



# 10.

Heidede Becker und Rolf-Peter Löhr

## **Resümee: Umsetzungserfahrungen und Perspektiven für die Soziale Stadt**

Eine erste Zwischenbilanz zur Programmumsetzung wurde im Mai 2002 im Rahmen des Kongresses „Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“ zur Diskussion gestellt<sup>1</sup>. Danach zeigte sich weitgehender Konsens darüber, dass mit dem Programm ein richtiger Kurs gesteuert wird, wichtige Impulse für die Stabilisierung der Lebensverhältnisse in den benachteiligten Stadtteilen angestoßen wurden und erste Schritte in Richtung Aufbau einer dauerhaft abzusichernden Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement unternommen worden sind. Einvernehmen bestand auch darüber, dass eine Gesellschaft, die Solidarität und sozialen Ausgleich als Anspruch formuliert, alles daran setzen muss, integrative und aktivierende Ansätze mitzutragen und vor Ort zu stützen.

Seitdem ist ein weiteres Jahr vergangen. Die Programmbegleitung vor Ort in den Modellgebieten der Sozialen Stadt, die von mehreren Städten als besonders hilfreich und deshalb auch als fortsetzungsbedürftig wahrgenommen wurde, ist abgeschlossen; in einem gemeinsamen Resümeepapier aller PvO-Teams wurden die Erfahrungen zusammengefasst sowie Schlussfolgerungen für die weitere Entwicklung und Umsetzung des Programms gezogen<sup>2</sup>. Mit den Ergebnissen der zweiten Difu-Befragung liegen nun auch Aussagen und Einschätzungen aus Sicht der kommunalen Verwaltungsstellen vor, die für die Programmumsetzung Soziale Stadt zuständig sind (Stand Oktober 2002). Damit werden teilweise sehr unterschiedliche Einschätzungen – auch widersprüchliche Aussagen – erkennbar, z.B. zwischen den eher quantitativen Umfrageergebnissen und den stärker qualitativ geprägten Befunden der Begleitforschung in den Modellgebieten.

Vor dem Hintergrund der in den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie im ARGEBAU-Leitfaden niedergelegten Ziele und Handlungsempfehlungen werden im Folgenden positive Effekte der Programmumsetzung ermittelt, Probleme und Restriktionen sowie der daraus zu folgernde Nachbesserungs- und Weiterentwicklungsbedarf aufgezeigt.

## 10.1 Programmumsetzung – Erfolge, Probleme und Nachbesserungsbedarf

Erfahrungen mit und Einschätzungen zur Programmumsetzung sind auf die zwei zentralen Interventionsfelder des Programms Soziale Stadt zu beziehen: erstens auf den eher umsetzungstechnischen *instrumentell-strategischen Bereich* mit Fragen nach dem integrativen Gehalt der Handlungskonzepte, den Verfahren ihrer Aufstellung und Fortschreibung sowie ihrer Umsetzung, nach Effekten der Ressourcenbündelung, nach der Leistungskraft von Organisations-, Kooperations- und Managementstrukturen, nach dem Erfolg von Aktivierungs- und Beteiligungsstrategien sowie dem Grad des Engagements der lokalen Akteure, nicht zuletzt nach Eignung der ausgewählten Gebiete hinsichtlich des „besonderen Entwicklungsbedarfs“. Das zweite Interventionsfeld betrifft die inhaltlichen Ziele für die Soziale Stadt, die Verbesserung von *Lebenslagen und Lebensperspektiven im Stadtteil*. Dabei geht es

<sup>1</sup> Vgl. dazu den Difu-Querschnittsbeitrag im Begleitbuch zum Kongress *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz*, S. 12–51.

<sup>2</sup> *Soziale Stadtteilentwicklung geht alle an*, siehe Anhang 2.

zum einen um die materiell-physischen Bedingungen in den Quartieren, die Verbesserung der individuellen Lebenschancen sowie um Qualitäten des Zusammenlebens und Formationen der Stadtteilöffentlichkeit, zum anderen um atmosphärische Veränderungen, die aus den konkreten Aufwertungen und Verbesserungen sowie aus Effekten einer offensiven Öffentlichkeits- und Imagearbeit resultieren.

### Integrierte Handlungskonzepte

In Artikel 2 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern wird gefordert, dass die „Probleme der ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf‘ ... mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik“ anzugehen sind. Eine zu Beginn der Programmumsetzung eher skeptisch-negative Haltung bei den kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partnern für die Soziale Stadt gegenüber dem Steuerungs- und Koordinierungsinstrument Integriertes Handlungskonzept ist inzwischen breiter Zustimmung gewichen. Die Bewertungsfrage zu Erfahrungen mit Integrierten Handlungskonzepten und ihrer Umsetzung zeigt eine deutlich positive Beurteilung für etwa zwei Drittel aller Programmgebiete. Aus Sicht der Verwaltung handelt es sich bei diesem Instrument um die „notwendige Basis zur Umsetzung des Programms“. Inzwischen liegen Integrierte Handlungskonzepte für 84 Prozent der Programmgebiete bereits vor oder werden derzeit erarbeitet.

Integrierte Handlungskonzepte entfalten für die Programmumsetzung vielfältige positive Wirkungen. Dies kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass „neue Bündelungsleistungen“ vor allem dann erbracht werden, wenn bereits ein Integriertes Handlungskonzept vorliegt. Die Entwicklung und Fortschreibung von Integrierten Handlungskonzepten bieten eine wichtige Plattform der Verständigung. Sie stoßen Kommunikationsprozesse zwischen den Akteuren an und schaffen Grundlagen für Vertrauensbildung und Planungssicherheit. Wo bereits Integrierte Handlungskonzepte erarbeitet wurden, hat sich aus Sicht der kommunalen Verwaltung die Kooperation zwischen den Ämtern deutlich verbessert.

Integrierte Handlungskonzepte haben sowohl in der Praxis als auch in der Fachdiskussion schärfere Konturen gewonnen, dennoch handelt es sich bei ihnen noch um ein Instrument im Entwicklungsstadium. Aus den Befragungsergebnissen und der Programmbegleitung vor Ort in den Modellgebieten lassen sich über die Qualität der Integrierten Handlungskonzepte nur ansatzweise Aussagen ableiten. Wo bisher von Integrierten Konzepten die Rede ist, zeigt sich nach wie vor eine große Variationsbreite: Diese reicht 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, die sich auf gesamtstädtische kleinräumige Analysen mit ausgearbeiteten Leitvorstellungen und detaillierten Vorschlägen zur Umsetzung gründen. Unterschiede fallen auch hinsichtlich der Beteiligungsintensität von Bewohnerschaft und Vor-Ort-Akteuren auf.

Ein gravierender Mangel besteht darin, dass die Integrierten Handlungskonzepte noch zu sehr losgelöst bleiben von der Entwicklungspolitik für die gesamte Stadt,

sodass von einer systematischen Integration der gebietsbezogenen in die gesamtstädtischen Entwicklungsansätze noch nicht die Rede sein kann. Bei der weiteren Umsetzung des Programms Soziale Stadt wird es wesentlich darauf ankommen, gebietsbezogene Maßnahmen, Projekte, Verfahren und Strategien programmatisch mit der gesamtstädtischen Politik zu verknüpfen und die gesamtstädtischen Wirkungszusammenhänge nicht aus dem Blickfeld zu verlieren, wie dies beispielsweise beim Stadtumbau Ost versucht wird.

