

Bundestransferstelle
Soziale Stadt

Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“

Zentrale Ergebnisse und
Empfehlungen

Arbeitspapiere
zum Programm
Soziale Stadt



Dieser Band ist auf 100-prozentigem Recyclingpapier gedruckt.



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung



Bundestransferstelle Soziale Stadt

Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“

Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen

Im Auftrag des Bundesministeriums
für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS),
vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Heidede Becker
Stephanie Bock
Christa Böhme
Thomas Franke

Arbeitspapiere
zum Programm Soziale Stadt

Band 12

Berlin, November 2006

Deutsches Institut für Urbanistik

Straße des 17. Juni 112 – 10623 Berlin

Inhalt

1.	Einführung: Ansatz, Rücklauf und Auswertung der dritten bundesweiten Befragung zum Programm Soziale Stadt	5
2.	Zentrale Ergebnisse	9
2.1	Die Programmgebiete der Sozialen Stadt	9
2.2	Integrierte Entwicklungskonzepte.....	11
2.3	Maßnahmenschwerpunkte.....	14
2.4	Finanzierung und Mittelbündelung	15
2.5	Organisation und Management	19
2.6	Aktivierung und Beteiligung	20
2.7	Verstetigung	23
2.8	Monitoring und Erfolgskontrolle	23
2.9	Einschätzungen zur Umsetzung und Wirkung des Programms Soziale Stadt	25
3.	Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt	27
	Literatur	31

1. Einführung: Ansatz, Rücklauf und Auswertung der dritten bundesweiten Befragung zum Programm Soziale Stadt

Bund und Länder haben 1999 die Städtebauförderung um das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: Soziale Stadt) ergänzt, um der sich verschärfenden sozialen und räumlichen Spaltung in Städten und Gemeinden gegenzusteuern. Zum Jahresende 1999 wurde das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), heute: für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) – vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) –, mit der Programmbegleitung beauftragt. Diese hatte mehrere Aufgaben zu erfüllen: Neben der Entwicklung eines bundesweiten Netzwerks zur Umsetzung des Programms sowie der Durchführung von Programmbegleitungen vor Ort in den 16 jeweils von den Bundesländern ausgewählten Modellgebieten ging es vor allem darum, eine Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt vorzubereiten.

In diesem Zusammenhang führte das Difu zwei bundesweite Befragungen durch: Bei der ersten Umfrage 2000/2001 bildeten Merkmale der ausgewählten Programmgebiete, Problemlagen in den Stadtteilen sowie Ziele, Organisation und Maßnahmen der Programmumsetzung die inhaltlichen Schwerpunkte. Im Zentrum der im Herbst 2002 durchgeführten zweiten Befragung standen Fragen zur Handhabbarkeit, zu Umsetzungsstrategien und Wirkungseinschätzungen des Programms. Die gegenüber der ersten Befragung neuen Themen bezogen sich vor allem auf Integrierte Handlungskonzepte, Aktivierung und Beteiligung, Mittelbündelung und Kooperation. Ergebnisse der beiden Befragungen und Erfahrungen im Rahmen der Programmbegleitung (Difu 2003) bildeten die Basis für die bundesweite Zwischenevaluierung, die im Auftrag des BMVBS – vertreten durch das BBR – vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH durchgeführt wurde (BBR/IfS 2004).

Nach inzwischen sieben Jahren der Programmumsetzung liegen darüber hinaus für mehr als die Hälfte der Bundesländer Evaluierungsergebnisse unterschiedlicher Intensität zur Sozialen Stadt vor: Bayern (Bayerisches Staatsministerium 2002), Berlin (empirica 2003), Brandenburg (isoplan/FIRU 2005), Bremen (IfS/ForStaR 2004), Hamburg (Mayer 2004), Hessen (HA/LAG/IWU 2004), Mecklenburg-Vorpommern (ILS NRW/SFZ 2004), Nordrhein-Westfalen, Teilstudie „Schule im Stadtteil“ (IES 2005) und Saarland (isoplan 2003).

Angesichts der noch kurzen Laufzeit des Programms verwundert es nicht, dass sich die Ergebnisse sowohl der Programmbegleitung durch das Difu als auch der Evaluierungen vor allem auf den instrumentell-strategischen Bereich der Programmumsetzung und damit auf die Organisation und Verfahren bezogen; Befunde zu den Wirkungen des Programms in den Quartieren konnten dagegen nur in ersten Ansätzen erfasst werden.

Um das empirische Wissen zur Programmumsetzung und zu den Wirkungen in den Stadtteilen zu aktualisieren, wurde das Difu als Bundestransferstelle Soziale Stadt im Sommer 2005 von BMVBS und BBR beauftragt, eine dritte Befragung vorzubereiten und durchzuführen. Dabei sollte zum einen weitgehende Vergleichbarkeit zu den Fragen der zweiten Umfrage hergestellt, zum anderen aber auf notwendige Korrekturen und Ergänzungen nicht verzichtet werden, die sich aus Ergebnissen der inzwischen vorliegenden Evaluierungen und Erfahrungen ergeben. Ergänzungen des Fragebogens betreffen zum einen Ansätze und Konzepte zur Verstetigung der Programmwirkungen, da in zahlreichen Quartieren die Förderung aus Mit-

teln des Programms Soziale Stadt bereits ausgelaufen ist oder in Kürze ausläuft; zum anderen wird ausführlicher nach Wirkungen im Stadtteil und Effekten für spezifische Zielgruppen gefragt.

Adressaten der dritten Befragung sind – wie auch schon bei den beiden Vorgängerumfragen – die kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner für die Programmgebiete der Sozialen Stadt. Der Fragebogen wurde Anfang Dezember 2005 versandt. Da wegen des Jahreswechsels und der damit verbundenen besonderen verwaltungstechnischen Anforderungen viele Städte und Gemeinden um Fristverlängerung baten, wurde die ursprüngliche Abgabefrist (27. Januar 2006) bis Anfang März verlängert¹.

