasst, den weitaus größten Anteil. Die Bereiche Soziales, Kinder- und Jugendhilfe sowie Wirtschaft sind demgegenüber trotz der Schwerpunktverlagerung integrierter Stadtteilentwicklung von baulich-räumlichen stärker zu sozialen Maßnahmen deutlich geringer vertreten. Weitere Verwaltungsbereiche spielen kaum oder gar keine Rolle. Häufiger dagegen wurden der Verwaltung zugeordnete lokale Quartiermanagementeinrichtungen sowie aus der Verwaltung ausgelagerte, aber eng mit ihr zusammenarbeitende Entwicklungsgesellschaften als federführend genannt („Andere/r Dienststelle/Fachbereich“).

**Tabelle 9:**  
Federführende/r Dienststelle/Fachbereich bei der Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts (n=187, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)

Federführende/r Dienststelle/Fachbereich	Nennungen	Prozent
Planen, Bauen und Verkehr	105	56,1
Soziales	18	9,6
Wirtschaft	9	4,8
Kinder- und Jugendhilfe	8	4,3
Kultur	3	1,6
Umwelt	3	1,6
Gesundheit	2	1,1
Gleichstellungsstelle/Frauenbüro	1	0,5
Andere/r Dienststelle/Fachbereich	15	8,0
Keine Angabe	51	27,3

 Deutsches Institut für Urbanistik

<sup>26</sup> Austermann/Ruiz/Sauter, S. 24.

Auch für die Modellgebiete wird die Federführung überwiegend von der kommunalen Verwaltung und hier ebenfalls primär vom Bereich Planen, Bauen und Verkehr übernommen. Für eine gemeinsame Wahrnehmung dieser Aufgabe durch zwei Verwaltungsbereiche hat sich die Stadt Flensburg im Modellgebiet Neustadt entschieden. Dort sind auf Grundlage eines Kooperationsvertrags sowohl der Fachbereich Umwelt und Planen als auch der Fachbereich Soziales, Jugend und Gesundheit für die Erarbeitung des Konzepts federführend. Eine solche „Tandemlösung“ fördert die Zusammenarbeit zwischen städtebaulichen und sozialen Verwaltungsakteuren und kann für die Programmumsetzung als ein Schritt in die „richtige“ Richtung angesehen werden.

Managementebene	Managementeinheit	Nennungen	Prozent
Quartiersebene	Vor-Ort-/Stadtteilbüro	112	50,5
Intermediäre Ebene	Stadtteilkonferenz	48	21,6
	Workshops, Foren, Runde Tische	57	25,7
	Themenbezogene Arbeitsgruppen/-kreise	61	27,5
	Stadtteilmoderator/in	60	27,0
Kommunale	Dezernatsübergreifende Steuerungs-/Lenkungsgruppe	68	30,6
	Ämter-/ressortübergreifende Arbeitsgruppe	79	35,6
	Gebietsbeauftragte/r	76	34,2

**Tabelle 10:**

Zuständige Managementebene und -einheit für die Entwicklung und Fortschreibung des Integrierten Handlungskonzepts (n=222, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Erfahrungen zeigen, dass die für die Erarbeitung zuständige Managementebene<sup>27</sup> nicht unbedingt mit der federführenden Ebene identisch ist. Als für die Entwicklung und Fortschreibung des Handlungskonzepts zuständige Managementebene wurde in der Befragung am häufigsten die Quartiersebene (Vor-Ort-/Stadtteilbüro) genannt. Mit größerem Abstand erst folgen an zweiter Stelle Managementeinheiten der kommunalen Verwaltungsebene. Managementeinheiten auf der intermediären Ebene spielen eine geringere Rolle. Die große Anzahl von Mehrfachnennungen lässt jedoch vermuten, dass vielfach nicht eine Managementebene alleine zuständig ist, sondern die Aufgabe der Entwicklung und Fortschreibung des Integrierten Handlungskonzepts von Managementeinheiten verschiedener Ebenen gemeinsam wahrgenommen wird. Diese Annahme wird auch durch Erfahrungen aus den Modellgebieten bestätigt. Dabei kann eine Vernetzung der drei Managementebenen bei der Aufgabenerfüllung zum Abbau des Konfliktpotenzials zwischen Lebenswelt

<sup>27</sup> Vgl. ausführlich zu den verschiedenen Managementebenen der Programmumsetzung (Verwaltungsebene, intermediäre Ebene, Quartiersebene) Kapitel 7.

und Systemwelt<sup>28</sup> beitragen; in der Kooperation gelingt es eher, sowohl Wünsche und Vorstellungen der Quartiersebene als auch die „Sachzwänge“ und unterschiedlichen Interessen der Verwaltung zu berücksichtigen und in Einklang zu bringen.