### Kooperation und Mittelbündelung

Ressourcenbündelung im Sinne des Programms Soziale Stadt erfordert den Aufbau innovativer und leistungsfähiger Organisationsstrukturen in der Verwaltung. In vielen Städten und Gemeinden werden neue ressort- und ämterübergreifende Kooperations- und Managementformen erprobt und Lernprozesse in Gang gesetzt. „Fortschritte in der ämter- und dezernatsübergreifenden Kooperation“ werden denn auch im Rahmen der Befragung aus Sicht der kommunalen Verwaltung immerhin für 70 Prozent der Gebiete als Programmserfolg<sup>3</sup> genannt. Dennoch gibt es Hinweise auf Probleme und Schwierigkeiten – vor allem aus den Modellgebieten; insbesondere Ämteregoismen und Konkurrenzverhalten sind durchaus noch nicht überwunden. Weiter zeigt sich Nachholbedarf im Aufbau kooperativer Strukturen vor allem hinsichtlich veränderter Entscheidungskompetenzen und -abläufe. Die Frage der Federführung ist in den vielen inzwischen eingerichteten ressortübergreifenden Lenkungs- oder Steuerungsgruppen noch nicht angemessen gelöst. Es scheint so, als stelle eine gemeinsame Federführung von eher sozial und von eher räumlich ausgerichteten Ressorts einen weiterführenden Ansatz dar.

Angesichts der neuen Herausforderung, eine bisher nicht allgemein übliche Vor-Ort-Nähe zu entwickeln, ist es als ein beachtlicher Erfolg des Programms zu werten, dass die Verwaltung aus ihrer Sicht im Verlaufe der Programmumsetzung eine größere Nähe zum Stadtteil gewonnen hat. Mit Angaben für 85 Prozent der Programmgebiete wird diese Entwicklung als zweithäufigster Erfolg des Programms gewertet.

„Bund und Länder koordinieren und bündeln zur Nutzung von Synergieeffekten alle für die Entwicklung der Stadtteile ... erforderlichen und bereitstehenden Mittel und Maßnahmen des Bundes und der Länder ...“, heißt es in der Präambel zur Verwaltungsvereinbarung 2002<sup>4</sup>. Die Bündelung der Mittel für Entwicklungen in den Stadtteilen erweist sich aber weiterhin als Achillesferse für die Programmumsetzung. Zwar sind inzwischen beachtliche Bündelungserfolge zu verzeichnen, denn für 90 Prozent aller Gebiete wird Mittelbündelung bestätigt – zu großen Teilen auch im Sinne von neuen Bündelungsleistungen mit Programmen außerhalb der traditionellen Städtebauförderung. Doch erfordert die Akquisition und Koordination dieser Mittel nach wie vor erhebliche Anstrengungen vor allem der Akteure auf Stadt-, Stadtteil- und Projektebene.

3 Im Rahmen der zweiten Befragung durch das Difu wurden bei den kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partnern auch Einschätzungen zu den Erfolgen und Problemen der Programmumsetzung abgefragt.

4 Vgl. Anhang 10.

Weiterhin bestehen Unsicherheiten über Fördermittel und Antragswege. Von den Antworten auf die offene Frage<sup>5</sup> nach Veränderungsvorschlägen zum Programm, die an die Zuständigen (Bund, Länder, Mittelbehörden) weitergegeben werden sollten, beziehen sich denn auch nahezu drei Viertel<sup>6</sup> auf nicht kompatible Förderprogramme mit unterschiedlichen Laufzeiten und Gebiets- oder Zielgruppenbezug sowie auf komplizierte Bündelungsverfahren mit einer Vielzahl von Ansprechpersonen. Dies deckt sich damit, dass zum einen „Einschränkungen und Vorgaben der Mittelverwendung“ am häufigsten als Problem für die Programmumsetzung (für gut die Hälfte der Gebiete) angegeben und zum anderen Defizite auf Landesebene hinsichtlich Mittelkoordination und Förderkonditionen (für 40 Prozent der Programmgebiete) bemängelt werden.

### Quartiermanagement

Quartiermanagement ist als Schlüsselinstrument für die erfolgreiche Bewältigung der komplexen Aufgaben integrierter Stadtteilentwicklung allgemein anerkannt, auch wenn Organisation, Aufgaben und Selbstverständnis differieren. Das prozessorientierte Quartiermanagement dient dazu, eine horizontal und vertikal vernetzte Kooperations- und Managementstruktur auf Verwaltungs- und Quartiersebene, zwischen diesen Ebenen sowie mit allen anderen lokal relevanten Akteuren zu gewährleisten. Für 80 Prozent der Programmgebiete ist Quartiermanagement dementsprechend auf allen drei Steuerungs- und Handlungsebenen eingerichtet worden: auf Verwaltungsebene, im Quartier und im intermediären Bereich. Der Einsatz des Quartiermanagements wird aus kommunaler Sicht für gut 80 Prozent der Gebiete als „Erfolg“ beurteilt.

In den Ländern Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen wird auf Quartiermanagement stärker noch als in den anderen Bundesländern Gewicht gelegt. Dies kommt unter anderem in besonders detaillierten Empfehlungen und Vorgaben zur Einrichtung von Quartiermanagement zum Ausdruck.

Verbesserungsbedarf besteht beim Zusammenwirken zwischen den drei Steuerungs- und Handlungsebenen – dies zeigen vor allem Erfahrungen in den Modellgebieten. Als ein besonderes Dilemma für Quartiermanagement auf lokaler Ebene zeichnet sich ab, dass durch die zeitliche Befristung vieler Verträge personelle Kontinuität infrage gestellt ist. Für zwei Drittel der Gebiete haben die Verträge eine Laufzeit von maximal drei Jahren, für die Hälfte davon enden sie bereits nach einem Jahr. Unter solchen Bedingungen kann Vertrauen nicht aufgebaut werden, denn dies erfordert erheblich mehr Zeit. Weiter mangelt es häufig noch an einer anforderungsgerechten Sachausstattung der Vor-Ort-Büros, die sich inzwischen als unverzichtbarer Bestandteil des lokalen Quartiermanagements erwiesen haben. Angesichts spezifischer Qualifikationen sowie insbesondere kommunikativer und organisatorischer Fähigkeiten, die die Arbeit des Quartiermanagements erfordert, stimmt es optimistisch, dass inzwischen mehrere Institutionen eigene Fortbildungs- und Studiengänge für den Aktionsbereich Quartiermanagement anbieten.

---

<sup>5</sup> Es waren keine Antwortkategorien vorgegeben.

<sup>6</sup> 70 Prozent von insgesamt 175 Nennungen.

## Aktivierung und Beteiligung

Der Aufbau stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze, die Organisation der Interessen vor Ort, die Vernetzung lokaler Initiativen, Institutionen und Unternehmen, die Einrichtung quartiersbezogener Beteiligungsstrukturen und die Stärkung individueller Problemlösungskompetenzen durch das Handlungsfeld „Aktivierung und Beteiligung“ sind grundlegende Voraussetzungen für den Erfolg integrierter Stadtteilentwicklung. In den Modellgebieten finden sich Hinweise, dass dort, wo ein leistungsfähiges Quartiermanagement etabliert werden konnte, am ehesten Aktivierungs- und Beteiligungserfolge zu verzeichnen sind.

Für drei Viertel aller Programmgebiete wird aus Verwaltungssicht die „Aktivierung bisher schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen“ als Erfolg angegeben. Skeptischer wurde die Erreichbarkeit der Quartiersbevölkerung allerdings in den Modellgebieten eingeschätzt. Danach müssen Bemühungen um die Aktivierung der Quartiersbevölkerung offensichtlich noch weiter verstärkt und innovativer gestaltet werden. Manche Bevölkerungsgruppen sind kaum erreicht worden (Menschen mit Migrationshintergrund, Langzeitarbeitslose, alte Menschen). Erforderlich sind hier besondere Zuwendung, individuelle Ansprache und auf die jeweilige Lebenssituation zugeschnittene Konzepte. Die teilweise sehr hoch liegenden „Schwellen“, ein Angebot überhaupt zu nutzen, müssen gesenkt werden, z.B. durch Angebote, mit denen zwanglose Kommunikations-, Begegnungs- und Erlebnismöglichkeiten geschaffen werden.

„Verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten für die Bewohnerschaft“ sind mit Nennungen für 90 Prozent der Gebiete der wichtigste Erfolg, der aus Sicht der Verwaltung dem Programm zugeschrieben wird. Doch auch hier sind aufgrund der vertieften Untersuchungen in den Modellgebieten Zweifel angebracht, inwieweit die Quartiersbevölkerung mit den Arbeitskreisen und Workshops, Stadtteilkonferenzen oder -foren, Planungs- und Zukunftswerkstätten wirklich erreicht wird. Teilweise bleiben Beteiligungsangebote und -strategien mittelschichtorientiert; ihre formalisierten Kommunikationsformen und Regularien schüchtern Bevölkerungsgruppen, die eher informell und spontan agieren, ein und schließen diese so von der Teilnahme weitgehend aus.

Als zentral für den Erfolg von Aktivierung und Beteiligung erweist es sich, inwieweit Verwaltung und Politik bereit sind, der Bevölkerung und den lokalen Akteuren auch Entscheidungsbefugnisse einzuräumen. Immerhin sind bereits in mehr als der Hälfte aller Programmgebiete Verfügungsfonds eingerichtet worden; damit wurden Möglichkeiten geschaffen, kleine Projekte und Maßnahmen unbürokratisch, eigenverantwortlich und schnell zu realisieren. Wenn kein Verfügungsfonds vorhanden ist, ist es schwierig und aufwändig, kleinere Beträge – beispielsweise für Sach- und Produktionsmittel oder für die Vermittlung von Wissen und Methoden an lokale Akteure – zu mobilisieren. Dies spiegelte sich unter anderem darin, wofür und wie die „Technischen Hilfen“<sup>7</sup> im Rahmen der Programmbegleitung vor Ort in Anspruch genommen wurden. Dezentralisierte Entscheidungsbefugnisse und Verfügungsfonds oder Stadtteilbudgets erleichtern und motivieren die Arbeit vor Ort. Mit den überdurchschnittlich hoch ausgestatteten Quartiers- und Aktionsfonds in Berlin

---

7 Vgl. Kapitel 2.2 „Programmbegleitung vor Ort“.

konnten für Aktivitäten der Bewohnerschaft kräftige Impulse gegeben werden. Zunehmend wird auch Öffentlichkeitsarbeit gezielt als Instrument zur Aktivierung und Beteiligung eingesetzt; beteiligungs- und dialogorientierte Öffentlichkeitsarbeit gewinnt in den Programmgebieten an Bedeutung.

### Auswahl der Programmgebiete

Der „besondere“ Entwicklungsbedarf, der die Aufnahme ins Programm Soziale Stadt begründet, setzt den gesamtstädtischen Vergleich voraus. Es muss nachgewiesen werden, dass für die ausgewählten Gebiete im Vergleich zu anderen Stadtteilen ein dringlicherer Handlungsbedarf besteht, ihrer Entwicklung deshalb eine höhere Priorität einzuräumen ist und Ressourcen verstärkt in diese Gebiete gelenkt werden sollen. Deshalb muss das Auswahlverfahren transparent und nachvollziehbar sein, um auch kommunalpolitisch legitimiert werden zu können.

Das dafür nötige kleinräumig detaillierte statistische Bestandswissen ist erst in wenigen Städten vorhanden. Als zentrale Auswahlkriterien werden Indikatoren der Einkommensarmut angesetzt: Die Programmgebiete sind erheblich stärker als die jeweilige Gesamtstadt von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit betroffen. Teilweise sind die Gebiete vom Erwerbsleben weitgehend abgekoppelt. „Hohe Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit“ gehören neben „Defiziten im Wohnumfeld“ sowie „Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf“ zu den Hauptproblemen, auf die sich der „besondere Entwicklungsbedarf“ in den Gebieten gründet. Die Programmgebiete in den alten Bundesländern sind außerdem stärker multikulturell geprägt; durchschnittlich ein Viertel der Bevölkerung sind Migrantinnen und Migranten.

Beim Zuschnitt der Programmgebiete haben die integrativen Ansprüche des Programms dazu geführt, dass insgesamt größere Gebiete ausgewiesen worden sind, bei denen einerseits wichtige Infrastruktur wie z.B. Schulen, Kultureinrichtungen, Nahversorgungszentren mit ihren Einzugsbereichen, andererseits räumliche Problemüberlagerungen Berücksichtigung gefunden haben. Die Gebiete der Sozialen Stadt sind hinsichtlich ihrer Fläche durchschnittlich zwölfmal so groß wie die der traditionellen Stadterneuerung. Für nahezu 80 Prozent der Programmgebiete werden ihre Abgrenzungen aus kommunaler Sicht als „richtig“ beurteilt, vor allem weil die Problemschwerpunkte berücksichtigt seien.

### Zentrale inhaltliche Handlungsfelder

Bei den konkreten Maßnahmen und Projekten zur Verbesserung von Lebenslagen und Lebensperspektiven in den Gebieten der Sozialen Stadt nähern sich baulich-räumliche und sozial orientierte Handlungsfelder in ihrer Bedeutung schrittweise einander an. Zwar wird das Handlungsfeld „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ für 81 Prozent der Programmgebiete in der zweiten Umfrage am häufigsten genannt, aber Handlungsfelder wie „Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit“ (77 Prozent), „Kinder- und Jugendhilfe“, „Sport und Freizeit“ (jeweils 70 Prozent) sowie „Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“ (68 Prozent) folgen nach Häufigkeiten in dichtem Abstand. In einer schriftlichen Befragung der für die Pro-

grammplattform E & C zuständigen Jugendämter, die sich ebenfalls auf die Programmgebiete der Sozialen Stadt bezieht, wurde ermittelt, „dass aus Sicht der Jugendämter jugend-, bildungs- und beschäftigungspolitische Themen neben wohnungs- und städtebaulichen Maßnahmen nahezu den gleichen Stellenwert haben“<sup>8</sup>.

Schlüsselprojekte haben besondere Bedeutung für die Stadtteilentwicklung erlangt: Durch sie werden kräftige Impulse für das Quartiersleben und -image gegeben, und sie entfalten Signalwirkung für Atmosphäre und Stimmung im Stadtteil. In der Umfrage wurde für fast 90 Prozent aller Programmgebiete die Frage nach solchen Projekten bejaht. Das Handlungsfeld „Wohnumfeldverbesserung und öffentlicher Raum“ nimmt auch im Rahmen der Schlüsselprojekte den ersten Rang ein, gefolgt von „Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“ sowie mit größerem Abstand „Lokaler Wohnungsmarkt“.

Die noch kurze Laufzeit des Programms ist Grund dafür, dass auf die Frage nach Veränderungen im Stadtteil, die statistisch oder empirisch erfassbar sind, erst für 27 Prozent der Gebiete Antworten gegeben wurden oder gegeben werden konnten<sup>9</sup>. Bei den Erfolgsnennungen spielen erst wenige inhaltliche Handlungsfelder eine Rolle: „Verbesserung der Atmosphäre/Stimmung im Gebiet“ (für 77 Prozent der Programmgebiete), „Verbesserung der Infrastruktur“ (73 Prozent), „Imagegewinn“ (67 Prozent), „Verbesserungen im Zusammenleben“ (64 Prozent) und „Verbesserung von Beschäftigung und Ausbildung“ (allerdings nur für 29 Prozent der Programmgebiete).