Die 392 Programmgebiete des Bundesprogramms 2005 (BMVBS 2005; vgl. Abbildung 1) bilden die Grundgesamtheit für die dritte Befragung. Der Rücklauf betrug insgesamt 70,2 Prozent (für 275 von 392 Programmgebieten), angesichts des umfangreichen Fragebogens und zahlreicher anderer Befragungen, mit denen die Gemeinden konfrontiert sind, ein durchaus befriedigendes Ergebnis.

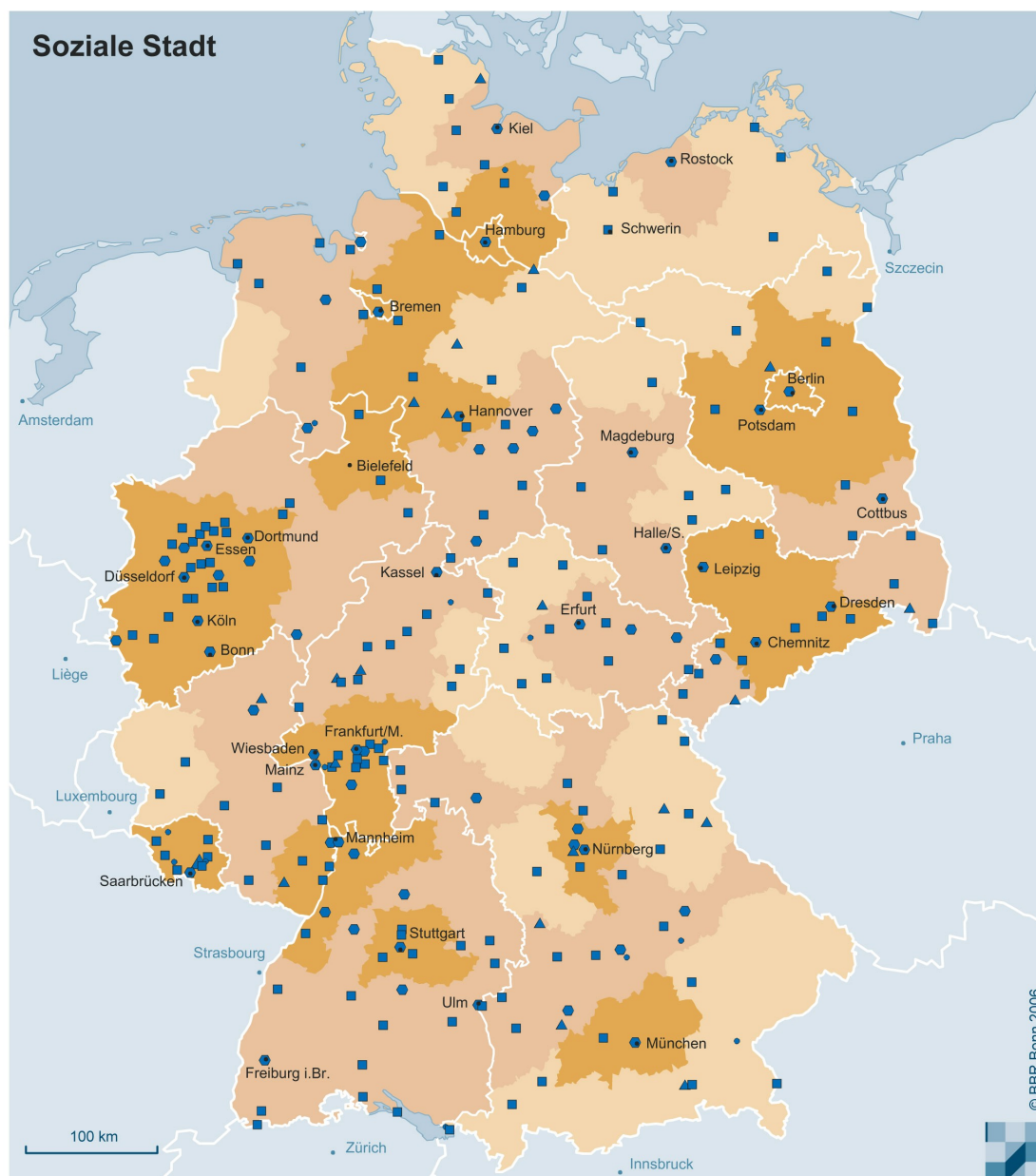
Für die Auswertung der Umfragedaten wurden sowohl allgemeine Häufigkeitsauszählungen als auch nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen gegliederte Grundauszählungen vorgenommen, um die Ergebnisse differenzieren zu können. Darüber hinaus wurden in Einzelfällen Zusatzauswertungen – beispielsweise die Klassifizierung ausgewählter Fragebogenergebnisse nach Jahr der Aufnahme ins Bundesprogramm – durchgeführt. Die Dateninterpretation erfolgte zum einen in Verknüpfung mit den Ergebnissen der zweiten Umfrage sowie den Ergebnissen der Zwischen- und der Länderevaluierung(en). Zum anderen dienten zwei Gesprächsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltungsebene sowie der Quartiersebene der inhaltlichen Vertiefung und Ergänzung sowie Plausibilitätsprüfung insbesondere der Umfrageergebnisse zu Einschätzungsfragen in ausgewählten Themenfeldern.

Ein besonderer Dank für die freundliche und weitreichende Unterstützung gilt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Gesprächsrunden sowie allen, die in den Kommunen und Programmgebieten den umfangreichen Fragebogen ausgefüllt und durch ihre offene Auskunftsbereitschaft und Informationsbereitstellung die Umfrageauswertung erst ermöglicht haben.

Mit dem vorliegenden Band 12 der Reihe „Arbeitspapiere zur Sozialen Stadt“ werden die zentralen Ergebnisse der Auswertung sowie die daraus abgeleiteten Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt veröffentlicht. Die Umfrageergebnisse insgesamt können detailliert im Endbericht zur Auswertung der dritten bundesweiten Befragung nachgelesen werden; dieser steht im Internet zum download zur Verfügung (<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen>).

¹ Die ohne Vorankündigung sehr viel später zurückgesendeten Fragebögen konnten bei der Auswertung leider nicht mehr berücksichtigt werden.