### Abstimmung und Beteiligung

Die nötigen Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse mit der Quartiersbevölkerung, den Stadtteilakteuren sowie zwischen den Ressorts und Ämtern sind zeitlich und personell oft sehr aufwändig. Immerhin 18 Prozent der in der zweiten Befragung Antwortenden halten den Aufwand für die Abstimmung des Konzepts für zu hoch; allerdings stimmt fast die Hälfte dieser Einschätzung nicht zu. Erfahrungen in den Modellgebieten machen deutlich, dass eine Vernachlässigung von Beteiligung die spätere Umsetzung sehr erschweren kann. Für das Modellgebiet Berlin-Kreuzberg – Kottbusser Tor wird von der Programmbegleitung vor Ort beispielsweise berichtet, dass Ziele, Projekte und Bewertungen des vom lokalen Quartiermanagement erarbeiteten Handlungskonzepts nur unzureichend mit den Bewohnerinnen und Bewohnern, den Wohnungseigentümern und -baugesellschaften, den politischen Gremien und Parteien sowie den Ressorts der Bezirksverwaltung abgestimmt worden seien und sich dies bei der Umsetzung negativ auswirke: „So sind die Vorstellungen der Akteure, was das Programm ‚Soziale Stadt‘ eigentlich sei und wodurch es sich von traditionellen Stadterneuerungsstrategien oder Förderprogrammen unterscheidet, heterogen. Je nach eigener Interessenslage liegt der Schwerpunkt ihres Interesses auf investiven (Eigentümer) oder nicht-investiven Maßnahmen (Träger, Initiativen)... Dass es sich um einen integrierten Prozess der Gebietsentwicklung handelt, ist kein Konsens.“<sup>29</sup>

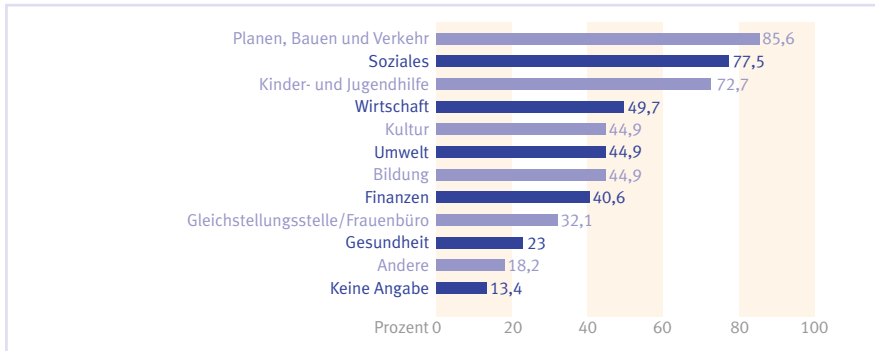
### Kommunale Verwaltungsbereiche

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Integration aller für die Programmumsetzung relevanten Ämter in die Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts durchaus noch keine Selbstverständlichkeit ist. Während der Bereich Planen, Bauen und Verkehr fast immer an der Erarbeitung beteiligt ist und auch die Bereiche Soziales sowie Kinder- und Jugendhilfe in etwa drei Viertel der Fälle einbezogen sind, ist die Mitwirkungsrate der Bereiche Wirtschaft, Kultur, Umwelt, Bildung und Finanzen deutlich geringer und bei den Bereichen Gleichstellungsstelle/Frauenbüro und Gesundheit mit einem Anteil von knapp unter einem Drittel bzw. knapp unter einem Viertel sehr niedrig. Für 13 Prozent der Gebiete wurde keine Angabe gemacht. Es ist zu vermuten, dass hier noch nicht über eine Beteiligung der Verwal-

<sup>28</sup> *John Friedmann* spricht einerseits von der Lebenswelt als der bunten Welt des Alltags, die sich in den kleinen Räumen der Stadt abspielt – auf der Straße, in Kneipen, in Wohnhäusern, auf dem Kinderspielplatz, in Kirchen und Moscheen –, und andererseits von der Systemwelt der großen Ordnungen – der Ministerien, der Wissenschaft, der Technik, der Stadtplanung –, also der Welt der Ratio, und weist darauf hin, dass die zwei Welten allein sprachlich kaum im Stande sind, sich gegenseitig zu verständigen, und erst Brücken gebaut werden müssen, um ein kommunikatives Handeln zwischen diesen zwei Welten zu ermöglichen; vgl. *John Friedmann*, Die verwundete Stadt. Gedanken zur Sozialplanung der Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Kongress „Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“, S. 115–120.

