



9.

Heidede Becker

Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring

Wirkungsforschung und Erfolgskontrolle haben bereits in den Siebziger- und Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts für die Bereiche Stadterneuerung und Stadtentwicklung an Bedeutung gewonnen¹. Ausgelöst wurde dies durch die Politisierung der Planung und eine allgemeine Planungsernüchterung mit zunehmender Skepsis gegenüber den damaligen Planungsergebnissen. Gegenwärtig erhöht vor allem die prekäre Finanzlage der öffentlichen Haushalte den Rechtfertigungsdruck; darüber hinaus wirken sich die Standards der europäischen Strukturpolitik verstärkend auf Evaluationsanforderungen auch bezüglich von Programmen auf nationaler Ebene aus²; Effizienz, Effektivität und Wirkungen der eingesetzten öffentlichen Mittel sollen nachgewiesen und optimiert werden; Beobachtungs-, Überprüfungs- und Berichterstattungsbedarf wachsen. Mit Nachdruck wird – vor allem von Seiten der Politik – Rechenschaft darüber gefordert, welche Effekte der Einsatz öffentlicher Ressourcen hat und inwieweit die proklamierten Programmziele tatsächlich auch erreicht werden.

Evaluierung und Monitoring können dazu dienen, Transparenz und Öffentlichkeit über die komplexen Wirkungszusammenhänge der mit öffentlichen Mitteln aufgelegten Programme herzustellen, Handlungs- und Erfahrungswissen zu vermitteln, Strategien, Konzepte und Projekte zu qualifizieren, bei Fehlentwicklungen Umsteuerungen vorzunehmen und Hemmnisse für die Programmumsetzung abzubauen. Evaluierung und Monitoring werden so zu Instrumenten des Qualitätsmanagements und der Politiksteuerung.

Im Rahmen der Umsetzung der europäischen Strukturfondsprogramme zählt Evaluation zum festen Aufgabenrepertoire³. Für die erste Förderungsperiode der europäischen Gemeinschaftsaufgabe URBAN (1994 bis 1999) gab es noch keine differenzierten Vorgaben zur Durchführung der vorgeschriebenen Zwischenevaluation. Derartige Standards wurden erst im Juni 1999 in einer Verordnung des Rates grundsätzlich geregelt⁴. Für die zweite Periode (2000 bis 2006) formulierten unabhängige Sachverständige Evaluationsanforderungen in der Strukturfonds-Verordnung; Indikatorenkataloge und Qualitätskriterien⁵ wurden vorgegeben, um so zu einheitlichen Evaluierungsstandards und vergleichbaren Ergebnissen zu gelangen. Außerdem wird die Evaluierung der Strukturfondsförderung durch die Veröffentlichung von methodischen Arbeitspapieren unterstützt. Allerdings gibt es zu diesen Stan-

1 Dazu z.B. *Hellmut Wollmann und Gerd-Michael Hellstern*, Sanierungsmaßnahmen. Städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen (Methodische Vorstudie), Bonn 1978 (Schriftenreihe „Stadtentwicklung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 02.012).

2 Strukturfondsinterventionen haben sich unter anderem positiv auf die „Evaluationskultur in Deutschland“ ausgewirkt, dazu *Markus Eltges*, Politik braucht Evaluierung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6/7 (2001), S. 325–326.

3 Dazu weitere Beiträge in dem Themenheft *Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6/7 (2001); unter anderem die Beiträge von *Thiemo W. Eser*, Evaluation und Qualitätsmanagement – Anforderungen und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik, S. 327–339; *Peter van der Knaap*, Policy-evaluation and outcome-oriented management: instruments for policy-oriented learning. Recent developments in the Netherlands and the evaluation practice of the European Structural Funds, S. 359–371; *Klaus Sauerborn und Martin Tischer*, Evaluation und Monitoring der europäischen Strukturförderung als Qualitätsmanagement zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, S. 409–421.

4 Allgemeine Verordnung des Rates 1260/1999 vom 21. Juni 1999.

5 *European Commission*, Evaluating Socio-Economic Programms. The MEANS Collection, Luxemburg 1999, Bd. 1, S. 179; unter anderem Erfüllung der Anforderungen, zuverlässige Daten, fundierte Analyse, unvoreingenommene Schlussfolgerungen, Klarheit. MEANS steht für Methods for Evaluating Actions of Structural Nature.

dards durchaus kontroverse Diskussionen; kritisiert wird unter anderem, dass sie „aufwändig und nicht in jedem Fall problemgerecht“⁶ seien. Für die zweite Phase der Strukturfondsförderung war eine Ex-ante-Bewertung auf nationaler Ebene gefordert. Im Sommer 2002 hat die Europäische Kommission zur „Einreichung von Angeboten“ für die Ex-post-Evaluation der ersten Periode aufgerufen. In der Ausschreibung wird besonders betont, dass ein analytischer und nicht ein eher deskriptiver Ansatz gefordert ist; nur so ließen sich die gewünschten „politikorientierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ erarbeiten⁷.

Vor dem Hintergrund des allgemeinen „Diskussionslabyrinths um die ‚Evaluation‘“⁸ und einer „noch vergleichsweise unübersichtlichen Fachdiskussion“⁹ sind weitere Klärungsprozesse nötig. Zwar wurde 1997 die Deutsche Gesellschaft für Evaluation gegründet, um Abhilfe bei den Definitions- und Methodenproblemen zu schaffen sowie Standards für die Evaluierung zu entwickeln, doch der Begriffswirrwarr besteht weiter – nicht nur im umgangssprachlichen Gebrauch, sondern auch in der Fachdebatte. Verschiedene Begriffe werden teils synonym, teils als Ober- oder Teilkategorien verstanden; dies sind vor allem (in Klammern die hier angewendete Definition):

- *Evaluation* (als Resultat einer Evaluierung, mit der Prozesse und Ergebnisse von Interventionen identifiziert und bewertet werden) und *Evaluierung* (als Verfahren und Untersuchungsprozess; Teilergebnisse in diesem Ablauf haben dann wieder den Charakter einer Evaluation);
- *Wirkungsanalyse* (als kausale Zuordnung von Intervention und Wirkung) und *Erfolgskontrolle* (als Bewertung und Messung des Grads der Zielerreichung), zwei Begriffe, die von manchen auch synonym für Evaluation verwendet, hier aber als Bestandteile definiert werden;
- *Monitoring* (als begleitendes oder vorgeschaltetes datengestütztes Beobachtungs- und Analysesystem) und *Controlling* (als kontinuierliches Überprüfungs-, Koordinierungs und Steuerungssystem).

9.1 Methodische Probleme einer Evaluierung des Programms Soziale Stadt

Nicht nur die Umsetzung des Programms Soziale Stadt ist mit Evaluierung als integralem Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts verknüpft, auch das Programm selbst wird in den Jahren 2003/2004 im Hinblick auf seine mittelfristige Ausgestaltung und Verstetigung einer Zwischenbewertung unterzogen. Diese Zwischenevaluierung wird unter anderem auf Ergebnissen der Difu-Programmbe-

⁶ Eser, S. 328.

⁷ Europäische Kommission, Aufruf zur Einreichung von Angeboten für die Ex-post-Bewertung der Gemeinschaftsinitiative URBAN für den Zeitraum 1994–1999 (offenes Verfahren) vom 5. Juni 2002, S. 4.

⁸ Helmut Kromrey, Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, H. 2 (2001), S. 105.