Abbildung 1: Gemeinden im Programm Soziale Stadt, Programmjahr 2005

**Gemeinden im Programm "Soziale Stadt", Programmjahr 2005**

Bezug: Gemeinden mit laufenden und ruhenden Maßnahmen

Gebietsgrenzen Stand 31.12.2004

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR

Stadt- / Gemeindetyp

- Großstadt
- Mittelstadt
- ▲ Kleinstadt
- Landgemeinde

Siedlungsstruktureller Regionstyp

- Agglomerationsraum
- Verstädterter Raum
- Ländlicher Raum

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006.

2. Zentrale Ergebnisse

2.1 Die Programmgebiete der Sozialen Stadt

Auswahl und Festlegung der Programmgebiete gründen sich weiterhin vor allem auf Ergebnisse von Untersuchungen und Studien.

Bei den Untersuchungen und Studien, die für die Auswahl von gut 80 Prozent der Programmgebiete herangezogen wurden, handelt es sich vor allem um eigens – im Vorfeld der Beantragung als Programmgebiet – erarbeitete Gutachten, Vorbereitende Untersuchungen nach Baugesetzbuch (BauGB) und Untersuchungen zur Rahmenplanung. Ergebnisse von kleinräumiger gesamtstädtischer Raubeobachtung haben leicht an Bedeutung gewonnen (knapp ein Viertel gegenüber 16 Prozent der Gebiete in 2002).

Städtebauliche und soziale Probleme spielen nach wie vor für die Ausweisung als Programmgebiet die Hauptrollen.

Für jeweils rund 70 Prozent der erfassten Gebiete werden Defizite im Wohnumfeld und Modernisierungs-/Instandsetzungsbedarf als baulich-städtebauliche Gründe sowie hohe Arbeitslosigkeit/Sozialhilfebedürftigkeit und schlechtes Gebietsimage als soziale Gründe für die Ausweisung der Gebiete genannt.

In der Regel handelt es sich deshalb bei den Programmgebieten weiterhin um Stadtteile, die im Vergleich zu anderen Quartieren in der Stadt besondere soziale Probleme und schlechtere bauliche sowie städtebauliche Standards aufweisen.

Gegenüber den Aussagen in der Befragung von 2002 haben hohe Arbeitslosigkeit/Sozialhilfeabhängigkeit und schlechtes Gebietsimage die baulich-städtebaulichen Probleme von den Spitzenplätzen verdrängt – allerdings mit nur geringen Häufigkeitsunterschieden. Insbesondere fällt der Bedeutungsgewinn des Imageproblems auf, das heute für 85 Prozent der Programmgebiete konstatiert wird, 2002 dagegen nur für gut ein Drittel der Gebiete. Auch Konflikte im Zusammenleben werden heute deutlicher wahrgenommen – für fast drei Viertel der Programmgebiete (2002 nur für knapp die Hälfte).

Die Förderung von Beteiligung, Aktivierung und Qualifizierung zur Mitwirkung bei Bewohnerschaft und Vor-Ort-Akteuren ist noch weiter ins Zentrum des Politikansatzes Soziale Stadt gerückt.

Die Mitwirkungsbereitschaft bei Bewohnerinnen und Bewohnern wird für fast 80 Prozent der Gebiete als Ressource genannt (2002: 55 Prozent). Auch die Kooperationsbereitschaft der Schule(n) im Stadtteil hat als Ressource an Gewicht gewonnen: für zwei Drittel der Gebiete gegenüber nur 29 Prozent im Jahr 2002. Die Kooperationsbereitschaft der Wohnungswirtschaft liegt in den östlichen Bundesländern auf dem zweiten Rangplatz der als besonders wichtig erachteten Ressourcen, was vermutlich auf die häufige Verzahnung der Programme Soziale Stadt und Stadtumbau Ost zurückzuführen ist.

Nach wie vor schwankt die Größe der für das Programm Soziale Stadt ausgewählten Gebiete sowohl nach Fläche als auch nach Einwohnerzahl beträchtlich. Insgesamt sind die Gebiete im Programmjahr 2005 etwas kleiner zugeschnitten als 2002.

Die durchschnittliche Größe beträgt heute 114 Hektar und 6 666 Einwohner/innen (2002: 126 Hektar und 8 415 Einwohner/innen). In 80 Prozent der Gebiete halten die kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner ihre Programmgebiete für räumlich und sachlich „richtig“ abgegrenzt, im Jahr 2002 lag dieser Anteil mit 78 Prozent nur geringfügig niedriger. Skeptisch-kritisch werden Gebietsauswahl und -abgrenzung für knapp ein Fünftel der Programmgebiete beurteilt.

Der „besondere Entwicklungsbedarf“ der Programmgebiete leitet sich auch davon ab, dass die Bevölkerung in den Quartieren von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit stärker betroffen ist als die Bevölkerung der jeweiligen Gesamtstadt.

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass das Ausmaß der Arbeitslosigkeit ebenso wie jenes der Abhängigkeit von Sozialhilfe in den Programmgebieten deutlich über dem der jeweiligen Gesamtstadt liegt. So liegt der Anteil mit einer Arbeitslosenquote über 20 Prozent in den Gesamtstädten bei 8,8 Prozent, der entsprechende Anteil in den Quartieren beträgt 35,9 Prozent. Bei der Sozialhilfeabhängigkeit machen die hohen Quoten mit 10 Prozent und darüber in den Quartieren mehr als die Hälfte (52,1 Prozent) aus, in den Gesamtstädten dagegen nur 3,2 Prozent. Dabei variieren die durchschnittlichen Quoten nach Bundesländern teilweise erheblich: Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein fallen durch besonders hohe Quoten auf.

In den westlichen Bundesländern erweisen sich darüber hinaus überdurchschnittlich hohe Anteile von Haushalten mit Migrationshintergrund als prägendes Merkmal der Programmgebiete.

Während der Anteil von Migrantinnen und Migranten in den Programmgebieten der westlichen Bundesländer im Durchschnitt 24 Prozent beträgt, liegt er in den Gebieten der östlichen Bundesländer nur bei acht Prozent. Im Vergleich der Bundesländer weisen Baden-Württemberg, Hamburg und Hessen besonders hohe Anteile (über 30 Prozent) auf.