<sup>29</sup> *Beer/Musch*, „Stadtteile ...“, S. 85.

tungsbereiche entschieden wurde, da sich mit einer Ausnahme das Handlungskonzept in diesen Gebieten noch in der Erarbeitungsphase befindet.



**Abbildung 35:**

An der Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts beteiligte Verwaltungsbereiche (n=187, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Als Instanz für die Koordination innerhalb der Verwaltung hat sich die Einrichtung einer ämter- oder ressortübergreifenden Arbeitsgruppe<sup>30</sup> bewährt, in der alle an der Entwicklung und Umsetzung des Integrierten Handlungskonzepts beteiligten Ämter vertreten sind. Voraussetzung für den Erfolg einer solchen Arbeitsgruppe ist es, dass die Mitglieder die Entscheidungsbefugnis haben, die Ämter, aus denen sie kommen, auf das in der Arbeitsgruppe abgestimmte Handlungskonzept festzulegen<sup>31</sup>.

#### Lokale und lokal wirksame Akteure außerhalb der kommunalen Verwaltung

Die Befragungsergebnisse zeigen weiter, dass regelmäßig eine Vielzahl unterschiedlicher verwaltungsexterner Akteure in die Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts einbezogen ist. In etwas mehr als der Hälfte der Gebiete (103), für die ein solches Konzept vorliegt oder erarbeitet wird, sind acht und mehr Akteure daran beteiligt. Auffällig ist jedoch eine eher geringe Mitwirkungsrate des Gewerbebereichs (Lokale Unternehmen, Privatwirtschaft, Industrie- und Handelskammer/Handwerkskammer) sowie der Arbeitsverwaltung. Lediglich in 28 der Gebiete (15 Prozent), davon 23, in denen das Integrierte Handlungskonzept erst erstellt wird, erfolgt die Erarbeitung (noch) ohne Mitwirkung verwaltungsexterner Akteure.

Zu Beginn der Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten geht es häufig erst einmal um die Vernetzung der vielen Aktivitäten und Akteure im und für den Stadtteil – dies sind unter anderem Erfahrungen aus dem Impulskongress „Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung“ in Essen<sup>32</sup>. Gegenseitiges Ken-

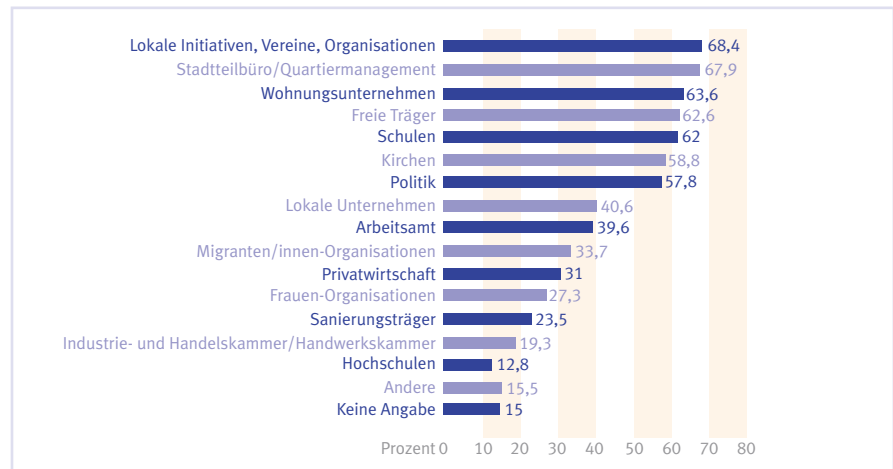
<sup>30</sup> Vgl. zu Einzelheiten Kapitel 7.

<sup>31</sup> Renate Mayntz, Politische Steuerung, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt 2001, S. 41 (Gesellschaftswissenschaften – Praxis).

<sup>32</sup> Heidede Becker, Fortschreibung und Umsetzung der Integrierten Handlungskonzepte. Bericht aus der Arbeitsgruppe 7, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln, S. 130; Ingeborg Beer, Bewohnerbeteiligung bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten. Bericht aus der Arbeitsgruppe 1, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln, S. 74.