⁹ Karin Haubrich und Christian Lüders, Evaluation – hohe Erwartungen und ungeklärte Fragen, in: DISKURS, H. 3 (2002), S. 70.

gleitung (Vorbereitung der Evaluation) aufbauen¹⁰. Die Wirkungsanalyse und Erfolgsmessung eines so umfassenden und ambitionierten Programms wie der Sozialen Stadt mit inzwischen mehr als 300 Programmgebieten steht aber vor besonderen Herausforderungen und Schwierigkeiten, die Konsequenzen für den methodischen Ansatz haben. Zu den Merkmalen des Programms, die eine Evaluierung besonders erschweren, gehören:

- die *Komplexität* des Programms mit einer Vielfalt an Handlungsfeldern, die im Integrierten Handlungskonzept zusammengeführt werden sollen; damit verbunden ist eine Fülle ineinander verwobener und sich überschneidender Wirkungen;
- der „*Mehrebenencharakter*“¹¹ des Programms als Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Gemeinden mit ihren je unterschiedlichen Handlungskalkülen zwischen staatlichen Steuerungsinteressen sowie kommunalen Politikprofilen und Handlungsanforderungen;
- die *Prozessorientierung* der Programmphilosophie, bei der gezielt Experimente gefragt und Kurskorrekturen bei der Umsetzung toleriert sind mit der Folge, dass Ziele überhaupt erst generiert und anfangs noch diffuse Ziele erst im Zuge der Umsetzung präzisiert werden;
- eine sehr *unterschiedliche gesamtstädtische Bedeutung* der Programmgebiete, je nachdem, ob sie in Groß-, Klein- oder Mittelstädten liegen; trotz einer groben Klassifizierbarkeit in die beiden Gebietstypen Großwohnsiedlungen und altindustrielle Nutzungsgemischte Altbauquartiere weisen die Programmgebiete eine große Vielfalt an lokalen Besonderheiten sowie spezifischen Problemkonstellationen auf und erfordern jeweils eigene Entwicklungsstrategien und Zielsysteme;
- die *Vielfalt der Ansätze*, die sich nicht zur Standardisierung eignet, mit einem breiten Spektrum an Maßnahmen und Projekten bis hin zu Mehrzielprojekten sowie einer Fülle von Organisations- und Managementstrukturen, Koordinierungsstrategien, Aktivierungstechniken und Beteiligungsverfahren;
- die – gewollte – *Überlagerung von Förderprogrammen (Bündelung)*, durch die Überschaubarkeit und Transparenz beeinträchtigt werden und deren je spezifische Programmrationalität jeweils eigene Evaluierungsansätze erfordert.

Über diese Schwierigkeiten, die aus dem umfassenden Programmansatz erwachsen, hinaus komplizieren drei im engeren Sinne methodische Probleme das Evaluierungsverfahren: Erstens ist mit dem Kausalitätsproblem die Schwierigkeit der dem Programm zurechenbaren Wirkungen in einem Feld von Multikausalität (von zwischenzeitlichen Effekten und endgültigen Programmwirkungen, Einflüssen externer Interventionen wie beispielsweise veränderten Rahmenbedingungen und Konjunkturkrisen) angesprochen. Das zweite Problem betrifft die Operationalisierung von Zielen: zum einen deren präzise Formulierung, zum anderen die Entwicklung von Indikatoren, Messgrößen und Kennwerten für die Bewertung des Grads der Zielerreichung und damit des Programmerfolgs. Drittens fehlt in vielen Städten eine kleinräumige Datenbasis (insbesondere für Indikatoren der Lokalen Ökonomie, Daten zu Fluktuation, Leerstand, Wohndauer, Schulabbruch, Gesundheits-situation usw.). Dieser Mangel bestätigt sich auch in der zweiten Difu-Befragung

¹⁰ Vgl. dazu weiter Kapitel 9.4.

¹¹ Walther, Gesichtspunkte zu einer Evaluation ...

(vgl. Abb. 102)¹². Darüber hinaus wird die Vergleichbarkeit durch unterschiedliche Erfassung und Definition von Daten (beispielsweise bezüglich Sozialhilfe, Arbeitslosigkeit, Kriminalität) sowie verschiedene Erhebungsstichtage und Datenverwaltungen (neben den statistischen Ämtern auch andere Behörden, Wohnungsunternehmen, Polizei usw.) erschwert. Außerdem stimmt die Abgrenzung der statistischen Einheiten nur in seltenen Fällen mit den Grenzen der Programmgebiete überein.

Jenseits der Programmkomplexität und der methodischen Probleme wird die Evaluierung im Hinblick auf zwei Spannungsfelder kontrovers diskutiert: Dies betrifft zum einen die für die Evaluierung geeigneten Akteure und damit die Frage, ob durch Beteiligte (Selbstevaluation) oder durch extern Beauftragte (Fremdevaluation) evaluiert werden soll; zum anderen finden Auseinandersetzungen darüber statt, zu welchen Anteilen quantitative Indikatorensets und qualitative Aspekte in die Evaluierung einbezogen werden sollen. Darin spiegeln sich vor allem unterschiedliche Positionen zu Zielen und Funktionen von Evaluierung: zwischen indikatorengestützter Bewertung der Ergebnisse und begleitender Initiierung von Lernprozessen¹³.

Im Pro und Kontra der Debatte über den adäquaten Akteur werden vor allem Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit, Informationszugang und Lerneffekte als Argumente angeführt¹⁴. Je komplexer eine Evaluierung angelegt ist, desto häufiger wird eine Kopplung von Externen mit dem Vorteil der größeren Unabhängigkeit und programmübergreifender Kenntnisse sowie Internen mit den Aktivposten des besseren Informationszugangs und des direkten Umsetzens in Lernprozesse vorgenommen. Insgesamt bleibt jede Evaluierung ein Balanceakt zwischen Innen- und Außensicht, der desto erfolversprechender verläuft, je intensiver der Erfahrungsaustausch und die Rückkopplung zwischen den Programmbeteiligten ausgestaltet sind.

In der Auseinandersetzung über quantitative sowie qualitative Methoden und Verfahren kommen unterschiedliche Vorlieben für das eher traditionelle, rational-objektivistische Modell oder für einen argumentativen Ansatz zum Ausdruck, bei dem Politik als kontinuierlicher Dialog begriffen wird¹⁵. Am rein quantitativ-statistischen Ansatz mit Reduktion auf einen Vorher-Nachher-Vergleich wird abgesehen von der eingeschränkten Datenlage bemängelt, dass die problematischen kausalen Zuordnungen ignoriert werden und die Prozessorientierung fehlt. Die Interpretation der Daten könne leicht zu Fehlschlüssen verleiten, wenn sie nicht um qualitative Erklärungsmuster ergänzt wird. Erfahrungen bei der Evaluation von EU-Programmen haben außerdem gezeigt¹⁶, dass ausgeklügelte rein quantitative Indikatoren-

12 Die quantitativen Angaben zum Leerstand (68 Prozent ohne Angabe), zur Arbeitslosenquote (52 Prozent ohne Angabe) und zum Aussiedleranteil (81 Prozent ohne Angabe) weisen für die Programmgebiete (und auch für die Städte) eklatante Lücken auf. Auf Gesamtstadtebene war es für 43 Prozent nicht möglich, Angaben zur Zahl der Wohnungen zu machen, für ein Drittel fehlen Daten zum Sozialhilfebezug, für jeweils rund ein Fünftel konnten die Arbeitslosenquote sowie die Anteile junger und alter Menschen nicht angegeben werden.

13 „Spannungsfeld zwischen Leistungsmessung (summative Funktion) und Lernmedium (formative Funktion)“, *Eser*, S. 335.

14 Hierzu und zum Folgenden: ebenda, S. 335 f.

15 „The rational-analytic approach versus the argumentative approach“, *Knaap*, S. 359.

16 *Kathleen Toepel, Robert Sander und Wolf-Christian Strauss*, Europäische Strukturpolitik für die Stadterneuerung in Ostdeutschland. Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN, Frankfurt/Main und andere 2000.

systeme dann ins Leere laufen, wenn sie im Widerspruch zur statistischen Datenlage stehen, das heißt, ohne zusätzliche Primärerhebungen gar nicht realisiert werden können. Kritik am allein qualitativen Ansatz bezieht sich auf die Interpretationsbedürftigkeit der eher weichen Befunde und deren mangelhafte Objektivierbarkeit. Die Evaluierung der Strukturpolitik ist bisher fast ausschließlich quantitativ ausgerichtet. Doch auch hierzu wird gefragt, „ob mit Blick auf die qualitativen Aspekte der Politik und die Berücksichtigung des Lernens in Organisationen eventuell auf Kosten der Legitimationsfunktion und der statistischen Vergleichbarkeit langfristig eine Neuausrichtung der Evaluation avisiert werden sollte“¹⁷.