Hinsichtlich der Entwicklungsziele für die Programmgebiete der Sozialen Stadt haben neben den baulich-räumlichen Zielen der traditionellen Stadterneuerung soziale Entwicklungsziele zur Verbesserung der Lebensverhältnisse und damit der integrative Ansatz des Programms weiter an Bedeutung gewonnen.

Die Stärkung der Eigeninitiative von Bewohnerinnen und Bewohnern beispielsweise wird heute für 90 Prozent der Gebiete genannt (2002: für 28 Prozent). Heute an Gewicht gewonnen haben außerdem die Verbesserung des Gebietsimages (für 93 Prozent gegenüber 15 Prozent der Gebiete in 2002), Verbesserungen der Sicherheit im öffentlichen Raum (für 48 Prozent gegenüber 16 Prozent in 2002) sowie die Integration der Schule(n) in den Stadtteil (für 47 Prozent gegenüber 17 Prozent in 2002).

Die zentralen Zielgruppen für die Verbesserung des Angebots an Einrichtungen sind Kinder und Jugendliche; mehr Aufmerksamkeit gilt heute auch den Einrichtungen für Migrantinnen und Migranten.

Bei den zielgruppenorientierten Einrichtungen stehen heute mit deutlich höheren Nennungen Jugendliche (94 Prozent) und Kinder (86 Prozent) im Vordergrund (2002 nur 42 bzw. 41 Prozent). Mehr Aufmerksamkeit gilt heute auch den Einrichtungen für Migrantinnen und Migranten, die für gut drei Viertel der Programmgebiete genannt werden (2002 erst für 17 Prozent).

2.2 Integrierte Entwicklungskonzepte¹

Das Integrierte Entwicklungskonzept hat sich als zentrales Steuerungs- und Koordinierungsinstrument sozialer Stadtteilentwicklung weiter etabliert; gleichwohl besteht in einigen Ländern noch Nachholbedarf.

Der Anteil der Programmgebiete, für die ein Integriertes Entwicklungskonzept vorliegt, ist seit der letzten Befragung bundesweit von 63 auf 74 Prozent angestiegen; für weitere 13,1 Prozent ist ein solches Konzept in Arbeit. Dabei gibt es jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: Während in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt für (fast) alle Gebiete Entwicklungskonzepte vorliegen, gibt es in anderen Bundesländern (insbesondere Bremen und Rheinland-Pfalz) noch größere Zurückhaltung in Sachen Konzepterstellung.

Die Federführung für die Erarbeitung des Integrierten Entwicklungskonzeptes liegt weiterhin mehrheitlich beim Bereich Planen/Bauen/Stadtentwicklung.

Ebenso wie bei der zweiten Befragung 2002 wird der Bereich Planen/Bauen/Stadtentwicklung, der sich traditionell mit Fragen der räumlichen Entwicklung von Stadtteilen befasst, mit rund drei Viertel am häufigsten als federführend angegeben. Die Bereiche Soziales (13 Prozent) sowie Kinder- und Jugendhilfe (5,8 Prozent) sind demgegenüber trotz der Schwerpunktverlagerung integrierter Stadtteilentwicklung von baulich-räumlichen zu sozialen Maßnahmen weiterhin deutlich geringer vertreten. Offizielle „Tandemmodelle“, bei denen der Bereich Planen/Bauen/Stadtentwicklung beispielsweise mit dem Bereich Soziales kooperiert, sind noch die Ausnahme. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Verwaltungsorganisation, die eine eindeutige Federführung erfordert. Informell wird aber – so ein Ergebnis der Gesprächsrunden – wesentlich mehr und intensiver kooperiert, als es die Ergebnisse der Befragung nahe legen.

¹ Im Zuge der Einfügung von Vorschriften über Maßnahmen der Sozialen Stadt in das besondere Städtebaurecht des Baugesetzbuchs (§ 171e) ist der bis dahin übliche Begriff „Handlungskonzept“ durch „Entwicklungskonzept“ ersetzt worden. Wenngleich die Praxis in der Regel noch vom „Integrierten Handlungskonzept“ spricht, wird im Folgenden der neue, auch bereits in der 2005 von Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung verwendete Begriff „Integriertes Entwicklungskonzept“ benutzt.

Ein Großteil der Integrierten Entwicklungskonzepte ist lückenhaft.

Als Konzeptbestandteile dominieren Aussagen zu Handlungsfeldern, Maßnahmen und Projekten, zu Leitlinien und Entwicklungszielen sowie zur Struktur-, Problem- und Potenzialanalyse; diese sind Bestandteil von deutlich mehr als 90 Prozent der Konzepte. Jeweils für etwa drei Viertel sind außerdem die Begründung der Gebietsauswahl sowie Konzepte zu Organisation, Management und Projektsteuerung sowie zu Aktivierung und Beteiligung vorhanden. Auch eine Kosten- und Finanzierungsübersicht sowie Zeit-, Ablauf- und Umsetzungsplan sind beim Großteil (60 bis 70 Prozent) der Konzepte enthalten. Lücken werden bei den Vorschlägen zur begleitenden Evaluierung und zur Fortschreibung, bei den Überlegungen zur Verstetigung und zum Programmausstieg, beim Konzept zur Integration des gebietsbezogenen Entwicklungskonzeptes in gesamtstädtische Strategien sowie bei Aussagen zur Gleichstellung benachteiligter Bewohnerinnen und Bewohner sichtbar. Weniger als ein Drittel der Konzepte enthält hierzu Aussagen.

Nach wie vor sind die Handlungsfelder „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ (96,4 Prozent), „Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“ (96,0 Prozent) sowie „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ (88,0 Prozent) die drei am häufigsten in die Integrierten Entwicklungskonzepte einbezogenen Handlungsfelder.