Immer stärker kristallisiert sich heraus, dass bei den Handlungsfeldern der Sozialen Stadt noch deutlichere Prioritäten gesetzt werden sollten. Dies gilt zum einen für die vorsorgeorientierten Handlungsfelder „Schulische und berufliche Ausbildung“ sowie „Gesundheitsförderung“. Schulen erweisen sich immer mehr als Schlüsselinstitutionen in den Gebieten der Sozialen Stadt, als die Institutionen, mit denen eine soziale Isolierung von Kindern und Jugendlichen in eher demotivierenden Armutsmilieus durchbrochen werden kann. Mit Sprachförderung und Konfliktmanagement, mit dem Abbau von Vorurteilen gegen das Fremde werden in den Schulen Kompetenzen vermittelt, mit denen auch günstigere Voraussetzungen für das Zusammenleben im Stadtteil geschaffen werden. Um dies leisten zu können, brauchen die Schulen aber zusätzliche Unterstützung. Eine problematische Situation in den Schulen hat Wegzüge gerade jener Haushalte zur Folge, die zu einer positiven Stadtteilentwicklung besonders viel beitragen könnten.

Das bisher im Rahmen der integrierten Stadtteilentwicklung noch zu wenig beachtete Handlungsfeld „Gesundheitsförderung“ gewinnt gegenwärtig mit Recht an Aufmerksamkeit. Insbesondere mit den an Frauen gerichteten Angeboten – teilweise auch in den Schulen – können Multiplikatoreffekte erzielt werden, denn vor allem die Frauen tragen entscheidendes Handlungs- und Alltagswissen in die Familien und Nachbarschaften.

Die Stärkung der Lokalen Ökonomie spielt bei den Zielen – mit Nennungen für 61 Prozent der Gebiete – zwar nach Häufigkeiten eine vorrangige Rolle, doch spiegelt sich diese ihnen zugeschriebene Bedeutung noch nicht in den konkreten Maßnah-

<sup>8</sup> Wolfgang Mack, Ausgewählte Ergebnisse der Befragung der Leiterinnen und Leiter der für die Programmgebiete von E & C zuständigen Jugendämter. Kurzbericht auf der Sitzung des Fachbeirats E & C am 15.1.2003, S. 1 (unveröffentlichtes Typoskript).

<sup>9</sup> Die meisten Angaben kamen aus Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen.

men und Projekten. Weit abgeschlagen ist das der Lokalen Ökonomie zuzurechnende Handlungsfeld „Wertschöpfung im Gebiet“, in dem nur für 29 Prozent der Stadtteile Maßnahmen und Projekte realisiert werden. Als „Erfolge“ rangieren „Verbesserung von Beschäftigung und Ausbildung“ (genannt für 29 Prozent der Gebiete) und „Engagement der privaten Wirtschaft“ (für 23 Prozent) auf den hinteren Plätzen. Die Stärkung der Lokalen Ökonomie wird demnach bisher noch mehr diskutiert als erfolgreich umgesetzt. Offenbar ist es bisher noch nicht gelungen, die Wirtschaftsförderung auf die kleineren lokalen Unternehmen umzulenken. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und auch die Arbeitsämter sind in die Strategien der Sozialen Stadt noch viel zu wenig eingebunden. Dies gilt auch für die örtlichen Betriebe. Erforderlich ist eine intensivere Berücksichtigung der sozial, kulturell und lebensweltlich geprägten Arbeitswelten der Stadtteil- und Quartiersbetriebe.

„Aktivierung hat viel zu tun mit Wahrnehmung“, lautete ein Schlüsselsatz auf der Starterkonferenz zum Programm Soziale Stadt im März 2000. Auch vor diesem Hintergrund dürfen die emotionalen Folgen der Verwahrlosung und physischen Vernachlässigung von Stadtteilen nicht unterschätzt werden. Lieblos gestaltete Räume erzeugen lieblosen Umgang mit ihnen. Die räumliche Umwelt ist fester Bestandteil der „Adresse“ und bildet eine wichtige Ressource für das Selbstbewusstsein der Bevölkerung. Dem Verfall und der Vernachlässigung frühzeitig zu begegnen, schränkt das Aufkommen von Unsicherheits- und Minderwertigkeitsgefühlen ein. Dies verweist auch auf die große Bedeutung der öffentlichen Räume in den Quartieren der Sozialen Stadt.

Wie sehr das Image die Wahrnehmung beeinflusst, wird unter anderem daran deutlich, dass Bewohnerinnen und Bewohner in mehreren Gebieten über massive Unsicherheitsgefühle berichten, in denen sich aber eher subjektive Ängste und Reaktionen auf das belastete und belastende Image spiegeln, als dass diese Unsicherheitsgefühle beispielsweise durch Befunde entsprechender Statistiken bestätigt würden. Eine Korrektur des bereits bestehenden Negativimages in vielen Gebieten des Programms Soziale Stadt und die Förderung der Herausbildung von Positivimages erfordern nicht nur handfeste Verbesserungen in den Quartieren, sondern auch die Entwicklung umfassender Konzepte offensiver Öffentlichkeitsarbeit.

Das breite Maßnahmenspektrum, mit dem das Quartiersimage verbessert werden soll, zeigt offenbar bereits Wirkung: Für fast 80 Prozent der Programmgebiete werden eine „verbesserte Atmosphäre“ in den Quartieren und für fast 70 Prozent „Imagegewinn“ als Erfolge konstatiert. Aus den recht positiven Einschätzungen zur bisherigen Öffentlichkeitsarbeit wird ersichtlich, dass Verbesserungen des Innenimages, der Identifikation mit den Gebieten und der Presseberichterstattung für jeweils etwa zwei Drittel der Gebiete erreicht werden konnten; hinsichtlich des Gebietsimages nach außen wird allerdings eher Skepsis deutlich. Erst für 42 Prozent der Gebiete wurden hier positive Veränderungen konstatiert.

## 10.2 Flankierende Strategien auf kommunaler Ebene

Die Umsetzung des Programms Soziale Stadt braucht auf kommunaler Ebene Unterstützung durch flankierende Strategien, mit denen Maßnahmen und Projekte legitimiert und längerfristig abgesichert werden können. Dazu gehören die Organisation politischer Rückendeckung, Prozessevaluierung für ein kontinuierlich

kontrollierendes Qualitätsmanagement, gesamtstädtisches Monitoring als Basis für eine fundierte Gebietsauswahl und als Frühwarnsystem für problematische Entwicklungen in anderen Stadtteilen sowie die Abstimmung der teilträumlichen mit den gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten. Darüber hinaus ist es unerlässlich, Strukturen und Strategien zu etablieren, mit denen die erreichten positiven Entwicklungen in den Stadtteilen dauerhaft zu sichern sind.

### Einbindung der Politik

Politische Rückendeckung für die Programmumsetzung ist ein grundlegender Erfolgsfaktor der Sozialen Stadt: Dies bedeutet zum Ersten, dass Gebietsauswahl und Integrierte Handlungskonzepte ebenso wie die neuen Kooperations- und Managementformen durch Beschlüsse – zumindest aber Kenntnisnahme – des Stadtrats oder der Stadtverordnetenversammlung legitimiert sein müssen, die Politik sich den Strategien und Konzepten der Sozialen Stadt verpflichtet zeigt. Neben dieser formellen Einbindung des Stadtrats erweist sich die projekt- und maßnahmenbezogene Beteiligung aller Fraktionen der Stadtpolitik auf Ebene des Stadtrats wie auch der Bezirksausschüsse als besonders wichtig, um die öffentliche Aufmerksamkeit für Probleme und Potenziale in den Stadtteilen sowie für die eingeschlagenen Lösungswege zu schärfen.

Die Kommunalpolitik ist mit neuen Entscheidungsstrukturen parallel zu den traditionellen Steuerungsfunktionen des politischen Mandats konfrontiert. Teilweise bestehen weiter Vorbehalte gegenüber der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die lokale Ebene, herrscht Angst vor Machtverlust, was Blockaden und Rückfall in autoritäres Politikverständnis zur Folge hat. Dies lässt sich nur mit der Konstruktion von win-win-Situationen und klaren Entscheidungszuständigkeiten abbauen.