**Abbildung 36:**

An der Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts beteiligte Akteursgruppen (n=187, Mehrfachnennungen; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

nenlernen, sich über die Aktivitäten der anderen informieren, Kontakte knüpfen sowie „Bündnispartner“ für die Arbeit im Stadtteil finden – dies steht zunächst im Vordergrund. Für den Aufbau solcher gebietsspezifischer Kommunikations- und Kooperationsstrukturen unter den Stadtteilakteuren haben sich Foren, Stadtteilkonferenzen und themenbezogene Arbeitskreise bewährt<sup>33</sup>, die darüber hinaus – soweit auch die Akteure der Verwaltung und Politik hieran teilnehmen – die Möglichkeit bieten, über die Grenzen zwischen System- und Lebenswelt hinweg in Austausch über Leitbilder, Ziele sowie Maßnahmen und Projekte als wesentliche Elemente des Integrierten Handlungskonzepts zu treten. Als hilfreich und unterstützend hat sich hierbei professionelle, fallweise auch externe Moderation herausgestellt.

### Quartiersbevölkerung

Für etwas mehr als zwei Drittel der Integrierten Handlungskonzepte (128) wurde angegeben, dass die Quartiersbevölkerung bei der Erarbeitung beteiligt war. Aussagen darüber, wie viele Bewohnerinnen und Bewohner mit der Beteiligung erreicht wurden und welche Art und Qualität die Mitwirkung hatte, lassen sich auf Grundlage der Befragung jedoch nicht treffen.

Tatsächlich aber – so die Erfahrungen in den Modellgebieten – erweist es sich als schwierig, die bis dahin nichtorganisierten Bewohnerinnen und Bewohner in die Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts einzubeziehen. Über Leitbilder und Ziele als Bausteine eines Integrierten Handlungskonzepts zu diskutieren, stellt sich als abstrakte Aufgabe heraus. Sie muss deshalb auf Quartiersebene so vermittelt werden, dass ein möglichst großer Teil der Quartiersbevölkerung Interesse findet, sich daran zu beteiligen. In diesem Zusammenhang haben sich verschiedene Aktivierungstechniken bewährt<sup>34</sup>. Wichtig erscheint auch, dass die Debatte über Leitlinien als Handlungs- und Orientierungsrahmen für die Gebietsentwicklung nicht losgelöst von jener über konkrete Maßnahmen, Projekte und Einzelschritte

<sup>33</sup> Vgl. zu Einzelheiten Kapitel 7.

<sup>34</sup> Vgl. ausführlich Kapitel 8.

zur schnellen Verbesserung der Situation im Gebiet (so genannte Leuchtturm- oder Schlüsselprojekte) und zur Erreichung der Ziele geführt wird. So wurde beispielsweise im Luruper Forum – einem von der Bewohnerschaft selbst organisierten Stadtteilbeirat im Modellgebiet Hamburg-Altona – Lurup – die Diskussion über die Ziele für die Stadtteilentwicklung durch ein Stadtteilmodell unterstützt. Diese Zieldebatte war verknüpft mit der Erarbeitung von Kriterien, die dem Forum als Entscheidungshilfe zur Beurteilung von Projekten dienen<sup>35</sup>.

Erforderlich ist – so ein Ergebnis der Arbeitsgruppe „Bürgerbeteiligung“ im Rahmen des Essener Impulskongresses<sup>36</sup> –, Chancen und Reichweite der Mitwirkung konkret abzustecken sowie Entscheidungs- und Handlungsspielräume zu definieren. Um keine falschen Erwartungen zu wecken, sondern konstruktive Prozesse starten zu können, sollte möglichst früh Klarheit unter anderem bezüglich folgender Fragen bestehen:

- Welche Beteiligungsmöglichkeiten stehen der Bewohnerschaft zur Verfügung?
- Welches Stadium haben die Vorarbeiten von Verwaltung/Quartiermanagement zum Integrierten Handlungskonzept erreicht?
- Welche zeitlichen und finanziellen Vorgaben gibt es?
- Welche Bindungskraft für Politik und Verwaltung haben Empfehlungen der Bewohnerinnen und Bewohner zu Leitbildern, Zielen, Projekten und Maßnahmen der Stadtteilentwicklung?
- Können die Bewohnerinnen und Bewohner bei der Umsetzung des Handlungskonzepts selbst mitwirken?
- Haben Bewohnerinnen und Bewohner die Möglichkeit, über Mittel aus einem Verfügungsfonds zu entscheiden?