Auch die drei aktuell am seltensten einbezogenen Handlungsfelder sind mit den in der zweiten Befragung genannten identisch: „Monitoring“ (25,3 Prozent), „Prozess- und Ergebnisevaluation“ (26,2 Prozent) sowie „Gesundheitsversorgung und -förderung“ (33,3 Prozent). Die Handlungsfelder „Schule und Bildung im Stadtteil“, „Integration von Migrantinnen und Migranten“ sowie „Lokale Ökonomie“, die sich im Zuge der Programmumsetzung als zentral herausgestellt haben, werden in etwa drei Viertel der Konzepte berücksichtigt. Für „Lokale Ökonomie“ bedeutet dies gegenüber 2002 eine deutliche Veränderung, dort war dieses Handlungsfeld nur in knapp der Hälfte der Konzepte einbezogen.

Für den überwiegenden Teil der Gebiete stellt das Integrierte Entwicklungskonzept einen für Veränderungen offenen Rahmen dar, der nach Bedarf fortgeschrieben wird.

Rund 70 Prozent der Integrierten Entwicklungskonzepte werden fortgeschrieben. Dies entspricht in etwa dem Ergebnis der zweiten Befragung. Dabei erfolgt die Fortschreibung in den meisten Fällen (rund 70 Prozent) nicht nach festgelegten Zeiträumen, sondern nach Bedarf; für die übrigen Gebiete wird die Fortschreibung jährlich (rund ein Viertel) oder alle zwei Jahre (etwa fünf Prozent) vorgenommen.

Die Beteiligung aller für die Programmumsetzung relevanten Ämter an der Erarbeitung des Integrierten Entwicklungskonzeptes ist noch immer keine Selbstverständlichkeit, es sind jedoch positive Entwicklungen festzustellen.

Während die Bereiche Stadtentwicklung/Stadtplanung, Soziales, Kinder- und Jugendhilfe sowie Bauen/Wohnen zu über 80 Prozent bei der Erarbeitung der Integrierten Entwicklungskonzepte beteiligt sind, liegt die Beteiligungsrate bei anderen für die Programmumsetzung zentralen Verwaltungsbereichen wie Finanzen, Wirtschaft sowie Ordnung und Sicherheit nur bei etwa 40 bis 50 Prozent, beim Gesundheitsbereich und den Integrationsstellen sogar

nur zwischen 20 und 30 Prozent. Erfreulich ist aber, dass einige Ressorts (Schule und Bildung, Kinder- und Jugendhilfe, Finanzen und Soziales) deutlich häufiger an der Konzepterarbeitung mitwirken, als dies noch 2002 der Fall war. Insbesondere der Bereich Schule und Bildung scheint zu einem festen Partner bei der Erarbeitung der Integrierten Entwicklungskonzepte zu werden (2002: 44,9 Prozent, 2005/2006: 62,8 Prozent).

Bei der Einbindung verwaltungsexterner Akteure und der Quartiersbevölkerung in die Erarbeitung der Integrierten Entwicklungskonzepte gibt es erhebliche Fortschritte; Defizite existieren aber weiterhin bei der Beteiligung des Gewerbebereiches sowie der Arbeitsverwaltung.

In etwas mehr als zwei Drittel der Gebiete sind acht und mehr verwaltungsexterne Akteure an der Erarbeitung des Integrierten Entwicklungskonzeptes beteiligt. Dies ist ein deutlicher Anstieg gegenüber der Befragung 2002 (55,1 Prozent). Diese positive Entwicklung spiegelt sich auch darin, dass aktuell nahezu alle Akteure häufiger in die Erarbeitung der Konzepte einbezogen sind als 2002. Die Zuwächse betragen bei einigen Akteursgruppen deutlich mehr als zehn Prozent (Lokale Initiativen/Organisationen, Quartiersbevölkerung, Stadtteilbüro/Quartiermanagement, Schulen, Freie Träger/Sozialverbände, Migrantinnen-/Migranten-Organisationen, Sanierungsträger). Eine vergleichsweise geringe Mitwirkungsrate ist immer noch im Gewerbebereich sowie bei der in der Regel ohne Stadtteilbezug agierenden Arbeitsverwaltung zu beobachten.

Integrierte Entwicklungskonzepte erfahren heute stärkere politische Rückendeckung.

Der Anteil der Integrierten Entwicklungskonzepte, für die politische Stellungnahmen (Grundsatzbeschluss oder Kenntnisnahme) vorliegen, ist von rund 80 Prozent im Jahr 2002 auf mehr als 90 Prozent in 2005/2006 angestiegen. In den Gebieten der Städte mit über 200 000 Einwohnerinnen und Einwohnern beträgt er sogar 100 Prozent.

Die Wertschätzung des Instrumentes Integriertes Entwicklungskonzept seitens der kommunalen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Programmgebiete der Sozialen Stadt hat zugenommen.

Die geäußerten Erfahrungen und Meinungen der Ansprechpartnerinnen und -partner für die Programmgebiete der Sozialen Stadt zum Integrierten Entwicklungskonzept belegen eine deutlich positivere Beurteilung des Instruments als bei der Befragung 2002. Mit einer Ausnahme finden alle beipflichtenden Aussagen größere Zustimmung als bei der zweiten Befragung. Insbesondere die Steuerungsfunktion des Integrierten Entwicklungskonzeptes sowie dessen positive Wirkung auf den integrierten Einsatz von Förderungsmitteln und die Mittelkoordination werden derzeit deutlich häufiger bestätigt. Die eher skeptischen Aussagen hingegen treffen in der aktuellen Umfrage mehrheitlich auf weniger Zustimmung als in der Befragung 2002. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Bewertung durch die kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner für die Programmgebiete erfolgte. Während die Wertschätzung hier auf der operativen Ebene – so ein Ergebnis der Gesprächsrunden – hoch sei, fehle bei Kommunalpolitik und Quartiersbevölkerung häufig die Akzeptanz für das Integrierte Entwicklungskonzept.

2.3 Maßnahmenschwerpunkte

Über zwei Drittel der laufenden und über 60 Prozent der bereits abgeschlossenen Projekte und Maßnahmen in den Quartieren können dem Handlungsfeld „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ zugerechnet werden.