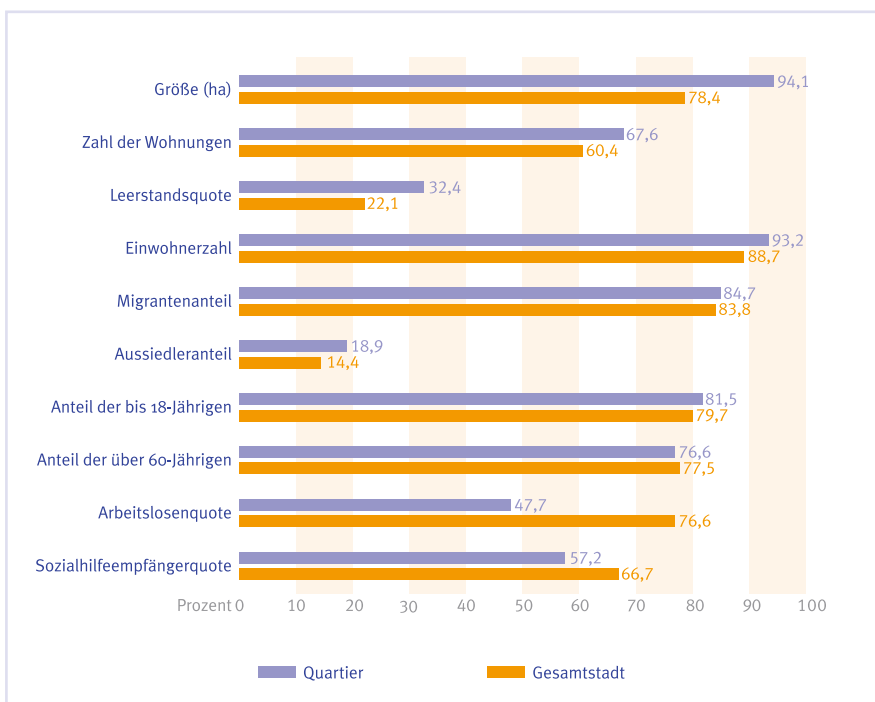



Abbildung 102:

Quoten der Datenangabe auf Quartiers- und Gesamtstadtebene (n=222; Zweite Befragung – Difu 2002)

 Deutsches Institut für Urbanistik

Während bei der Evaluierung der EU-Strukturpolitik die summative im Vergleich zur formativen Funktion im Vordergrund steht¹⁸, zeichnet sich bei bisherigen Diskussionen und Überlegungen zur Evaluierung des Programms Soziale Stadt¹⁹ eine deutliche Tendenz zum Einsatz von Evaluierung als diskursorientiertem Begleitsystem ab. Dabei soll keineswegs auf quantitative Kernindikatoren verzichtet werden; vielmehr werden Methodennixe bevorzugt, die qualitative wie quantitative, daten- wie dialoggestützte Verfahren umfassen. Übereinstimmung besteht außerdem darin, dass ein so komplexes Konzept wie die integrative Stadtteilentwicklung nur mit einer Kombination von Verfahren in Zusammenarbeit von inter-

¹⁷ Eser, S. 328: So ließe sich „eine weitere Stufe auf der Entwicklung der Evaluationskultur“ erreichen.

¹⁸ „Dies ist eine politische Entscheidung...“, ebenda, S. 336.

¹⁹ Vgl. z.B. die Niederschrift zur 6. Sitzung der Fachkommission „Städtebau“ am 21. und 22. Februar 2002 in Fulda, einer Sondersitzung unter dem Titel „Evaluierung von Prozessen und Programmen der Stadtentwicklung“ (unveröffentlichtes Typoskript); Impulsreferat und Bericht zur Arbeitsgruppe 12 „Erfolgskontrolle und Monitoring“, abgedruckt in *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln*, S. 177–189.

nen und externen Evaluatoren evaluiert werden kann. Vor allem auf kommunaler Ebene werden Praxisbezug und Lernpotenzial der prozessbegleitenden Evaluierung hoch eingeschätzt. Je deutlicher für Qualitätsmanagement und Politiksteuerung votiert wird, Lernprozesse und Akzeptanz bei den Akteuren als Ziele angestrebt werden, desto stärker muss die formative Funktion der Evaluierung ausgeprägt sein. Als zusätzliche Validierungsstrategie bieten dabei exemplarische Fallstudien „ein beachtliches und leistungsfähiges Erkenntnisverfahren, um akteurs- und prozessorientiert den Verlauf und das Ergebnis von (lokalen) Handlungsprogrammen zu interpretieren“²⁰.

9.2 Wirkungs- und Betrachtungsebenen für Evaluierung und Monitoring

Evaluierung lässt sich nach zeitlich unterschiedlichen Bezugs- und Betrachtungsebenen unterscheiden. Bei den drei (theoretisch) aufeinander aufbauenden Stufen Ex-ante-, Zwischen- und Ex-post-Evaluierung geht es im ersten Fall um die Vorausabschätzung von Wirkungen, im zweiten um Zwischen- oder Halbzeitbewertungen und im dritten um die abschließende Gesamtbewertung der Programminterventionen. Dabei spielt der Prozess der Programmumsetzung eine untergeordnete Rolle. Analyse und Bewertung zielen auf alle Veränderungen (summativ), die durch den Programmeinsatz bewirkt wurden. Dagegen ist die begleitende Prozessevaluierung auf Lernprozesse angelegt (formativ, gestaltend) und schließt alle drei vorher genannten Betrachtungsphasen ein. Die Evaluatoren verstehen sich hierbei „als Moderatoren im Diskurs der am Projekt beteiligten Gruppen“²¹. Im Mittelpunkt stehen prozedurale Ziele, beispielsweise die Qualität der planerisch-organisatorischen, ökonomischen und kommunikativen Umsetzung des Programms (z.B. ressortübergreifende Koordination und Kooperation auf Verwaltungsebene, Mobilisierung von Mitteln aus anderen Programmen, Strategien zur Aktivierung und Beteiligung). Der besondere Vorteil der prozessbegleitenden Evaluierung liegt in der permanenten Wechselwirkung zwischen der Vermittlung von Analyseergebnissen und der Weiterentwicklung von Umsetzungsstrategien bis hin zu Änderungen der Programmmodalitäten.

Das Programm Soziale Stadt ist auf höchst komplexe Wirkungsfelder und Zielebenen ausgerichtet, die jeweils für sich zu evaluieren schon einen hohen zeitlichen

20 Hartmut Häußermann, Wolfgang Jaedicke und Hellmut Wollmann, Evaluierung des Programms „Quartiersmanagement“. Expertise des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag von SenSut, Entwurf vom September 1999, S. 6 (unveröffentlichtes Typoskript).

Dazu auch Wollmann/Hellstern, die in den Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts angesichts der Programmstruktur der Städtebauförderung und „des Defizits sowohl im Theoriewissen als auch im Datenbestand“ Fallstudien „als am ehesten geeignet“ ansahen, „das breite Spektrum an Wirkungen in ihrer zeitlichen, räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Dimension zu identifizieren“ (S. 101).

21 „Evaluatoren in der Funktion von Moderatoren und Beratern benötigen zunächst einmal alle im sozialwissenschaftlichen Studium üblicherweise vermittelten Kenntnisse und Fähigkeiten ..., darüber hinaus jedoch noch zusätzliche Qualifikationen, die nicht einfach ‚gelernt‘, sondern durch praktische Erfahrungen erworben werden müssen: interdisziplinäre Orientierung, Kommunikationsfähigkeit und Überzeugungskraft, wissenschaftlich-präzise und journalistisch-verständliche Sprache, Empathie, Phantasie, Moderationstechniken, Präsentations- und Vortragstechniken und manches mehr.“ (Kromrey, S. 129)

und personellen Untersuchungsaufwand bedeuten würde. Beim Programmeinsatz Soziale Stadt lassen sich zwei zentrale Wirkungsfelder unterscheiden²²:

- *Politisch-administrative Wirkungen (Politikwandel, urban governance)*: Dies betrifft unter anderem die Leistungsfähigkeit der neuen kooperativen horizontalen und vertikalen Organisations- und Managementstrukturen, die Gemeinwesen-wirksamkeit des neuen Politikstils, die Offenheit gegenüber innovativen Ansätzen (Zugeständnisse an lokale Autonomie, Eröffnung von Experimentierfeldern), Stärkung der Bewohnerschaft als handelnde Akteure (empowerment), das Ausmaß des integrativen Ansatzes, die Transparenz hinsichtlich Entscheidungskompetenzen, Zuständigkeiten und Verantwortung, Kooperationsintensität, Ausbau von Netzwerken, Verfahren der Mittelvergabe, des Mittelabrufs und Mitteleinsatzes;
- *Wirkungen auf Lebenslagen und -perspektiven im Stadtteil (materiell und symbolisch)*: Die materiell-physischen Verbesserungen in den Quartieren beziehen sich beispielsweise auf Wohnverhältnisse, öffentliche Räume, Infrastrukturangebote, Beschäftigungs- und Ausbildungsplätze, Lokale Ökonomie, Information und Kommunikation; zu den positiven symbolischen Wirkungen und atmosphärischen Veränderungen zählen unter anderem Verbesserung des Außen- und des Innenimages, Stärkung des Selbstbewusstseins, Herausbildung von Quartiersöffentlichkeit, entspanntes soziales Klima; darüber hinaus geht es um Rezeption und Akzeptanz von Maßnahmen und Veränderungen durch die Bevölkerung, Einschätzungen der Stadtteilentwicklung, Tragfähigkeit und Zukunftsperspektiven.