Unverzichtbar ist Ortsnähe der Politik, um neue Partnerschaften aufzubauen, Verantwortungübernahme und Engagement politisch abzusichern. Vor diesem Hintergrund ist es besonders erfreulich, dass aus Sicht der kommunalen Verwaltung für gut 60 Prozent der Gebiete „Mehr Nähe der Politik zum Stadtteil“ als „Erfolg“ verbucht wird. Von mehreren Seiten wird betont, dass die Einbindung von Kommunalpolitikerinnen und -politikern als Kooperationspartner und Mitstreiter für die Stadtteilentwicklung und alle darin involvierten Bevölkerungsgruppen offensiv und sensibel mit umfassender Information erfolgen sollte.

### Prozessevaluierung als Qualitätssicherungssystem

Vor allem von Seiten der Wissenschaft wurde wiederholt bemängelt, dass Fragen nach Wirkungen und Akzeptanz des Programms nicht systematisch untersucht werden. Tatsächlich halten sich Städte und Gemeinden der Sozialen Stadt bei der Umsetzung von Evaluierung noch zurück, obwohl diese als Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts von den Ländern gefordert wird. Zurückhaltung und Skepsis haben zu tun mit Unsicherheit über Methoden und Verfahren der Evaluierung, mit unzureichender Klärung von Zweck und Ertrag, vor allem aber mit starker Ausrichtung an Ergebnisevaluierung, die vielen angesichts der noch kurzen Laufzeit des Programms als verfrüht erscheint.

Für die kommunale Seite sind aber positive Effekte einer Evaluierung im Sinne von Praxistauglichkeit und der Initiierung von Lernprozessen vor allem von der eher diskursiven Prozessevaluierung zu erwarten. Strategisch ausgerichtete Prozessevaluierung ermöglicht es, Strategien, Konzepte und Projekte zu qualifizieren, bei Fehlentwicklungen umzusteuern und Hemmnisse für die Programmumsetzung abzubauen. Projekt- und Maßnahmen-Controlling beispielsweise durch die Abforderung von Status- oder Sachstandsberichten funktioniert aber nur dann, wenn eine kontinuierliche Rückkopplung erfolgt.

Erste evaluationsbezogene statistische Auswertungen auf Basis der Umfrageergebnisse verweisen auf positive Wirkungen der zentralen Instrumente zur Programmumsetzung: Eine aktivere Prozesssteuerung – gemessen daran, ob ein Quartiermanagement auf allen drei Handlungs- und Steuerungsebenen eingerichtet wurde und ein Integriertes Handlungskonzept vorliegt – spiegelt sich in überdurchschnittlich positiven Einschätzungen zu Programmgergebnissen, beispielsweise verbesserter Kooperation zwischen den Ämtern, höherer Effektivität der Mittelkoordination, angemessenem Verhältnis investiver zu nicht-investiven Maßnahmen, besserer Leistungsfähigkeit der Handlungskonzepte. Auch Prozessevaluierung – dies zeigen unter anderem die Reaktionen auf die Programmbegleitung vor Ort – kann in diesem Sinne positiven Einfluss nehmen. Stärker als bisher sollten deshalb Begleitsysteme der Evaluierung und des Monitoring – quasi als Routinen der Programmumsetzung – etabliert werden.

### Monitoring als Basis für fundierte Gebietsauswahl und Prävention

Mit Monitoring wird der bewertende Ansatz von Evaluierung um die begleitende indikatorengestützte Beobachtung und Beschreibung ergänzt. In vielen Städten fehlt bisher eine kleinräumige Datenbasis unter anderem zur sozialräumlichen Differenzierung nach Indikatoren der sozialen Lage, der Wohnverhältnisse hinsichtlich Wohndauer, Fluktuation und Leerstand, der Gesundheitssituation, Lokalen Ökonomie usw. Eine fundierte Auswahl von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ erfordert aber detailliertes Bestandswissen für die gesamte Stadt. Da kontinuierliche sozialräumliche Berichtssysteme aber erst in wenigen Städten aufgebaut worden sind, erfolgte eine systematische indikatorengestützte Gebietsauswahl nur in Ausnahmefällen.

Auf Basis von Monitoring-Systemen als kontinuierlicher kleinräumiger Raumbeobachtung könnte nicht nur die Auswahl der Gebiete besser begründet werden; ermöglicht würde auch ein Wandel des Programmansatzes von der Reaktion zur Prävention. Mit Monitoring lassen sich problematische Entwicklungen in Teilräumen rechtzeitig signalisieren; so können frühzeitig auch Maßnahmen der Gegensteuerung eingeleitet werden. Die permanente Fortschreibung des Bestandswissens ließe sich längerfristig koppeln mit der Untersuchung von Gebietstypologien unter Einbezug zusätzlicher qualitativer Merkmale und auch hinsichtlich charakteristischer Problemlösungen und Strategieprofile.

### Integration teilsräumlicher in gesamtstädtische Konzepte

Dass mit dem Programm Soziale Stadt unmittelbar an den Problemen und Potenzialen in der räumlichen Lebenswelt angesetzt wird, erweist sich nicht nur als richtig, sondern auch als unverzichtbar. Kritik wird dort geäußert, wo der Gebietszuschnitt zu eng erfolgt ist, sodass beispielsweise wichtige Infrastruktur oder Orte der Lokalen Ökonomie nicht berücksichtigt wurden.

Allerdings sind Erfolge der gebietsorientierten Ansätze dann infrage gestellt, wenn Verbesserungen in den Quartieren der Sozialen Stadt mit sozialräumlichen Problemverschiebungen wie beispielsweise Verdrängung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen in andere Stadtteile verbunden sind oder wenn sich gesamtstädtische Politiken kontraproduktiv auf die erreichten Standards im Gebiet auswirken. Dies betrifft vor allem die Politikbereiche Schule und Bildung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Wohnungsversorgung und Infrastruktur. Daraus folgt, dass stadtteilbezogene Politik die ganze Stadt im Auge behalten muss.

Die programmatische Verknüpfung gebietsbezogener Maßnahmen, Projekte, Verfahren und Strategien mit gesamtstädtischen Entwicklungskonzepten bleibt aber bisher noch weitgehend Lippenbekenntnis. Wie der gesamtstädtische Bezug rein praktisch-organisatorisch herzustellen ist, wird kaum thematisiert. Hierfür ist die Entwicklung zusätzlicher organisatorischer Strukturen nötig – beispielsweise von Beiräten auf gesamtstädtischer Ebene oder von Stadtentwicklungskonzepten wie im Rahmen des Stadtumbau Ost –, mit denen in einem wechselwirkenden Prozess Entwicklungen im Stadtteil und in der Gesamtstadt aufeinander abgestimmt werden können. Solche Strukturen werden erst in wenigen Städten geschaffen.

### Strategien zur Verstetigung auf kommunaler Ebene

Was schon in der traditionellen Städtebauförderung zur Debatte stand: die „Nachsorge“, das heißt die langfristige Sicherung der durch die Maßnahmen erreichten Verbesserungen, spielt auch in den Gebieten der Sozialen Stadt eine tragende Rolle. Vor allem in den nordrhein-westfälischen Programmgebieten, die vor dem Auslaufen der Förderung stehen, wird diese Debatte seit längerem geführt. Daraus folgt, dass diese Frage sehr viel stärker als bisher von Beginn an im Zuge der Programmumsetzung thematisiert werden sollte.