Dem Spitzenreiter „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ folgen Projekte zu „Soziale Aktivitäten/Soziale Infrastruktur“ (61,8 Prozent laufend, 56,4 Prozent abgeschlossen) und „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ (64,7 Prozent laufend, 56,0 Prozent abgeschlossen). Die Schwerpunktsetzung unterscheidet sich damit nur geringfügig von den Ergebnissen 2002 und die Maßnahmenschwerpunkte stimmen mit den am häufigsten in die Integrierten Entwicklungskonzepte einbezogenen Handlungsfeldern überein (vgl. 2.2).

Ein Vergleich zwischen den Themenschwerpunkten in den bereits abgeschlossenen und den noch laufenden Projekten zeigt, dass die Zahl der laufenden Projekte in allen Maßnahmen-schwerpunkten mit Ausnahme der Handlungsfelder „Sport und Freizeit“ sowie „Umweltschutz“ höher liegt.

Vor allem „Monitoring“ (+12,0 Prozent), „Schule und Bildung im Stadtteil“ (+9,4 Prozent), „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ (+8,7 Prozent), „Integration von Migrantinnen und Migranten“ (+8,3 Prozent) und „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ (+8 Prozent) verzeichnen eine deutliche Zunahme der Projekte. Diese Verschiebung kann als eine Reaktion auf die Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung Soziale Stadt interpretiert werden. Dort wurde mit Blick auf das Ziel der Verbesserung der Bildungs- und Integrationschancen in den Quartieren der Sozialen Stadt die stärkere Fokussierung auf die Handlungsfelder „Schule und Bildung“, „Integration von Migrantinnen und Migranten“ sowie „Lokale Ökonomie“ als notwendig angemahnt (vgl. BBR/lfs 2004). Der Anstieg im Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ fällt jedoch vergleichsweise gering aus (+3,3 Prozent).

„Soziale Aktivitäten/soziale Infrastruktur“ sowie „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ werden mit Abstand als die wichtigsten Handlungsfelder bewertet.

Gefragt nach den drei wichtigsten Handlungsfeldern nennt über die Hälfte der Befragten das Handlungsfeld „Soziale Aktivitäten/soziale Infrastruktur“ und knapp die Hälfte „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“. Mit deutlichem Abstand wird von mehr als einem Viertel der Befragten das Handlungsfeld „Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung“ aufgeführt. Diese zurückhaltende Bewertung ist sicherlich weniger auf die Handlungsbedarfe in diesem Aufgabenfeld denn auf die auf Quartiersebene wesentlich geringeren Möglichkeiten einer Beeinflussung oder Veränderung der Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungssituation im Stadtteil zurückzuführen.

In über 40 Prozent (102 Gebiete) der Quartiere werden räumliche Vorrang- und Schwerpunktbereiche ausgewiesen.

Dabei zeichnen sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern ab. Während in mindestens der Hälfte der Programmgebiete in den ostdeutschen Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie in Hessen und im Saarland

und immerhin noch in über 40 Prozent der Gebiete in Nordrhein-Westfalen, Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen dieses Vorgehen gewählt wurde, ist der Anteil der Quartiere mit Vorrang- und Schwerpunktbereichen in Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Thüringen, Hamburg, Berlin und Bremen wesentlich geringer.

In knapp 80 Prozent der Gebiete werden Schlüsselprojekte zur langfristigen Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung des Programmgebietes definiert.

Von Schlüsselprojekten oder einzelnen Maßnahmen, die eine besondere Bedeutung für die Entwicklung des Stadtteils aufweisen, werden Impulse für das gesamte Quartiersleben und -image erwartet. Solche Projekte und Maßnahmen gibt es in knapp 80 Prozent der Gebiete – unabhängig von der Größe der Stadt. Dies entspricht in etwa dem Ergebnis der Befragung 2002.

2.4 Finanzierung und Mittelbündelung

Die Höhe der bislang eingesetzten Mittel aus dem Programm Soziale Stadt schwankt zwischen den Gebieten beträchtlich.

Die Angaben in der Befragung reichen von unter 100 000 Euro bis zu 17,5 Millionen Euro. Die erheblichen Differenzen gehen zum einen auf die unterschiedlichen Programmlaufzeiten in den Gebieten zurück. Zum anderen sind sie dem in den Gebieten je nach Problemlagen und Entwicklungszielen unterschiedlichen Projekt- und Maßnahmenbedarf geschuldet.

Deutlich mehr Kommunen als bei der Befragung 2002 sind in der Lage, ihren kommunalen Anteil am Programm Soziale Stadt selbst aufzubringen.

Während 2002 nur knapp vier Fünftel der Programmgebiete (77,8 Prozent) in der Lage waren, ihren Kofinanzierungsanteil selbst zu leisten, wird dies heute für rund 90 Prozent der Gebiete berichtet, in den östlichen Bundesländern sogar für fast 100 Prozent. Ein Grund für diese positive Entwicklung könnte die zunehmende Akzeptanz des Programms in den Kommunen sein. In einigen Fällen kann die Drittelfinanzierung aus dem Haushalt allerdings nur anteilig aufgebracht werden und bedarf einer Ergänzungsfinanzierung durch das Land und/oder durch an öffentlicher Förderung unbeteiligter Dritter.

Beim Einsatz von Programmmitteln Soziale Stadt für nicht-investive Bestandteile der städtebaulichen Gesamtmaßnahme (die investiven Maßnahmen vorbereitende und begleitende Maßnahmen) ist verglichen mit den Ergebnissen der zweiten Befragung eine ambivalente Entwicklung zu beobachten.

Einerseits hat der Einsatz von Programmmitteln in den Bereichen Stadtteilbüro/Quartiermanagement (+3,9 Prozent) und Beratung (+6,0 Prozent) zugenommen. Bei der Öffentlichkeitsarbeit (–9,0 Prozent), der Aktivierung und Beteiligung (–5 Prozent) sowie den Verfügungsfonds (–2,2 Prozent) ist andererseits ein Rückgang bei der Verwendung von Mitteln aus der Sozialen Stadt festzustellen.

Noch immer berichtet mehr als die Hälfte der Befragten, dass es nicht-investive Bestandteile gibt, für die sie gerne Mittel der Sozialen Stadt einsetzen würden, dies aber nicht tun können.