Monitoring stellt im Zusammenhang mit Evaluierung einen zentralen Baustein dar. Mit Monitoring wird der bewertende Ansatz der Evaluierung um die begleitende indikatoren-gestützte Beobachtung und Beschreibung ergänzt. Sozialraumanalysen haben inzwischen insbesondere zur Ermittlung des „besonderen Entwicklungsbedarfs“ von Stadtteilen an Bedeutung gewonnen – im Idealfall sind sie auf Gesamtstadt- und nicht nur auf Gebietsebene bezogen und führen zum Aufbau kontinuierlicher statistischer Berichtssysteme. Diese bieten neben der Chance der fundierten Gebietsauswahl Kontrollmöglichkeiten bei der Zuschreibung von Ursachen und Wirkungen.

Aus mindestens zwei Gründen sollten die bisher häufig auf die Gebiete beschränkten Untersuchungsansätze zu gesamtstädtischen Beobachtungssystemen ausgeweitet werden²³: Bei Betrachtung nur des Gebiets besteht die Gefahr der mehrfachen Fehlinterpretation. Wenn beispielsweise Probleme nur sozialräumlich verschoben wurden, wie das auch schon bei der Sanierung der Siebzigerjahre der Fall war, stellt sich der Befund vor Ort bei gebietsbezogener Betrachtung dennoch als „Lösung“ und „Erfolg“ dar; oder: eine Verbesserung im Gebiet spiegelt nur eine generelle Entwicklung, die gesamtstädtisch (ohne Programmintervention) ebenso erfolgt ist. Vor allem wenn künftig stärker auf Prävention Wert gelegt werden soll, braucht dies ein gesamtstädtisches Beobachtungssystem, das die frühzeitige Aufdeckung von problematischen Entwicklungen in Stadtteilen ermöglicht und quasi als Seismograph für Handlungsbedarf wirkt.

22 So auch die Leistungsbeschreibung zur Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt, die von der „Experten- und Steuerungsrunde Evaluation“ am 9. Dezember 2002 beschlossen wurde.

23 Dazu auch *Ferdinand Bölting*, Monitoring-System „Stadtbeobachtung“: Indikatoren zur Erfolgskontrolle des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“, Bonn 2000 (unveröff. Typoskript).

Insgesamt ergibt sich vor diesem Hintergrund für Evaluierung und Monitoring die Notwendigkeit, eindeutig festzulegen, was, mit welcher Intensität und zu welchem Zweck betrachtet werden soll. Jeder Untersuchungsansatz muss scheitern, bei dem der Untersuchungsauftrag nicht eindeutig und präzise formuliert sowie das Erkenntnis- und Verwertungsinteresse nicht geklärt worden sind. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Evaluationsinteressen und die jeweilige Zweckorientierung von Bund, Ländern und Gemeinden voneinander unterscheiden:

- Für die *Bundesebene* geht es um eine Fundierung des Programms als Lösungsweg der anstehenden Probleme und um die Legitimation des Einsatzes von öffentlichen Mitteln²⁴. Im Rahmen der Zwischenevaluierung interessieren z.B. Auswahl und Charakteristik der Programmgebiete, Qualitätsstandards für die Erarbeitung und Fortschreibung von Integrierten Handlungskonzepten, Unterschiede der länderspezifischen Programmumsetzung, Weiterentwicklung und Optimierung der Programmstruktur, Überprüfung der Rahmenseetzungen.
- Aus *Ländersicht* rücken neben der Legitimationsfrage auch Strategien des Controlling, der Mittelvergabe und des Mitteleinsatzes, der Harmonisierung von Förderprogrammen, der Vergleich von Verfahren und Programmwirkungen in den Städten und Gemeinden sowie die Leistungsfähigkeit des auf Landesebene organisierten Erfahrungsaustauschs in den Blickpunkt.
- Auf *kommunaler Ebene* werden positive Effekte im Sinne von Praxistauglichkeit und der Initiierung von Lernprozessen vor allem vom diskursiven Prozedere der Prozessevaluierung erwartet. Hier kommt stärker auch Projekt- und Maßnahmen-Controlling ins Spiel, nicht nur als Steuerungsmechanismus, sondern auch im Sinne von kontinuierlich-kontrollierender Qualitätssicherung bei Projekten und Maßnahmen (beispielsweise durch die Abforderung von Status- oder Sachstandsberichten, ein Verfahren, das allerdings dann kontraproduktiv wirkt, wenn keine Rückkoppelung erfolgt).

9.3 Bedeutung von Evaluierung und Monitoring in der bisherigen Praxis

Trotz evaluationsfördernder Impulse durch die europäische Strukturpolitik bilden hierzulande systematische Evaluierungen von Programmen, Maßnahmen und Projekten bisher noch die Ausnahme. Die Evaluierung wird von manchen Beteiligten – dies gilt für die Landes- ebenso wie für die kommunale Ebene – noch eher als lästige Pflichtaufgabe denn als nützliches Lern- und Steuerungsinstrument angesehen. Die Gründe für Zurückhaltung und Skepsis, teilweise sogar auch Misstrauen, haben viel zu tun mit Unsicherheiten über Methoden und Verfahren der Evaluierung sowie des Monitoring, mangelnder Klärung von Anlass und Zweck, dem noch unbefriedigenden Verhältnis von Aufwand und Ertrag, Überforderungen der personellen Kapazität im ohnehin anstrengenden Umsetzungsalltag.

²⁴ Auftragsbeschreibung zum Forschungsauftrag „Zwischenevaluierung des Bund-Länderprogramms, Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Bonn 2002.

Aufgabe der Bundesländer ist es, den Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen mit Programmgebieten der Sozialen Stadt zu organisieren und zu fördern sowie Arbeitshilfen nicht nur zur Entwicklung integrierter Handlungskonzepte und Information über das gesamte einsetzbare Förderspektrum, sondern auch und gerade zu Evaluierung und Monitoring anzubieten. Bei den Flächenstaaten fördern die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland den Erfahrungsaustausch besonders intensiv. Auch die bisherigen Aktivitäten zu Evaluierung und Monitoring differieren nach Bundesländern noch erheblich.

Während sich Länder wie Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen in Sachen Evaluierung des Programmeinsatzes Soziale Stadt noch eher zurückhalten, sind in Bayern, Bremen, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern erste Schritte eingeleitet worden. Die bayerische Oberste Baubehörde vergab bereits im Jahr 2000 eine auf ein Jahr Bearbeitungszeit angelegte Begleitforschung, die sich auf 25 Programmgebiete in 22 Kommunen bezog²⁵. Im Endbericht wird deutlich, dass im ersten Programmjahr die Umsetzung des Programms in Bayern noch stark durch die klassische Städtebauförderung geprägt war und das „Handlungsfeld ‚Evaluation, Wirkungsanalysen““ die größten Defizite aller untersuchten Handlungsfelder aufwies.