Wenn bereits im Rahmen der Antragstellung von der Verwaltung ein Integriertes Handlungskonzept ohne Hinzuziehung der Bewohnerinnen und Bewohner erarbeitet wurde, besteht die Gefahr einer „Pro-forma-Beteiligung“, die auf nachträgliche Information und Kenntnisnahme ausgelegt ist. Eine „wirkliche“ Beteiligung ist nur dann möglich, wenn das Handlungskonzept von der Verwaltung als Entwurf begriffen und in Beteiligungsprozessen zur Disposition gestellt wird. Wo mit der Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts erst im Laufe der Programmumsetzung begonnen wird und schon funktionierende Stadtteilnetzwerke und -gremien existieren, kann die Quartiersbevölkerung bereits in die Problem- und Potenzialanalyse sowie die Entwicklung von Projektideen einbezogen werden.

Erste Ansätze von Engagement der Quartiersbevölkerung können jedoch sehr schnell durch unprofessionelles Agieren der „Profis“ wieder zerstört werden: dezidierte inhaltliche und zeitliche Erwartungen seitens Politik und Kommunalverwaltung können den Entwicklungsprozess „von unten“ so stark dominieren, dass die Bereitschaft der Quartiersbevölkerung zur Mitarbeit unter Umständen schnell wieder nachlässt oder sogar ganz blockiert wird. Gleiches gilt, wenn sich die Systemwelt mit ihrer eigenen Logik – Förderrichtlinien, zeitliche Gebundenheit, Verfahrensregeln und -rituale – und die teilweise anarchisch anmutende Lebenswelt des Quartiers – Spontaneität, vergleichsweise unberechenbare Dynamik im positiven wie im negativen Sinn – nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen.

<sup>35</sup> *Quartiersentwicklungskonzept. Ziele für Lurup*, in: Lurup im Blick, Dezember 2001/Januar 2002 und November 2002.

<sup>36</sup> *Beer*, S. 73.

Notwendig sind daher flexible Strukturen, die allen Akteuren so viel Spielraum wie möglich lassen, die Dynamik und Eigenwilligkeit der Prozesse berücksichtigen und im Sinne einer „vertikalen Kooperation“ und des „Gegenstromprinzips“ eine wechselseitige Vermittlung anstreben. So wurde beispielsweise im Modellgebiet Hamburg-Altona – Lurup schnell deutlich, dass die zeitliche Vorgabe, in weniger als einem Jahr ein „Quartiersentwicklungskonzept“ zu erarbeiten, für die lokalen Akteure nicht akzeptabel war. Dieses Vorgehen hat die Realität verkannt, „weil damit Konflikte provoziert werden, aufgebautes Vertrauen beschädigt wird und es schlimmstenfalls zu weiterer Resignation und einem Rückzug lokaler Akteure führt“<sup>37</sup>. Hier einigten sich die lokalen Akteure (Luruper Forum), das lokale Quartiermanagement sowie die bezirkliche Verwaltung und Politik darauf, im Konzept zunächst lediglich den aktuellen Stand der Diskussion abzubilden und seine kontinuierliche Konkretisierung dem weiteren Prozess zu überlassen.

### Fortschreibung

Integrierte Handlungskonzepte gewinnen erst in der Wechselwirkung zwischen Konzeptentwicklung und Umsetzungserfahrung – im Sinne der in den Verwaltungsvereinbarungen gewählten Formulierung: „maßnahmebegleitend“ – schärfere Kontur. In der Arbeitsgruppe „Qualitätskriterien für Integrierte Handlungskonzepte“ im Rahmen des zweiten Impulskongresses wurde daher betont, dass es unerlässlich sei, die Handlungskonzepte als flexiblen Orientierungsrahmen anzulegen, sich kontinuierlich im gebietsöffentlichen Diskurs über Erfolg, Misserfolg und Änderungsbedarf zu verständigen und die Konzepte an geänderte Bedingungen anzupassen<sup>38</sup>. Auch hierfür eignen sich beispielsweise Foren, Stadtteilkonferenzen, Runde Tische, mit denen allen Akteuren die Beteiligung ermöglicht und zugleich die Transparenz von Willensbildungen und Entscheidungen sichergestellt werden.