Dies sind etwas weniger als 2002 (58,5 Prozent). Die Einschätzungen zwischen den Bundesländern variieren allerdings erheblich. In Baden-Württemberg (78,3 Prozent), Hamburg (100 Prozent), Hessen (77,3 Prozent), Niedersachsen (85,2 Prozent) und Schleswig-Holstein (85,7 Prozent) wird dieser Wunsch für überdurchschnittlich viele Programmgebiete geäußert, während dies in Rheinland-Pfalz und im Saarland jeweils nur für ein Gebiet der Fall ist.

Der prozentuale Anteil der für nicht-investive Bestandteile eingesetzten Mittel der Sozialen Stadt schwankt zwischen den Programmgebieten weiterhin erheblich.

Er reicht von weniger als zehn bis über 70 Prozent, wobei in knapp drei Viertel aller Gebiete (72,3 Prozent) bis zu 30 Prozent der Mittel aus Sozialer Stadt nicht-investiv eingesetzt werden. Dies entspricht weitgehend dem Ergebnis der Befragung von 2002 (76,1 Prozent).

Bei den zusätzlich zu Mitteln der Sozialen Stadt eingesetzten EU-Fördermitteln spielt das nicht-investive Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“ eine herausragende Rolle.

Dieses 2003 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aufgelegte und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanzierte Programm, das der Förderung von beschäftigungswirksamen Kleinmaßnahmen bis zu 10 000 Euro dient, wird in mehr als zwei Drittel der Programmgebiete eingesetzt. Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) (16,4 Prozent) und sonstige ESF-Mittel („Ziel 1“ oder „Ziel 3“: 6,5 Prozent; „Ziel 2“: 11,3 Prozent) kommen dagegen sehr viel weniger zum Einsatz.

Bei den zusätzlich eingesetzten Bundesprogrammen ist die ebenfalls nicht-investive Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten – E&C“ Spitzenreiter.

Dieses ebenfalls vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aufgelegte „Partnerprogramm“ der Sozialen Stadt wird in gut einem Drittel der Gebiete eingesetzt. Darüber hinaus kommt der zur Programmplattform gehörende Baustein „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr“ (FSTJ) in gut einem Fünftel der Gebiete zum Tragen. Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach SGB III/SGB II werden in rund einem Drittel eingesetzt.

Weitere städtebauliche/bauliche Bund-Länder-Programme werden jeweils von bis zu einem Fünftel der Programmgebiete eingesetzt.

Hierbei sind vor allem Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (23,3 Prozent), für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (22,2 Prozent), des Stadtumbaus (20,4 Prozent) und nach dem Wohnraumförderungsgesetz (18,9 Prozent) in den Programmgebieten von Relevanz.

An zusätzlichen Landesmitteln werden in den Gebieten der Sozialen Stadt noch immer überwiegend investive Mittel aus städtebaulichen/baulichen Programmen des Wohnungsbaus (41,5 Prozent), der Modernisierung und Instandsetzung (29,8 Prozent), der Stadtentwicklung und -erneuerung (23,3 Prozent) sowie der Wohnumfeldverbesserung (18,9 Prozent) genutzt.

Landesmittel für nicht-investive Maßnahmen kommen dagegen in weniger als einem Fünftel der Gebiete und damit wesentlich seltener zum Einsatz. Erfreulich ist aber, dass der Anteil der Gebiete, in denen aus Landesmitteln nicht-investive soziale Maßnahmen gefördert werden, gegenüber 2002 von elf auf etwa 18 Prozent zugenommen hat.

Anders als bei den Landesmitteln überwiegen bei den weiteren Mitteln aus kommunalen Programmen solche für nicht-investive Maßnahmen gegenüber Mitteln für investive, städtebauliche/bauliche Maßnahmen.

Finanziert werden nicht-investive Maßnahmen vor allem in den Bereichen Beschäftigung, Jugendförderung, Bildung und Gemeinwesenarbeit.

Die Erfolge in der Mittelbündelung sind, was die Höhe der zusätzlichen Mittel betrifft, rückläufig.

Während in den ersten Programmjahren (1999 bis 2001) die in den Gebieten eingesetzten Mittel aus anderen Programmen die Mittel aus der Sozialen Stadt überwogen, war der Mitteleinsatz in den Jahren 2002 und 2003 in etwa ausgeglichen; seit 2004 überwiegt der Anteil der Soziale-Stadt-Mittel. Nach Bundesländern differenziert zeigt sich allerdings ein sehr heterogenes Bild, das teils erheblich vom bundesweiten Ergebnis abweicht. So überwiegen in Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen die Mittel aus der Sozialen Stadt über die gesamte Programmlaufzeit deutlich die Mittel aus anderen Programmen, während es sich in Mecklenburg-Vorpommern genau umgekehrt verhält.

Als eines der drei wichtigsten Programme zur Durchführung nicht-investiver Maßnahmen wird mit Abstand am häufigsten (87 Prozent) das Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ genannt.

Offensichtlich ist es mit diesem zu 100 Prozent fördernden Programm – auch wenn die Mittel gering sind und langfristig einsetzbare Mittel fehlen – gelungen, die Förderungslücke bei der Finanzierung von kleineren Projekten im nicht-investiven Bereich partiell zu schließen. Mit weitem Abstand, aber immerhin noch für rund ein Drittel der Gebiete, wird das Programm Soziale Stadt als eines der drei wichtigsten Programme zur Durchführung nicht-investiver Maßnahmen angegeben. Danach folgt die Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“ mit gut einem Fünftel der Nennungen, wobei ein Teil der Antwortenden explizit auf das von 1999 bis 2004 durchgeführte Teilprogramm „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr (FSTJ)“ sowie das 2002 zum Tragen gekommene Unterprogramm „Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen in sozialen Brennpunkten (KuQ)“ von E&C hinweist.

Private Mittel in die Gebiete der Sozialen Stadt zu lenken, gelingt heute besser als zum Zeitpunkt der zweiten Befragung.