Vor allem geht es dabei um die längerfristige Sicherung von für das Quartier wichtigen Einrichtungen und Angeboten, insbesondere durch Überleitung in selbsttragende Strukturen. Dies braucht mehr Zeit als bisher angenommen. Für die weit weniger komplexe überwiegend baulich-städtebauliche Sanierung im Rahmen der Städtebauförderung waren durchschnittlich 15 Jahre Laufzeit erforderlich. In diesem Zusammenhang geht es auch um die häufig aufgeworfene, aber noch kaum beantwortete Frage nach Fristigkeit oder Dauerhaftigkeit einer institutionellen Verankerung beispielsweise des Quartiermanagements. Es zeichnet sich ab, dass Vor-Ort-Büros als Anlauf- und Koordinierungsstelle für bürgerschaftliches Engagement sowie Rückgrat der Akteursvernetzung für die längerfristige Perspektive des Stadtteils unverzichtbar sind und deshalb mit Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden müssen.

### 10.3 Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Programms

Aufgabe der Bundesländer ist es, den Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zwischen den am Programm teilnehmenden Städten und Gemeinden zu organisieren. Dabei geht es ebenso wie beim Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesländern um Good Practice und Qualitätsstandards vor allem bezogen auf die instrumentell-strategischen Handlungsfelder. Schließlich hängt der Erfolg des Programms davon ab, inwieweit es gelingt, im Zusammenwirken von Bund und Ländern den Programmansatz Soziale Stadt zu verstetigen sowie Restriktionen und Schwachstellen abzubauen. Ohne ergänzende Reformen der öffentlichen Leistungssysteme auf gesamtstaatlicher Ebene bleiben aber Umsetzungserfolge des Programms nicht nur auf räumliche, sondern auch auf inhaltliche Inseln beschränkt und langfristig in ihrer Wirkung begrenzt, weil den Problemen in den Stadtteilen mit einem Ergänzungsprogramm der Städtebauförderung nicht ursächlich begegnet werden kann.

#### Erfahrungsaustausch und Vernetzung der Akteure

Die Implementation eines derart komplexen Programms wie Soziale Stadt, das noch dazu mit einem neuen Politikansatz gekoppelt ist, ist mit einem hohen Bedarf an Erfahrungsaustausch, Wissenstransfer, Kooperation und Öffentlichkeitsarbeit verbunden. Die Bundesländer unterstützen ihre Städte und Gemeinden dabei unterschiedlich intensiv. Insbesondere Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und das Saarland organisieren für ihre Teilnahmestädte einen umfassenden Erfahrungsaustausch einschließlich der Vergabe von Gutachten und Begleitforschung.

Als besonders nützlich für die alltägliche Umsetzungspraxis erweisen sich neben gezielten Beratungs- und Fortbildungsangeboten veröffentlichte Arbeits- und Orientierungshilfen: beispielsweise Ratschläge für die Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten und für die Einrichtung von Quartiermanagement, Förderfibeln und Bündelungsberatung, Vorschläge und Konzepte zur Evaluierung. Empfehlungen zur Erarbeitung und Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte gibt es von Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Sachsen. Besonders detaillierte Vorgaben für das Quartiermanagement liegen aus Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen vor. Förderfibeln oder vergleichbare Kataloge wurden von Bayern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen herausgegeben. Zur Evaluierung gibt es in Bayern, Bremen, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern Vorüberlegungen; im Saarland und in Sachsen-Anhalt sind Evaluierungsaktivitäten stark durch den gleichzeitigen Einsatz von Strukturfonds-Programmen der EU geprägt, bei denen Evaluierung als Fördervoraussetzung vorgeschrieben ist. Konzeptionell und in der Durchführung am weitesten fortgeschritten sind Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Bei der Harmonisierung der Förderprogramme besteht besonders großer Nachholbedarf, hier sind der Bund, stärker aber noch die Länder gefordert. Trotz Informations- und Koordinierungsbemühungen über interministerielle Arbeitsgruppen, Beratungsangeboten zu Antragsverfahren und Bündelung von Fördermitteln kann der Anspruch auf eine effiziente Mittelbündelung noch nicht realisiert werden. Zu sehr scheint die traditionell vertikale Ausrichtung der jeweiligen Fachverwaltungen das Verwaltungshandeln weiter zu prägen. Hier gehen Nordrhein-Westfalen und Hessen eigene Wege,

indem sie ressortspezifisch angelegte Landesprogramme aufgelegt haben, die gezielt in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf einzusetzen sind.

Insbesondere geht es beim Erfahrungsaustausch in den Ländern und bundesweit auch darum, über die Handhabung von Regelungen und den diesbezüglichen Interpretationsspielraum aufzuklären. Dies betrifft beispielsweise die Förderfähigkeit von Projekten und Maßnahmen im nicht-investiven Bereich durch Mittel des Programms Soziale Stadt. Am Beispiel der Hürden, die sich aus Artikel 104 Absatz 4 Grundgesetz für die Finanzhilfen des Bundes an die Länder ergeben, zeigt sich, dass die Bundesländer die Regelungen unterschiedlich interpretieren. Bei weiter Auslegung sind Mittel der Sozialen Stadt nicht nur einsetzbar für Quartiermanagement, sondern auch für Verfügungsfonds, Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildung, wenn dies zur Vorbereitung, Begleitung und langfristigen Absicherung sowie Akzeptanz von Investitionen erforderlich ist.

Stärker und nachvollziehbarer als bisher sollten darüber hinaus Qualitätsstandards diskutiert und im Wege von Förderungszusagen auch berücksichtigt und durchgesetzt werden, z.B. zu Integrierten Handlungskonzepten, Quartiermanagement, Ressourcenbündelung, Evaluierung und Monitoring. Damit würde der Qualitätswettbewerb verstärkt. Insgesamt erscheinen die Konditionen der Beantragung öffentlicher Mittel bisher noch zu wenig an Qualitätsstandards ausgerichtet. Im Wege des Antragsverfahrens sollte es nämlich darum gehen, mehr die guten Ideen, Innovationen und kreativen Konzepte zu fördern, weniger die Konkurrenz um die größten Probleme.

### Verstetigung des Programms

Das Programm Soziale Stadt wird gegenwärtig von vielen Professionen und Institutionen sowie den Akteuren vor Ort unterstützt und getragen. Doch Engagement und Begeisterung erlahmen, wenn Verunsicherungen auftreten. Grundvoraussetzungen für den Umsetzungserfolg des Programms sind deshalb Verstetigung und verlässliche Rahmenbedingungen. Die Sanierungsverfahren der traditionellen Städtebauförderung haben trotz allen Drängens auf „Zügigkeit“ im Durchschnitt fünfzehn Jahre beansprucht und die Erkenntnis zutage gefördert, dass es sich bei der Stadterneuerung um eine Daueraufgabe handelt. Es wäre daher unrealistisch, wenn bei einem so komplex-komplizierten Programm wie der Sozialen Stadt nach drei Jahren Laufzeit bereits der Nachweis langfristig tragfähiger Verbesserungen erwartet wird.

Die Problemlagen in vielen Programmgebieten sind komplexer als ursprünglich angenommen und erfordern insbesondere in der Anfangsphase stärkere finanzielle Unterstützung – auch aus Programm-Mitteln der Sozialen Stadt. Insbesondere das Quartiermanagement auf lokaler Ebene, an das eine Vielfalt von Ansprüchen und Aufgaben herangetragen wird, ist häufig unterbesetzt. Außerdem kann das Programm in manchen Stadtteilen aufgrund der Überlagerung mit besser ausgestatteten Programmen kaum eigenständige Wirkung entfalten. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Mittelaufstockung sinnvoll und wünschenswert, insbesondere dann, wenn die Maßnahmen und Projekte einem Controlling im Rahmen der Prozessevaluierung unterzogen werden.

Die prekäre kommunale Finanzsituation schafft in einigen Städten und Gemeinden für das Aufbringen des Eigenanteils und im Vorfeld schon für die Antragstellung

Barrieren. Immerhin für zehn Prozent der Programmgebiete werden in der Umfrage „Fehlende Eigenmittel der Kommune und leere Kassen“ als Problem genannt. Für ein Fünftel aller Programmgebiete werden denn auch im Rahmen der Kofinanzierung Zusatzmittel eingesetzt. Wegen der Probleme, die Komplementärmittel aufzubringen, sind bereits Städte aus dem Programm ausgestiegen, und es ist zu befürchten, dass hier noch weitere Einbrüche erfolgen. Deshalb sollte die Möglichkeit erwogen werden, den Eigenanteil zu verringern oder zuzulassen, dass er mit Hilfe von Dritten aufgebracht wird, die keine Förderung durch den Bund beanspruchen.