Für das Land Bremen liegt noch keine evaluierende Untersuchung vor. Aber in einem ersten Erfahrungsbericht haben die federführenden Ressorts im Herbst 2002 die Empfehlung ausgesprochen, etwa Mitte 2003 ein Institut mit der Evaluierung der Programme WiN und Soziale Stadt zu beauftragen²⁶. Im Rahmen dieser Untersuchung sollen zwei „Kernbereiche“ der Programme bewertet werden: erstens die „Auswirkungen der Programme und Klärung der Zielerreichung“ sowie zweitens „Fragestellungen zur Gestaltung und Steuerung der Programme“. Im Bereich Monitoring wird in Bremen regelmäßig auf Basis ausgewählter Sozialindikatoren ein „Benachteiligungsindex“, ermittelt, um im gesamtstädtischen Vergleich besondere Problemlagen ausmachen zu können²⁷.

Auch das Land Hamburg hat im Frühjahr 2003 einen Auftrag zur „Zwischenevaluation“ für Gebiete im Hamburger Programm „Soziale Stadtteilentwicklung“ vergeben; das Programm schließt Soziale Stadt als Bestandteil ein. Die Hamburger Behörde für Bau und Verkehr „beabsichtigt mit der Evaluierung der laufenden Verfahren, die grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten des Programms und sinnvolle Handlungsschwerpunkte für Hamburg auszuloten, die bei der Fortführung der Verfahren und bei der Programmfortschreibung Berücksichtigung finden sollen“²⁸. Die Erfolgskontrolle bei Einzelmaßnahmen und Projekten ist „in der Regel“ Aufgabe der für die jeweilige Maßnahme sachlich zuständigen Behörde, wobei die Zuwendungsempfänger grundsätzlich dazu verpflichtet werden, nach Abschluss

25 Hierzu und zum Folgenden *Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.)*, Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms, München 2002 (Städtebauförderung in Bayern, Materialien 1).

26 *Bremische Bürgerschaft, Stadtbürgerschaft (Hrsg.)*, Mitteilung des Senats vom 24.09.2002 „Wohnen in Nachbarschaften (WiN) – Stadtteile für die Zukunft entwickeln“ Handlungsprogramm 1999–2002, „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, Stand der Umsetzung der Programme, Drucksache 15/621 S vom 25.09.2002, Bremen 2002, S. 60.

27 *Franke/Meyer*, S. 63 f.

28 Anlage zur Angebotsaufforderung vom 29. November 2002.

der Maßnahme einen Erfolgsbericht vorzulegen²⁹. Im Vorlauf wurde 1996/1997 das Hamburger Armutsbekämpfungsprogramm einer „prozessbegleitenden Evaluation“ unterzogen, bei der in der ersten Phase die Überprüfung von Umsetzungsverfahren und Kooperation der Beteiligten im Zentrum stand, und sich die zweite Phase auf Auswahl und Umsetzung der Projekte in den acht Pilotgebieten bezog³⁰.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat seine Kommunen mit Programmgebieten aufgefordert, bis Ende Juni 2004 einen Bericht zur Zwischenevaluierung vorzulegen. Dazu hat es ihnen Überlegungen zur Evaluierung an die Hand gegeben, „die sich an Überlegungen der Bundesevaluierung anlehnen“³¹.

Die Evaluierungsaktivitäten im Saarland und in Sachsen-Anhalt sind stark durch den gleichzeitigen Einsatz von Strukturfonds-Programmen der EU geprägt. Für das saarländische Landesprogramm „Stadt-Vision-Saar“ wird entsprechend der EU-Verpflichtung ab der Startphase eine fachlich-operative Begleitung und Beobachtung für erforderlich gehalten, um „eine Erfolgskontrolle und Zielloptimierung erzielen zu können“³². Für das saarländische Modellgebiet Neunkirchen – Innenstadt ist die Verknüpfung mit Ziel-2-Mitteln vorgesehen. Deshalb beabsichtigt das für Soziale Stadt zuständige Ministerium für Umwelt, dem Thema Monitoring und Controlling im Rahmen der Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte größere Bedeutung beizumessen. Auch in Sachsen-Anhalt dominieren die EU-Anforderungen das Verfahren.

In Berlin³³ wurde für die 1999 ausgewiesenen 15 Quartiersmanagement-Gebiete Ende 2000 das Institut für Wirtschaftsforschung und Beratung empirica mit einer prozessbegleitenden Evaluierung des Programms Soziale Stadt einschließlich des Landesprogramms „Quartiersmanagement“ beauftragt. Adressaten der Analyse sind Senats- und Bezirksverwaltung sowie die Quartiersmanagement-Teams. Als Basis für die Ausschreibung diente die Expertise „Programmbegleitung 1. Phase“ des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IFS). Mit der Evaluierung wird die dreijährige Pilotphase „Quartiersmanagement“ (Abschluss in der zweiten Jahreshälfte 2002) einer kontinuierlichen Erfolgskontrolle unterzogen und als „Instrument der Feinsteuerung“ genutzt³⁴. Ziel dabei ist es, „die Ergebnisse der Evaluation für die Optimierung des Quartiersmanagements in seinen Strukturen und Abläufen zu nutzen sowie der Politik Entscheidungsgrundlagen zur Fortführung des Wohnquartiersmanagements nach Abschluss des Pilotvorhabens zu liefern“. Bereits die Auswahl der ersten 15 Quartiersmanagement-Gebiete erfolgte auf

29 *Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.)*, Vierter Bericht über die Umsetzung des Programms der Sozialen Stadtteilentwicklung, Mitteilung an die Bürgerschaft, Drucksache 17/1407, Hamburg 2002, S. 28.

30 *F + B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt-GmbH*, Evaluation der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung. Ergebnisse der zweiten Projektstufe der begleitenden Evaluation und Gesamtbewertung im Auftrage der Stadtentwicklungsbehörde Hamburg, Hamburg 1997 (Anlage zur Bürgerschaftsdrucksache 15/7778).

31 Aus der Stellungnahme des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Endberichts-Entwurf Soziale Stadt des DifU.

32 *Jacob und andere*, S. 87.

33 Vgl. dazu *Beer/Musch*, „Stadtteile ...“, S. 146 f.; *Stefan Geiss*, Erfahrungen mit der Bewertung von Aufwertungsstrategien in Stadtteilen – Evaluation des Programms „Quartiersmanagement“ in Berlin, in: *vhw Forum Wohneigentum*, H. 2 (2002), S. 89–92.

34 Vgl. hierzu und zum Folgenden den Ausschreibungstext, abgedruckt in: *Amtsblatt Nr. 34 vom 28. Juli 2000*, S. 2876.

Basis einer als Vorstufe zum Aufbau eines gesamtstädtischen Monitorings angelegten Sozialstudie³⁵.

In Hessen übernimmt die im Jahr 2001 eingerichtete Servicestelle HEGISS mit den sie tragenden Partnern Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (FEH), Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V. (LAG) und das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) für Kommunen, Akteure vor Ort und die Landesebene Dienstleistungsaufgaben wie die Organisation des Erfahrungsaustauschs, des themenbezogenen Wissenstransfers und der Darstellung von Good Practices³⁶. Die wissenschaftliche Bewertung und Begleitung der Programmumsetzung erfolgt in Kooperation mit Hochschulen zu den Themenfeldern „Netzwerkanalyse und dialogische Begleitung“ (Justus-Liebig-Universität Gießen), „Gemeinwesenorientierte Beschäftigungsförderung“ (Fachhochschule Darmstadt), „Lokales Bildungs- und Integrationsmanagement“ (Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main) und „Aktivierung und Verbesserung der BürgerInnenmitwirkung und des Stadtteillebens“ (Fachhochschule Frankfurt am Main). Das IWU ist zuständig für die Koordination der „themenspezifischen Evaluation an ausgewählten Standorten“.

In Nordrhein-Westfalen wird über Evaluation schon länger und mit besonderer Intensität landesweit diskutiert. Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) organisiert und koordiniert im Auftrag des Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) einen im Jahr 2001 eingerichteten Expertenkreis für die Evaluation³⁷. Bereits 2000 wurde die Umsetzungsanalyse, eine erste Bilanz zu den Erfahrungen mit dem Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“, veröffentlicht³⁸; sie wird als „Einstieg“ in und „Ausgangspunkt“ für eine vertiefende Evaluierung verstanden. Das vom Expertenkreis für Evaluation entwickelte „pragmatische“ Monitoring- und Evaluierungsmodell ist aus vier Bausteinen zusammengesetzt: „Zielentwicklung und Beobachtung der Zielerreichung“, „Kontextindikatoren“ zur Stadtteilanalyse (Sozialraum-Monitoring); Aufbau einer unterstützenden „Hilfstruktur“ durch das Land mit Workshops, Beratung, Handbuch, „Analyse qualitativer Prozesse“, einheitliches Untersuchungsprofil für Analyse durch Externe, Fallstudien zu ausgewählten Handlungsfeldern, z.B. Lokale Ökonomie, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Schule, Aktivierung und Beteiligung.