In der bisherigen Programmumsetzung kommt der Weiterentwicklung der Integrierten Handlungskonzepte besonderes Gewicht zu. Zwei Drittel der Konzepte werden bereits fortgeschrieben. Für die meisten der Konzepte (70 Prozent) erfolgt die Fortschreibung nicht nach festgelegten Zeiträumen, sondern nach Bedarf, um zu gewährleisten, dass Förderanträge zeitnah entwickelt werden können.

Trotz aller Flexibilität müssen für das jeweilige Bearbeitungsstadium verbindliche, realisierbare und operationalisierbare Ziele formuliert werden. Im Rahmen von Evaluierung und Monitoring<sup>39</sup> kann fortlaufend über den Erfolg eingesetzter Maßnahmen und Aktivitäten Rechenschaft abgelegt werden, um so eine adäquate Weiterentwicklung des Integrierten Handlungskonzepts – unter Umständen mit Kurskorrekturen bei den Zielen – zu gewährleisten<sup>40</sup>. Zudem muss gesichert sein, dass die jeweiligen Umsetzungs- und Fortschreibungsstationen in Berichten dokumentiert und dadurch allgemein nachvollziehbar werden.

<sup>37</sup> Vgl. *Ludger Schmitz*, Quartiersentwicklungskonzepte in Hamburg, in: *Soziale Stadt info*, Nr. 6 (2001), S. 11.

<sup>38</sup> *Rolf-Peter Löhr*, Qualitätskriterien für Integrierte Handlungskonzepte. Bericht aus der Arbeitsgruppe 11, in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)*, *Impulskongress Integratives Handeln*, S. 174.

<sup>39</sup> Vgl. zu Einzelheiten Kapitel 9.

<sup>40</sup> *Löhr*, Qualitätskriterien, S. 174 f.

## 4.4 Integrierte Handlungskonzepte in der Praxis: Funktionen und Einschätzungen

Auch wenn zwischen zugeschriebener und tatsächlicher Bedeutung von Integrierten Handlungskonzepten für die Umsetzungspraxis der Sozialen Stadt durchaus noch Lücken klaffen, so erfüllen die Konzepte doch wichtige Funktionen – wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Zum einen dienen sie als Entscheidungshilfe und Controllingkomponente für die mittelvergebende Landesinstanz; zum anderen wirken sie sich im günstigen Fall in mehrfacher Hinsicht positiv für den Prozess der Programmumsetzung aus:

- Integrierte Handlungskonzepte bilden den Orientierungsrahmen für die Steuerung der Programmumsetzung im Hinblick auf Projektentwicklung und -realisierung und damit auch in Bezug auf die Bündelung des Mitteleinsatzes. Sie schaffen Transparenz zur strategischen Ausrichtung der Stadtteilentwicklung – vor allem dann, wenn ein kontinuierliches Berichtswesen über Konzepte, Umsetzungsstand und Fortschreibungsstationen etabliert wird, das allgemein zugänglich ist.
- Erarbeitung und Fortschreibung von Integrierten Handlungskonzepten bieten eine Plattform für die Verständigung der Beteiligten über alle das Programm und seine Umsetzung betreffenden Angelegenheiten. Sie stoßen Kommunikations- und Koordinationsprozesse zwischen den Akteuren vor Ort und in der Verwaltung an. Auf diese Weise können auch gemeinsame Lernprozesse initiiert werden.
- Integrierte Handlungskonzepte sind Grundlage für Vertrauensbildung und Planungssicherheit, die als Voraussetzungen für Beteiligung und Engagement der vielfältigen Akteure gelten. Um diese Planungs- und Entwicklungssicherheit und damit eine verlässliche Basis für den Mitteleinsatz aller betroffenen Behörden sowie privater Investoren (z.B. Wohnungsbaugesellschaften, klein- und mittelständisches Gewerbe, Dienstleistungsunternehmen, gemeinnützige Einrichtungen) zu gewährleisten, braucht es den politischen Beschluss und damit die Rückendeckung durch Politik und Verwaltungsspitze.
- Integrierte Handlungskonzepte und ihre Umsetzung fungieren aber auch als „Prüfstein“ für die Effizienz von Verwaltungsmodernisierung<sup>41</sup>. Erfolg und Hemmnisse bei der Organisation und Koordinierung der Umsetzung geben Hinweise auf Leistungsfähigkeit und/oder Anpassungsbedarf der kommunalen Verwaltungsstruktur.