Die Programmgebiete übernehmen einerseits die Gesamtstadt entlastende Funktionen, indem sie Wohnort für Menschen sind, die anderswo keine Wohnung bekommen, andererseits dienen sie als Experimentierfeld für eine zukunftsfähige Entwicklung der Städte. Dies schon legitimiert einen verstärkten Ressourceneinsatz, der auch noch durch die besondere Problemdichte in den Quartieren begründet ist.

Längerfristig ist zu erwägen, inwieweit und wann integrierte Stadtteilentwicklung von der reaktiven Notfallorientierung und Sondermaßnahme zu einer präventiven Daueraufgabe umgestaltet werden sollte. So wurde in den Niederlanden der Schwerpunkt von quartiersbezogenen Ansätzen auf eine integrierte kommunale Entwicklungsplanung verlagert. Anregungen ergeben sich sicher auch aus Ergebnissen des „Ideenwettbewerbs Stadt 2030“<sup>10</sup>, im Rahmen dessen zu „Fragen der Integration einer solidarischen Stadtbürgerschaft angesichts zunehmender Tendenzen von Ungleichheit, Ausgrenzung und Fragmentierung“ gesamtstädtische Zukunftskonzeptionen entwickelt werden, die als Orientierungshilfe für Entscheidungen über die anzugehenden Prozesse und Projekte dienen sollen.

### Rechtliche Verankerung des Programmansatzes

Das Programm Soziale Stadt entfaltet schon jetzt faktische Ausstrahlungswirkungen auf andere Formen der Stadterneuerung. Angestoßen wurden hierdurch nach Angabe einiger Länder insbesondere eine Ausweitung der Sanierungsziele und eine Stärkung der Mittelbündelung. Gleichwohl besteht vielfach eine für die nachhaltige Verfolgung der Ziele der Sozialen Stadt abträgliche Unsicherheit – nicht nur über die Fortführung der Förderung, sondern auch hinsichtlich des partizipatorischen, kooperativen und integrativen Ansatzes des Programms. Es erscheint daher insbesondere auf kommunaler Ebene für die Stabilität der Umsetzung des Programms und die Stärkung von dessen Strahlkraft zweckmäßig, seine Grundsätze in das Besondere Städtebaurecht der §§ 136 ff. BauGB zu integrieren.

Während Ziele und Grundsätze der Sanierung mit denen der Sozialen Stadt durchaus kompatibel sind<sup>11</sup>, erscheint eine Verrechtlichung der folgenden zentralen Programmansätze zweckmäßig:

<sup>10</sup> [www.stadt2030.de/ergebnisse](http://www.stadt2030.de/ergebnisse) (Abruf 18. März 2003).

<sup>11</sup> Die Ziele des Programms Soziale Stadt (vgl. VV-Städtebauförderung 2002, Artikel 2 Abs. 6 Satz 3) lassen sich ohne weiteres vor allem unter die Ziele der Funktionsschwächensanierung nach § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 2, aber teilweise auch der Substanzschwächensanierung nach § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, Abs. 3 Nr. 1 BauGB subsumieren. Auch die Sanierungsgrundsätze nach § 136 Abs. 4 BauGB treffen auf die Ziele des Programms Soziale Stadt zu. Weiter kann die Gemeinde nach § 142 Abs. 4 BauGB das „vereinfachte Sanierungsverfahren“ zur Anwendung bringen, das in Gebieten der Sozialen Stadt sicher nicht erforderliche Verfahrensschwererungen entbehrlich macht.

- eine Ausweitung der Regelungen über die Bürgermitwirkung in § 137 BauGB,
- eine Verdeutlichung der Notwendigkeiten zur Vorbereitung der Sanierung in § 140 BauGB,
- eine Klarstellung bei der Kosten- und Finanzierungsübersicht nach § 149 BauGB.

§ 137 sollte Beteiligung und Mitwirkung aller im Gebiet Lebenden und Arbeitenden sowie Besitzenden regeln und deren Unterstützung bei der Mitwirkung einfordern. Dies wäre wichtig, um sicherzustellen, dass die Bürgerbeteiligung nicht auf die Sprachgewandten beschränkt bleibt, sondern alle Bevölkerungsgruppen einbezieht. Zudem sollte hier geregelt werden, dass die Gemeinden eine die Verwaltung, das Quartier und die intermediäre Ebene umfassende Organisationsstruktur aufbauen, die eine Zusammenführung von Aufgaben und Förderprogrammen sowie die Mitwirkung aller Beteiligten ermöglicht oder erleichtert. In § 140 sollten die Erarbeitung und Fortschreibung eines Integrierten Handlungskonzepts ausdrücklich vorgeschrieben werden, um die Notwendigkeit eines über die rein städtebauliche Vorgehensweise hinausreichenden integrierten Ansatzes zu verdeutlichen. Auch in § 149 BauGB sollte ausdrücklich auf die Notwendigkeit eines Integrierten Handlungskonzepts hingewiesen werden. Damit würden die Mittelbündelung, vor allem aber die Integration verschiedener Finanzierungen gerade auch nicht-investiver Art<sup>12</sup> explizit als wünschenswert und notwendig für die Durchführung einer Sanierung herausgestellt.

Dies erscheint auch deswegen hilfreich, weil § 164 a Abs. 1 Satz 2 BauGB zwar grundsätzlich die Mittelbündelung, nicht aber die Integration der Mittel vorschreibt. Da nach § 149 Abs. 3 Satz 2 BauGB die Finanzierungs- und Fördermittel auf anderer gesetzlicher Grundlage bisher nur nachrichtlich angegeben werden sollen, wäre es zur Erleichterung der Integration zweckmäßig, hier eine Verpflichtung anderer Fördermittelgeber verbindlich vorzuschreiben, bei ihrer Förderung die Gebiete der Sozialen Stadt in besonderer Weise zu berücksichtigen. Mit dieser Verpflichtung anderer Fördermittelgeber müsste die Verpflichtung der Gemeinde einhergehen, sich ihrerseits gerade auch um die Finanzierung solcher für die Sanierung wichtiger Maßnahmen zu bemühen, die keine Investitionen darstellen.

Weiterer Regelungsbedarf besteht insoweit nicht, da die anderen Vorschriften ohne weiteres auf die so geänderten Vorschriften Bezug nehmen. Besonders bemerkenswert ist, dass § 164 b Abs. 2 Nr. 3 BauGB schon jetzt die Behebung sozialer Missstände als einen Schwerpunkt für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen bestimmt.

Eine gesetzliche Definition des Begriffs der investiven und der nicht-investiven Maßnahmen sollte nicht vorgenommen werden. Hier besteht die Gefahr, dass eine Verrechtlichung eher eine Verengung als eine Verdeutlichung herbeiführen würde. Verfassungsrechtlich sind unter Investitionen gemäß Art. 104 a Abs. 4 GG ausschließlich Sachinvestitionen zu verstehen. § 164 a Abs. 2 BauGB fasst den Begriff aber deutlich weiter und bezieht als förderfähig alle Maßnahmen mit ein, die als Voraussetzung, Begleitung oder Folge der Sachinvestition notwendig werden. Dazu gehören die Verwirklichung eines Sozialplans nach § 180 BauGB und insbesondere die Vorbereitung von Sanierungsmaßnahmen nach § 140 BauGB, die wiederum die Bürgerbeteiligung nach § 137 BauGB einschließt. In diesem Sinne

---

<sup>12</sup> Vgl. dazu „Neue Mittelbündelung“, Kapitel 6.5.

gehören Maßnahmen, die nicht selbst unmittelbar investiv sind, aber für die effektive und sozial abgesicherte Vorbereitung, Durchführung und Folgenabmilderung von Investitionen notwendig sind, eindeutig zu den investiven Maßnahmen. Die meisten Länder praktizieren ihre Förderung im Rahmen des Programms Soziale Stadt in diesem Sinne. Auch der Leitfaden der ARGEBAU legt eine solche Auslegung nahe.