Insgesamt besteht in den Städten und Gemeinden der Sozialen Stadt noch Zurückhaltung bei der Umsetzung von Evaluierung, obwohl diese als Bestandteil des integrierten Handlungskonzepts von den Ländern gefordert wird. Bei den 16 Modellgebieten gibt es mit Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord und Berlin-Kreuzberg – Kottbusser Tor nur zwei Stadtteile, in denen – gestützt durch Initiative des jeweiligen Landes – weitergehende Evaluationsansätze verwirklicht werden. Für Gelsenkirchen – Bismarck/Schalke-Nord als einem Stadtteil der ersten Generation integrierter Stadtteilentwicklung in Nordrhein-Westfalen (Beginn 1994, Auslaufen der Förderung voraussichtlich 2004) stand lange die zügige Umsetzung von Projekten im

³⁵ Häußermann/Kaplan.

³⁶ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), S. 24.

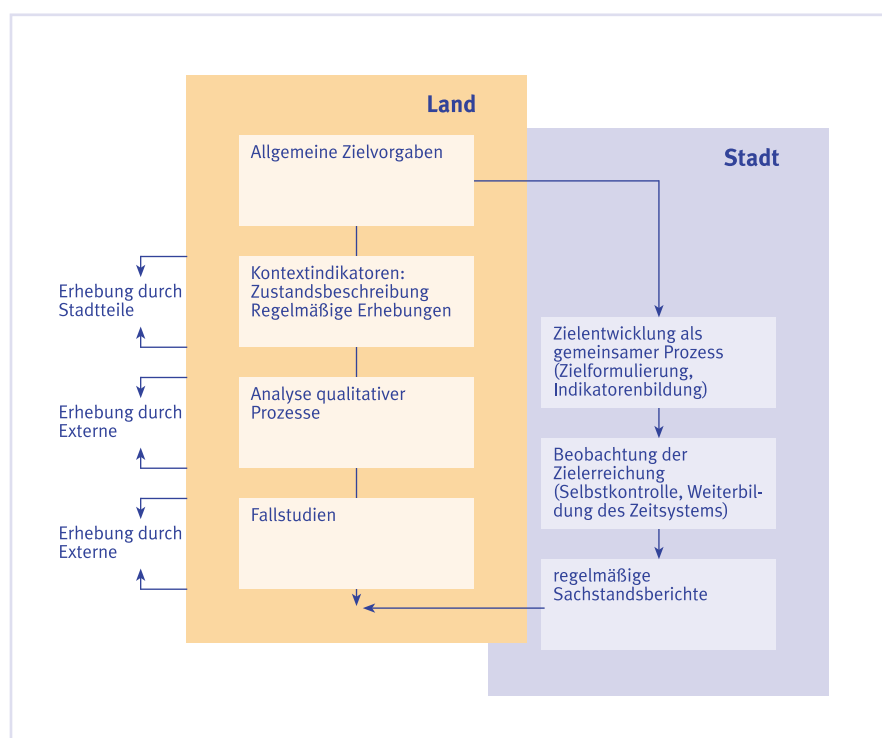
³⁷ Ralf Zimmer-Hegmann, Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze, in: vhw Forum Wohnungseigentum, H. 2 (2002), S. 84–88.

³⁸ Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms.

Mittelpunkt; dabei kam die Formulierung und Operationalisierung von Zielen vor allem in den ersten Jahren zu kurz³⁹. Dennoch wurden nicht nur mit der Programmbegleitung vor Ort sondern auch mit der Analyse und den Erfahrungsberichten sozial-integrativer Projekte sowie der Bewertung der integrierten Arbeitsmarktprojekte Untersuchungen durchgeführt, die zumindest Teilbereiche eines Evaluationskonzepts abdecken. Eine Ex-post-Evaluierung der Programmumsetzung in Bismarck/Schalke-Nord ist nicht beabsichtigt; aber die Erfahrungen fließen in das als Begleitsystem angelegte Konzept zu Evaluierung und Monitoring für die Programmumsetzung im neu ausgewiesenen Stadtteil Gelsenkirchen – Südost ein.

Abbildung 103:

Vorschlag für ein Monitoring- und Evaluationsmodell in Nordrhein-Westfalen



Quelle: nach vhw Forum Wohneigentum, H. 2 (2002), S. 85.

Für das Berliner Modellgebiet Kottbusser Tor⁴⁰ läuft zum einen die auf Landesebene initiierte prozessbegleitende Evaluierung, zum anderen ist der Stadtteil im Rahmen der gesamtstädtischen Sozialstudie und des Sozialstrukturatlas erfasst. Zusätzlich plant das Quartiersmanagement die Befragung von Schlüsselpersonen zu Problemen und Potenzialen im Gebiet sowie eine Haushaltsbefragung, mit der geklärt werden soll, welche Bildungs- und Ausbildungsprojekte problemangemessen zu entwickeln wären.

Am Ergebnis der bundesweiten Befragung fällt vor allem auf, dass für knapp ein Viertel der Programmgebiete (insgesamt 53) die Frage nach vorhandener oder geplanter Evaluierung verneint wird, was eindeutig im Widerspruch zur Programmphilosophie der Sozialen Stadt steht. Darin spiegelt sich aber auch, in welchem Jahr der Stadtteil in das Programm aufgenommen wurde. In den neu in das Programm

³⁹ Hierzu und zum Folgenden *Austermann/Ruiz/Sauter*, S. 83 ff.

⁴⁰ Hierzu und zum Folgenden *Beer/Musch*, „Stadtteile ...“, S. 146.

aufgenommenen Stadtteilen (zweite Hälfte 2000 und 2001) spielen Überlegungen zu Evaluation und Monitoring noch kaum eine Rolle. Für fast ein Viertel aller Programmgebiete (55 Gebiete) wird Evaluierung als bereits vorhanden angegeben, für fast die Hälfte (98) befindet sich eine Evaluierung noch in der Planungsphase. Bei den 153 Programmgebieten mit bereits implementierter oder geplanter Evaluierung sind für drei Viertel der Stadtteile die Untersuchungen ausschließlich auf das Gebiet bezogen, bei einem Viertel findet auch das Umfeld des Programmgebiets bei der Evaluierung Berücksichtigung. Bei gut der Hälfte (56 Prozent) fungiert die Kommune als Auftraggeber, bei einem Fünftel das Land, und beim Rest ist es eine Kooperation.

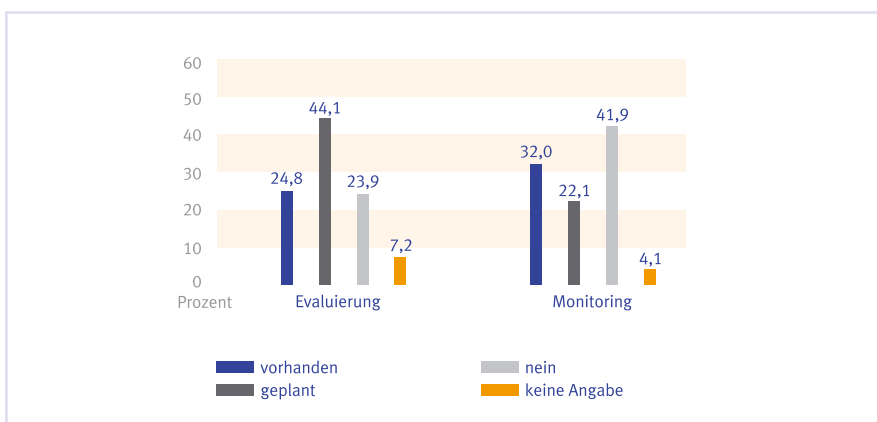


Abbildung 104:

Evaluierung und Monitoring in den Programmgebieten der Sozialen Stadt (n=222; Zweite Befragung – Difu 2002)



Deutsches Institut für Urbanistik

Durchgeführt wird die Evaluierung jeweils etwa zu einem Drittel von der Verwaltung selbst oder von Externen (einschließlich Hochschulen); bei einem Fünftel der Fälle agiert wiederum eine Kooperation von beiden. Bezogen auf die Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten war für 50 Programmgebiete angegeben worden, dass die Vorbereitung der Evaluierung als ein Element der Konzepte verfolgt wird.