Die Antworten auf die Bewertungsfrage „Welche Erfahrungen haben Sie mit dem IHK und seiner Umsetzung gemacht und welche Meinung haben Sie zum Instrument IHK?“<sup>42</sup> zeigen eine deutlich positive Beurteilung des Instruments für etwa zwei Drittel aller Programmgebiete. Die sachlich-positiven Aussagen finden größere Zustimmung als die eher skeptisch-negativen. In fast einem Fünftel der Fälle bestehen noch keine Erfahrung und infolgedessen auch keine Beurteilungsmöglichkeit zu diesem Instrument (vgl. Tabelle 11).

<sup>41</sup> Malte Krugmann, Senatskanzlei Hamburg, in dem Bericht zur Arbeitsgruppe 6 „Integrierte Handlungskonzepte und das neue Steuerungsmodell“, abgedruckt in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln*, S. 211.

<sup>42</sup> Geantwortet haben bei der eigentlich an alle gerichteten Frage vor allem diejenigen, bei denen ein Integriertes Handlungskonzept bereits existiert oder erarbeitet wird.

**Tabelle 11:**  
Bewertung des Instruments Integriertes Handlungskonzept (n=222; Zweite Befragung – Difu 2002)

Bewertung	Zustimmung	
	abs.	%
Das IHK stellt eine notwendige Basis zur Umsetzung des Programms dar.	148	66,7
Das IHK sollte unter Beteiligung der Bewohner/ Bewohnerinnen und der Akteure vor Ort entwickelt werden.	147	66,2
Die Entwicklung und Fortschreibung des IHK fördern die Kommunikation im Gebiet	143	64,4
Das IHK fördert ein neues kooperatives Denken und Handeln in der Verwaltung.	140	63,1
Das IHK erleichtert den integrierten Einsatz von Fördermitteln und ermöglicht Mittelkoordination.	112	50,4
Das IHK ist ein bisher noch nicht ausreichend definiertes Instrument.	58	26,1
Der Aufwand für die Abstimmung des IHK erscheint zu hoch.	39	17,6
Das IHK ist im Verhältnis von Aufwand und Ertrag ungünstig.	21	9,5
Anderes	7	3,1
Das Instrument IHK kann aufgrund eigener Erfahrungen noch nicht beurteilt werden.	41	18,5



Deutsches Institut für Urbanistik

In den Begründungen, warum Integrierte Handlungskonzepte als Basis für die Umsetzung angesehen werden, finden sich vor allem Hinweise darauf, dass im Rahmen der Erarbeitung der Konzepte die Ziele reflektiert und ganzheitliche Ansätze gefördert werden. Für die Aussage, dass es sich dabei um ein noch undefiniertes Instrument handelt, wird in erster Linie das Fehlen von Vorgaben z.B. für Inhalt und Struktur angeführt.

Diskussionen im Rahmen der Impulskongresse und anderer Veranstaltungen zur Sozialen Stadt sowie die Erfahrungen der Programmbegleitung vor Ort verweisen auf die Notwendigkeit der Einbindung des Stadtrats/der Stadtverordnetenversammlung und des politischen Beschlusses, um die nötige Rückendeckung für Verantwortungsübernahme und persönliches Engagement zu erlangen. Am Beispiel der 16 Modellgebiete zeigte sich hinsichtlich der politischen Absicherung noch Zurückhaltung. Erst für sechs der elf Integrierten Handlungskonzepte lag im ersten Halbjahr 2002 ein politischer Beschluss vor. Bisher haben sich Gelsenkirchen, Hamburg und Cottbus „per Selbstbindungsbeschluss“ zu ihrem Integrierten Handlungskonzept „bekannt“<sup>43</sup>, in Leipzig, Ludwigshafen und Kassel hat der Rat – teilweise eingeschränkt – von den Konzepten Kenntnis genommen.

Die bundesweiten Befragungsergebnisse zeigen hier zumindest quantitativ Fortschritte: Für 119 Integrierte Handlungskonzepte (64 Prozent) liegt ein politischer Grundsatzbeschluss vor und für 31 (17 Prozent) eine Kenntnisnahme des Rats. Für weitere zwölf Integrierte Handlungskonzepte (6 Prozent) gibt es sowohl einen politischen Beschluss als auch eine Kenntnisnahme. Neben der formellen Einbindung des Stadtrats erweist sich aber auch die projektbezogene Beteiligung aller Fraktionen der Stadtpolitik als besonders wichtig, um dem Anliegen des Stadtteils

<sup>43</sup> Thomas Knorr-Siedow, Kerstin Jahnke und Britta Trostorff, Programmbegleitung vor Ort Sachsen-dorf-Madlow. Endbericht, Erkner 2002, S. 33.