### Gesamtstaatliche Reformen

Auch wenn das Programm nicht mit dem Anspruch aufgelegt wurde, in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf alle Probleme zu lösen, die sich belastend und stigmatisierend auf Lebenslagen und Lebensperspektiven auswirken, muss das Grundproblem der Sozialen Stadt weit offensiver in Angriff genommen werden. Die neue Aufmerksamkeit für die Gebiete und deren Bewohnerschaft, die Vielfalt der Projekte und handfesten Verbesserungen in den Quartieren darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Probleme wie Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit, Engpässe in der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte, Bildungs- und Ausbildungsdefizite nicht in den Gebieten verursacht wurden und viele Politikfelder, die zur Lösung gebraucht werden, nicht im Verantwortungsbereich der Städte und Gemeinden liegen. Es besteht allgemeiner Konsens darüber, dass die quartiersbezogenen Ansätze und Aktivitäten flankiert werden müssen durch übergreifende gesamtgesellschaftliche Politiken vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt, Wohnungsversorgung, Wirtschaftsförderung, Bildungswesen und Migration. Es erscheint weiter unerlässlich, sich über Gefährdungsfaktoren Klarheit zu verschaffen, mit denen die Anlässe für den Einsatz des Programms Soziale Stadt noch verdichtet werden. Mit der weiteren Liberalisierung von Wohnungsmärkten und dem Abbau von Belegungsbindungen wird sich die räumliche Konzentration belasteter Haushalte weiter verschärfen, und wenn für die zuwandernden Bevölkerungsgruppen in Deutschland nicht Infrastrukturangebote zum Abbau von zu erwartenden Problemen entwickelt und die Integrationsbemühungen intensiviert werden, besteht die Gefahr, dass sich Konflikte, Konkurrenz und Fremdenfeindlichkeit verstärken.

### Nutzung von Good Practice im europäischen Ausland

Der internationale Erfahrungsaustausch wird weiter an Gewicht gewinnen. Es wächst die Notwendigkeit, Erfahrungen aus dem Ausland<sup>13</sup> und für das Ausland<sup>14</sup> nutzbar zu machen. Bereits im Rahmen der Auftaktveranstaltung zum Programm

<sup>13</sup> Dazu *Schmals*, S. 70; *Sander*; die Beiträge von *Alan Meale*, New Deal Programm, Sure Start Programm und Single Regeneration Budget in Großbritannien, Abschnitt 5, und *R. H. L. M. van Boxtel*, Politik der sozialen Erneuerung in den Niederlanden, Abschnitt 6, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Beiträge der Referenten, Berlin 1999 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 2); die Beiträge von *Rosemann* zum sozialen Stadtmanagement in den Niederlanden, S. 75–90 und *Simon Wilson*, The British Experience. Labour government's approach to regeneration, S. 91–100 in: Schader-Stiftung (Hrsg.).

<sup>14</sup> In mehreren Projekten der EU und der OECD, aber auch in einer Vielzahl von Anfragen aus dem Ausland zur Sozialen Stadt spiegelt sich das große Interesse am Programm.

Soziale Stadt im Juli 1999 wurden Erfahrungen aus den Niederlanden und Großbritannien vorgestellt, von denen – inzwischen weiterentwickelt – nach wie vor wichtige Impulse ausgehen. In den Niederlanden werden mit dem Ansatz „Stedelijk Beheer“ besondere Akzente auf Monitoring, Gebietstypologien sowie Elemente von Integration, Koordination, Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung gesetzt; in Großbritannien stehen im Rahmen des Politikansatzes „New Deal for Communities“ neue lokale Partnerschaften zwischen privaten, gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen sowie die Bindung der Vergabe von Förderungsmitteln an besondere Formen des Wettbewerbs und damit an die Qualität von Konzepten im Vordergrund.

Beim Vergleich mit dem Ausland fallen Defizite der institutionellen Verankerung in Deutschland auf. Der Aufgabenzuschnitt und die Anforderungen der Sozialen Stadt würden spezielle Zuschnitte der Zuständigkeit erfordern. So begeisterten auf der Auftaktveranstaltung nicht nur der Erfahrungsbericht des zuständigen niederländischen Ministers Dr. R. H. L. M. van Boxtel das Publikum, sondern auch die Tatsache, dass dieser an der Spitze des Ministeriums für Stadtentwicklung und Integration ethnischer Minderheiten in Den Haag stand. „Wir bräuchten eigentlich ein Ministerium für soziales städtisches Leben“<sup>15</sup> oder ein „Ministerium für städtische Integrationspolitik“<sup>16</sup>, lauten Botschaften zur Sozialen Stadt, die für eine adäquatere Zuständigkeit plädieren.

## Ausblick

Der mit dem Programm Soziale Stadt geförderte gebietsbezogene, integrative und partizipatorische Ansatz zur Stadtteilentwicklung stößt allgemein auf große Zustimmung. Er erweist sich als notwendiger und richtiger Weg sowohl zum Aufbau leistungsfähiger organisatorischer Strukturen und zur Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte als auch zur Realisierung impulsgebender Maßnahmen und Projekte für die Entwicklung in den benachteiligten Stadtteilen.

Durch das Programm Soziale Stadt fühlen sich all jene Akteure in ihrem Engagement und in ihrer Arbeit bestärkt und bestätigt, die sich länger schon für einen integrativen und kooperativen Stadtteilentwicklungsansatz einsetzen oder einen solchen bereits praktizieren; hier entfaltet das Programm eine von vielen als besonders hilfreich empfundene Stabilisierungswirkung. Für die anderen wird mit dem Programm der notwendige Anstoß gegeben, integratives Vorgehen zu erproben sowie neue programmatische und organisatorische Strukturen der Stadtteilentwicklung zu erarbeiten und umzusetzen.

Erfolge der Programmumsetzung sind bislang vor allem im instrumentell-strategischen Bereich (bei integrierten Handlungskonzepten und Quartiermanagement, erst in Ansätzen allerdings bei der Ressourcenbündelung) zu verzeichnen; in den Gebieten, in denen schon länger integrierte Stadtteilentwicklung eingesetzt wird, lassen sich auch Verbesserungen der Wohn- und Lebensverhältnisse in den Quartieren durch vielfältige Infrastrukturangebote, Beschäftigungsmaßnahmen und Ausbildungsangebote, aber auch Qualifizierung der räumlichen Umwelt und Image-

---

15 Volkmar Strauch zitiert in: *Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Impulskongress Integratives Handeln*, S. 58.

16 *Häußermann, Global, lokal, sozial*, S. 83.

gewinn des Stadtteils konstatieren. Eine nachhaltige Verbesserung der Lebenslagen und -perspektiven dagegen kann mit dem gebietsbezogenen Ansatz kaum erreicht werden.

Inwieweit das Leitbild der Sozialen Stadt schärfere Konturen gewinnt und eine zukunftsweisende Perspektive für die Soziale Stadt eröffnet werden kann, hängt davon ab, dass der neue Politikansatz in Städten und Gemeinden offensiv praktiziert wird, dass Bund und Länder sich auf Basis der kommunalen Erfahrungen über Qualitätsstandards und die Weiterentwicklung der Programmmodalitäten verständigen, und vor allem davon, dass die gebietsbezogene Politik von den notwendigen gesamtstaatlichen Reformen begleitet wird.