Bei Fragen nach geplantem oder vorhandenem gesamtstädtischem Monitoring⁴¹ fallen die Häufigkeitsangaben erwartungsgemäß noch etwas knapper aus. Insgesamt aber ist eine wachsende Aufgeschlossenheit gegenüber sozialräumlichen Berichtssystemen deutlich erkennbar. Von den PvO-Teams wird für Flensburg⁴² und Leipzig⁴³ vom Aufbau eines gesamtstädtischen Daten- und Beobachtungssystems berichtet. Für das Modellgebiet Leipziger Osten spielt die „begleitende Raumbewertung“ vor allem als „Kontrollinstrument“ für die Umsetzung des Stadtentwicklungsplans Wohnungsbau und Stadterneuerung (STEP W+S), eines ämter- und dezernatsübergreifend erarbeiteten gesamtstädtischen Plans, eine bedeutende Rolle. In der bundesweiten Befragung wird für 71 Programmgebiete (etwa ein Drittel) angegeben, dass für sie ein gesamtstädtisches Monitoring verfüg-

⁴¹ Monitoring wurde im Fragebogen wie folgt erläutert: „Hierbei geht es speziell um ein Berichtswesen auf der Basis eines gesamtstädtischen Informationssystems, das auch auf kleinräumiger Ebene Informationen gibt.“

⁴² Frinken/Rake/Schreck, S. 120.

⁴³ Böhme/Franke, Programmbegleitung, S. 62.

bar ist, für weitere 49 Programmgebiete, ein gutes Fünftel aller Stadtteile, befindet sich Monitoring in der Planung. Im Vordergrund des Monitoring steht Sozialberichterstattung zu Bereichen wie Armut (67 Angaben), die Situation von Jugendlichen (61), Wohnungsmarkt (54) und Haushalte mit Migrationshintergrund (43). Der größte Teil dieser Berichte wird in ein- oder zweijährigem Rhythmus fortgeschrieben. Aus mehreren nordrhein-westfälischen Städten ist bekannt, dass weiterreichende Evaluierungs- oder Monitoringsysteme aufgebaut wurden⁴⁴. So verfügt die Stadt Essen über eine statistische Sozialraumanalyse mit kleinräumig differenzierten Aussagen für Stadtbezirke und Stadtteile. Von 1996 bis 1999 war das Konzept „Monitoring kleinräumiger Entwicklungsprozesse“ (MKE) Bestandteil des Erneuerungsprozesses in Duisburg – Marxloh. Unterstützt durch Fördermittel der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN entwickelten die N.U.R.E.C.-Institute im Auftrag der Stadt ein umfangreiches stadtteilbezogenes Controllingssystem⁴⁵, mit dem Strukturen, Entwicklungen, Handlungsfortschritte und Wirkungen in Marxloh beobachtet und vermittelt werden konnten. Im Jahr 2001 vergab die Stadt Hamm für ihre Programmgebiete Hammer Norden und Hammer Westen den Auftrag „Beratungsleistungen zum Aufbau eines stadtteilbezogenen Controllingsystems“. Die Stadt Köln baut derzeit für die Programmgebiete Chorweiler und Kalk ein Evaluierungssystem mit detaillierter Datenanalyse, Befragungen und der Entwicklung eines Berichtswesens auf.

In Wiesbaden wurde bereits 1976 mit dem ersten „Jugendbericht“ die „Tradition einer kleinräumigen Präsentation von Sozialdaten“ begonnen⁴⁶. Gegenwärtig wird ein Monitoringsystems entwickelt, mit dem „soziale Risikokonstellationen aufgezeigt werden können, „um ‚dramatisierenden‘ Zuschreibungen und subjektiv-selektiven Wahrnehmungen eine professionelle objektivierte Sichtweise gegenüberzustellen“.

Ohne die Angaben in den Fragebögen im Einzelnen hinterfragen zu können, ist aus Kenntnis vieler Gespräche und Diskussionen davon auszugehen, dass sich hinter den Antworten sowohl zu Evaluation als auch zu Monitoring Verschiedenstes verbirgt. Das Spektrum reicht von formalisierten Berichtssystemen zu Projekten und Maßnahmen bis zur Entwicklung umfassender Begleitkonzepte der (Prozess-)Evaluierung, von der Fortschreibung Vorbereitender Untersuchungen bis zur gesamtstädtischen kleinräumigen Sozialraumanalyse, die jährlich veröffentlicht wird. Insgesamt aber bilden komplexe Evaluierungs- und Monitoringsysteme die Ausnahme. Häufig handelt es sich um gesamtstädtisch angelegte Berichtssysteme zu einzelnen Themen- und Handlungsfeldern (Armut, Jugendhilfe, Lage der Haushalte mit Migrationshintergrund, Wohnungsmarkt), die partiell auch fortgeschrieben werden.

44 Vgl. zum Folgenden die Beiträge zum Workshop „Monitoring und Controlling in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf“ am 30. August 2001 in Hamm: von *Klaus Austermann*, Monitoring- und Controllingansätze in den NRW-Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf – Ein Überblick des aktuellen Entwicklungsstands, sowie von *Uwe Neumann*, Stadtteil-Monitoring am Beispiel Duisburg-Marxloh (www.ils.nrw.de).

45 *N.U.R.E.C.-Institute Duisburg e.V. (Hrsg.)*, Sozioökonomischer Strukturwandel und Lebensbedingungen in Duisburg-Marxloh. Stadtteilentwicklung und Umsetzung des Operationellen Programms URBAN. Monitoring kleinräumiger Entwicklungsprozesse. Projektergebnisse 1996–1999, Duisburg 1999.

46 *Landeshauptstadt Wiesbaden, Amt für Wahlen, Statistik und Stadtforschung (Hrsg.)*, Aufbau eines Monitoringsystems zur sozialen Siedlungsentwicklung in Wiesbaden, Wiesbaden 2001 (Statistische Berichte 2/2001).

9.4 Schlussfolgerungen für die (Zwischen-)Evaluierung des Programms Soziale Stadt

Für die 16 Modellgebiete der Sozialen Stadt hat die Programmbegleitung vor Ort Funktionen einer ersten prozessbegleitenden Evaluierung übernommen. Auch wenn die Umsetzungsprozesse wegen der zumeist noch kurzen Laufzeit damit nur im Anfangsstadium erfasst wurden, konnten doch wichtige Impulse für Verbesserungen der Implementation und Umsetzung des Programms gegeben werden, z.B. in Richtung Einsatz von Quartiermanagement, verstärkter Bemühungen um Klärung der Ziele, forcierter Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten sowie der Entwicklung von Fortschreibungsverfahren, der Intensivierung von Aktivierungs- und Beteiligungsstrategien, zum Aufbau von datengestützten Berichtssystemen und Controlling-Verfahren.

Es geht nun vor allem darum, diese ersten Ansätze systematisch auszubauen sowie möglichst in allen Programmgebieten Begleitsysteme der Evaluierung und des Monitoring quasi als Routinen der Programmumsetzung zu etablieren. Die Suche nach einem perfekten und allorts einsetzbaren Evaluierungssystem dürfte sich angesichts der Komplexität des Programms, der vielfältigen Gebietstypik sowie unterschiedlicher Anspruchsniveaus und Erkenntnisinteressen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene als müßig erweisen. Vielmehr sind nach Ausgangslage, Verfahrens- und Programmzielen, Maßnahmen und Projekten sowie den jeweils verfolgten Zwecken je adäquate Untersuchungsansätze und Begleitsysteme zu entwickeln. Hierzu bietet das nordrhein-westfälische Vorgehen, das als „vernünftiger Kompromiss“ zwischen „wissenschaftlich Wünschenswertem und dem politisch und finanziell Machbaren“⁴⁷ charakterisiert wird, mit seinen vier Bausteinen einen hilfreichen und weiterführenden Beitrag.