Gehör zu verschaffen und die Aufmerksamkeit für seine Probleme und Potenziale zu schärfen<sup>44</sup>.

Mit der Auswertung der Befragungen und den Erfahrungen der Programmbegleitung vor Ort allein können Aussagen über die Qualität der Integrierten Konzepte erst ansatzweise getroffen werden. Eine detaillierte qualitative Analyse würde weitere aktuelle Fallstudien und zusätzliche methodische Schritte erfordern. Wo bisher von Integrierten Handlungskonzepten die Rede ist, zeigt sich nach wie vor eine große Variationsbreite: von der Übernahme wenig aktueller Ergebnisse aus Vorbereitenden Untersuchungen als Bestands- und Problemanalyse samt kommentierten Projektübersichten über städtebaulich dominierte und sozial angereicherte Rahmenpläne bis zu umfassenden integrativen Konzepten auf Basis neuer gesamtstädtischer kleinräumiger Analysen mit ausgearbeiteten Leitvorstellungen und detaillierten Vorschlägen zur Umsetzung. Dabei unterscheidet sich auch noch die Intensität der Beteiligung von Vor-Ort-Akteuren und Bewohnerschaft erheblich; das Spektrum reicht von reinen Top-down-Strategien, das heißt Konzepterarbeitung ausschließlich durch die Verwaltung, über punktuelle Beteiligungsversuche bis zu besonderen Beteiligungsangeboten wie beispielsweise Zukunftswerkstätten, Runden Tischen oder Bürgergutachten.

Für einige Modellgebiete wird Integrierten Handlungskonzepten nach Einschätzung der Akteure auf Verwaltungsebene eine Steuerungsfunktion dezidiert abgesprochen<sup>45</sup>. Gründe dafür sind zum einen die Flexibilität und Veränderbarkeit aufgrund der Fortschreibung. Eine noch bedeutendere Rolle aber spielen dabei die zu starke Abgehobenheit, unrealistische Idealvorstellungen, zu hochgesteckte Ziele oder zu starker Abstraktionsgrad der Konzepte. Die trotz inzwischen größerer Akzeptanz bei vielen Kommunen und anderen Akteuren der Sozialen Stadt noch vorhandene Skepsis und Zurückhaltung gegenüber Sinn, Leistungsfähigkeit und Steuerungsfunktion Integrierter Handlungskonzepte gründen sich auf die Unverständlichkeit akademisch ausgerichteter Konzepte, die oft im Abstrakten und vor allem bei der Zieldimension auf der Ebene von hehren Botschaften und Absichtserklärungen bleiben und mit Projektvorschlägen aufgefüllt werden, die hinsichtlich ihrer Problemlösungskapazität nicht hinreichend geklärt sind. Die Erarbeitung Integrierter Handlungskonzepte ist „immer eine Gratwanderung zwischen dem Konkreten und dem Abstrakten“<sup>46</sup>, die sich außerdem in dem „Spannungsfeld zwischen behördlichen Ansprüchen an Planungs- und Verfahrenssicherheit sowie den Flexibilitätsanforderungen der Bürgerinnen und Bürger“<sup>47</sup> behaupten muss.

Als Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg von Integrierten Handlungskonzepten – und zwar gleichermaßen für deren Erarbeitung, Abstimmung und Fortschreibung – erweist sich, die Akteure vor Ort wirklich zusammenzubringen, sie in der Sache zu vernetzen. Hierzu muss eine große Bereitschaft vorhanden sein, ausgetretene Pfade zu verlassen, sich einem offenen Diskurs und längerfristigen Lernprozessen zu stellen.

44 Dazu *Susanne Ritter*, Einbindung der Politik. Impulsreferat in der Arbeitsgruppe 2, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln, S. 82: „Allerdings gehört ebenfalls dazu, dass die Gelegenheiten zu solchen Aktionen in den Stadtteilen offensiv genutzt werden müssen und die Inszenierung dieser Termine gerade auch für die Politik erfolgreich umgesetzt wird.“

45 *Andreas Jacob, Sabine Herz, Sonja Mazak und Martina Pauly*, Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet „Innenstadt Neunkirchen“. Endbericht, Kaiserslautern 2002, S. 45.

46 *Breckner und andere*, S. 83.

47 *Löhr*, Qualitätskriterien, S. 174.