Als unerlässlich gilt, dass die nationalen Evaluations- und Monitoringansätze mit den europäischen vernetzt werden, unter anderem mit den Projekten in Städten der Gemeinschaftsaufgabe URBAN und dem internationalen Forschungsprojekt „Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability – UGIS“ (Laufzeit: April 2000 bis März 2003)⁴⁸. Eine Verknüpfung bezogen auf das Monitoring erscheint als besonders wichtig, da die Beobachtungssysteme durch EUROSTAT⁴⁹ auf europäischer Ebene weiter ausgebaut werden sollen.

Die Ergebnisse der bundesweiten Programmbegleitung durch das Difu sowie die der Länderprojekte in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Berlin bieten grundlegende Daten und Befunde für die Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt, deren Beginn für Juni 2003 vorgesehen ist. Der für die Zwischenevaluierung vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik ausgewählte Untersuchungsansatz⁵⁰ ist als Strategie-, Prozess- und Ergebnisanalyse angelegt und schließt unter ande-

⁴⁷ Zimmer-Hegmann, S. 88.

⁴⁸ Jan Vranken, Pascal De Decker, Inge Van Nieuwenhuyze (Hrsg.), Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability. National Context Reports, Antwerpen 2002.

⁴⁹ Das statistische Amt der Europäischen Kommission sorgt für die Harmonisierung von Erhebungsmethoden und Ergebnissen.

⁵⁰ IFS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Angebot vom November 2002.

rem die Synopse bereits vorliegender Ergebnisse samt ihrer sekundäranalytischen Auswertungen, Experteninterviews auf Bundes- und Landesebene, Fallstudien in ausgewählten Programmgebieten und die schriftliche Befragung „programmexter-ner“ Akteure“⁵¹ als Methoden ein.

Mit den der Vorbereitung der Evaluation dienenden Arbeitsschritten der bundesweiten Programmbegleitung durch das Difu⁵² konnten zu mehreren Themenkomplexen wichtige Ergebnisse ermittelt werden, die in ihrem Aussagegehalt mit den zusätzlichen methodischen Schritten der Zwischenevaluierung noch präzisiert und vertieft werden könnten. Insbesondere folgende in diesem Sinne evaluationsrelevante Aspekte und Fragen ergeben sich aus der Programmbegleitung:

- *Funktion und Bedeutung der Integrierten Handlungskonzepte:* In der Befragung wurden bereits für mehr als 80 Prozent der Stadtteile Integrierte Handlungskonzepte als vorhanden oder in Ausarbeitung befindlich angegeben. Erfasst werden konnten außerdem die an der Entwicklung und Fortschreibung Beteiligten sowie die wesentlichen inhaltlichen Bausteine und die in die Konzepte einbezogenen Handlungsfelder. Abgesehen von den Beschreibungen der noch wenigen Integrierten Handlungskonzepte durch die PvO-Teams in den Modellgebieten konnte keine qualitative Beurteilung dieser als strategisch bewerteten Konzepte z.B. hinsichtlich ihres integrativen Gehalts, der Einbindungsintensität von lokalen Akteuren bei Aufstellung und Fortschreibung, der Verknüpfung von Ziel- und Maßnahmenüberprüfung für die Fortschreibung, der Problemlösungskapazität von Maßnahmen und Projekten vorgenommen werden.
- *Chancen und Probleme der Ressourcenbündelung:* Auch die Aussagen zur Ressourcenbündelung sind vertiefungsbedürftig. Die Ergebnisse aus der Programmbegleitung sind noch reduziert auf die Angabe der eingesetzten Programme und erste Einschätzungen der Koordinierungsleistungen. Hier wären beispielsweise genauere Analysen von Mittelvergabe und Controlling ebenso zu berücksichtigen wie programmstrukturelle Probleme und Restriktionen, Schwierigkeiten und Erfolge bei der Mobilisierung privater Mittel, Vor- und Nachteile bei der Überlagerung von Programmen unterschiedlicher Größenordnung.
- *Programmrezeption und Gebietsöffentlichkeit:* Aus den Befragungs- und PvO-Ergebnissen lassen sich Hinweise auf Mitwirkungsmöglichkeiten, Beteiligung und eingesetzte Aktivierungstechniken ebenso ableiten wie Strategien und Einschätzungen zur Wirksamkeit der Öffentlichkeitsarbeit. Zu präzisieren wären in diesem Zusammenhang Erfahrungen mit dem Einsatz von Verfügungsfonds und/oder Gebietsbudgets, der Organisationsgrad von Gebietsöffentlichkeit, die Akzeptanz- oder Nicht-Akzeptanz von Programm, Maßnahmen und Projekten.
- *Bedeutungs- und Funktionswandel der Programmgebiete:* Bilanzierende Aussagen zum einen zu den Wirkungen auf die Lebenssituation in den Gebieten und zum anderen zu den Veränderungen der Gebietsimages konnten nur im Wege von

51 Über die dort vorgesehenen Akteure – Organisationen der örtlichen Wirtschaft (Kammer, Einzelhandelsverband, sonstige Unternehmensverbände), Gewerkschaften, Kirchen, Sozial-, Wohlfahrts- und Jugendverbände, Migrantenorganisationen, Kommunalpolitik und Medien – hinaus sollten auch noch Wohnungsunternehmen, Institutionen der Kriminalprävention und Schulen in die Befragung einbezogen werden.

52 Vgl. hierzu auch den Exkurs „Evaluationsunterstützende Methodik und Ergebnismuster auf Basis der Difu-Befragungen“ im Anhang mit methodischen Überlegungen dazu, wie der Datensatz der Difu-Befragungen für die Zwischenevaluierung modifiziert und optimiert werden könnte.

Einschätzungen ermittelt werden. Zu fragen wäre, welche Funktionen die Programmgebiete innerhalb der Gesamtstadt übernehmen – sei es als Transfer-, Integrations- oder Auffanggebiet –, wie und durch welche Einflussgrößen (z.B. Medienresonanz) sich die Gebietsimages positiv oder negativ verändert haben, inwieweit die Programmgebiete problemgerecht ausgewählt wurden (Überprüfung des „besonderen Entwicklungsbedarfs“ im gesamtstädtischen Vergleich).

- *Evaluierung und Monitoring als stützende Begleitsysteme*: Ähnlich wie bei den Ergebnissen zu den Bereichen Integrierte Handlungskonzepte und Ressourcenbündelung beschränken sich Aussagen zu Evaluierung und Monitoring noch sehr auf das „Ob überhaupt“ und lassen kaum Rückschlüsse auf Art und Qualität der Verfahren und Methoden zu. Offen bleiben Fragen nach den je spezifischen Evaluierungs- und Monitoringansätzen, nach Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit als Instrumente eines kontinuierlichen Controllings, ihrer Steuerungskapazität, der Intensität von Rückkopplungen zwischen Evaluierung und Programmumsetzung, nach dem Stand von Zielformulierung und -operationalisierung, nach Messlatten für Erfolg.

Darüber hinaus stellen sich einige der inhaltlichen Handlungsfelder (z.B. Lokale Ökonomie, Image und Öffentlichkeitsarbeit, Zusammenleben) als so zentral dar, dass Vertiefung im Rahmen von Fallstudien wünschenswert ist. Dies gilt auch für einige trotz ihrer großen Wichtigkeit bisher noch vernachlässigte Handlungsfelder wie Gesundheit und Bildung.

Außerdem sollten grundsätzliche Aspekte der Philosophie des Programms Soziale Stadt in die Zwischenevaluierung einbezogen werden, deren abschließende Beurteilung einer späteren Ex-post-Evaluation vorbehalten bliebe:

- die Beständigkeit der aufgebauten Strukturen und die Möglichkeiten ihrer Sicherung,
- die Notwendigkeit, Ansätze der Sozialen Stadt in gesamtstaatliche Reformen der öffentlichen Leistungssysteme einzubinden,
- die Tauglichkeit des aus der traditionellen Städtebauförderung übernommenen Gebietsbezugs,
- die Zweckmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung ähnlich der traditionellen Stadtsanierung,
- die mögliche Überführung der Sozialen Stadt aus einem Sonderprogramm in ein integratives Dauerprogramm (vergleichsweise dem niederländischen „Steedelijk Beheer“⁵³).

⁵³ Vgl. dazu Jürgen Rosemann, Soziales Stadtmanagement in den Niederlanden, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt 2001, S. 75–90 (Gesellschaftswissenschaften – Praxis).