Das finanzielle Engagement der nichtstaatlichen Akteure ist heute insgesamt deutlich ausgeprägter als zum Zeitpunkt der zweiten Befragung. Dabei sind die häufigsten privaten Investoren in den Programmgebieten der Sozialen Stadt nach wie vor die Wohnungsunternehmen. Aktuell fließen in rund zwei Drittel der Gebiete Mittel der Wohnungswirtschaft. Daneben spielen weiterhin freie Träger eine wichtige Rolle beim finanziellen Engagement nichtstaatlicher Akteure; in mehr als der Hälfte der Gebiete setzen sie derzeit Eigen- und Fremdfördermittel für soziale Zwecke ein.

Die wichtigste Rolle bei der Mittelbündelung spielen weiterhin die kommunale Ebene, die Quartiersebene sowie die Ebene von Einzelprojekten.

Fast 85 Prozent der Antwortenden sind der Ansicht, dass für die Programmumsetzung die kommunale Ebene eine sehr wichtige Rolle bei der Mittelbündelung spielt, beinahe drei Viertel bestätigen dies auch für die Quartiers- und die Projektebene. Die Mittelkoordination auf Landesebene (58,8 Prozent) und Regierungsbezirksebene (42,4 Prozent) wird dagegen als deutlich weniger hilfreich für die Programmumsetzung erachtet.

Die Effektivität der Mittelbündelung für die Programmumsetzung in den Gebieten wird von den kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partnern positiver beurteilt als 2002.

Für rund 17 Prozent der Gebiete wird heute die Effektivität der Mittelbündelung als sehr gut eingeschätzt, 2002 waren dies nur knapp sieben Prozent. Gut und besser wird die Effektivität aktuell von 60 Prozent bewertet, auch dies ist ein leichter Anstieg gegenüber rund 55 Prozent 2002. Die an den Gesprächsrunden Teilnehmenden beurteilten allerdings die Effektivität der Mittelbündelung wesentlich kritischer. Die positive Einschätzung in der Befragung wurde von den Teilnehmenden darauf zurückgeführt, dass die Akteure vor Ort aufgrund ihrer Erfahrungen zunehmend Routine erlangt und gelernt hätten, mit der äußerst schwierigen und komplizierten Aufgabe der Mittelbündelung umzugehen; deren Komplexität sei aber keinesfalls geringer geworden.

Änderungsbedarf für eine effektivere Mittelbündelung wird von den Befragten weiterhin stärker auf der Landes- als auf der kommunalen Ebene gesehen.

Gewünscht wird vor allem eine bessere Abstimmung der Förderprogramme aufeinander (69,8 Prozent), eine Verbesserung der Information über Fördermöglichkeiten (66,9 Prozent), die Bildung eines überministeriellen Gesamtförderbudgets „Soziale Stadt“ auf Landesebene (66,1 Prozent) sowie eine verbesserte Kooperation zwischen den Landesressorts (59,1 Prozent). Dagegen hält nur rund ein Drittel der Befragten ein kommunales Gebietsbudget, ein Viertel die Verbesserung der Kooperation zwischen den kommunalen Ressorts für notwendig.

2.5 Organisation und Management

Bei der Einrichtung von Management- und Organisationseinheiten zur Umsetzung des Programms Soziale Stadt werden die drei Steuerungs- und Handlungsebenen Verwaltung, Quartier und „intermediärer Bereich“ gleichermaßen berücksichtigt.

Was sich allerdings im Rahmen der dritten Befragung nicht ermitteln ließ, ist die Qualität der jeweiligen horizontalen Zusammenarbeit sowie der vertikalen Kooperation zwischen den Ebenen. Hier wäre im Rahmen qualitativer Verfahren zu überprüfen, inwieweit Qualitätskriterien erfüllt werden, wie sie beispielsweise von der hessischen Servicestelle HEGISS formuliert wurden (HA/LAG/IWU 2004, S. 21).

Auf der Verwaltungsebene wird den Aufgabenbereichen Ämterkoordination, Öffentlichkeitsarbeit und Berichtswesen größere Aufmerksamkeit als noch im Jahr 2002 geschenkt.

Dies lässt sich aus der einzigen gravierenden Abweichung der aktuellen Befragungsergebnisse zur Organisation auf Verwaltungsebene gegenüber den Ergebnissen der Befragung von 2002 ableiten: Der Anteil der Gebiete, für die eine Gebietsbeauftragte oder ein Gebietsbeauftragter auf Verwaltungsebene eingesetzt wird, hat sich von damals gut 50 Prozent auf nunmehr knapp 70 Prozent in 2005/2006 deutlich erhöht, womit die Aufgabenbereiche Ämterkoordination, Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung sowie Berichtswesen gestärkt werden.

Das Ziel, neben planerisch-städtebaulichen Verwaltungsressorts vor allem die Bereiche Soziales sowie Kinder- und Jugendhilfe stark in die Programmumsetzung einzubeziehen, scheint für die meisten Gebiete erreicht worden zu sein.

Die Verwaltungsbereiche Stadtentwicklung/Stadtplanung (96,5 Prozent), Soziales (84,0 Prozent), Bauen/Wohnen (80,1 Prozent) sowie Kinder- und Jugendhilfe (74,5 Prozent) sind am stärksten in die Umsetzung des Programms Soziale Stadt involviert. Dies widerspricht zumindest aus der quantitativen Perspektive der in der Zwischenevaluierung festgehaltenen Beobachtung, dass im Rahmen ressortübergreifender Arbeitsgremien „die enge Einbeziehung des Sozialdezernats in den Städten, in denen die Federführung beim Baudezernat liegt, nicht gesichert ist und umgekehrt. (...) Die Regel ist vielmehr, dass das Programm Soziale Stadt in hohem Maße ein Projekt des jeweils federführenden Dezernats bleibt“ (BBR/IfS 2004, S. 98).

Die Kooperationsbeziehungen auf Verwaltungsebene scheinen überwiegend gut zu funktionieren.

Die Qualität der Kooperationsbeziehungen auf Verwaltungsebene wird für knapp 70 Prozent der Gebiete als „gut“ oder „sehr gut“ eingeschätzt. Dies bestätigt ähnliche Aussagen in der bundesweiten Zwischenevaluierung, wenngleich dort darauf hingewiesen wird, dass „die ressortübergreifende Zusammenarbeit (...) primär in der Arbeit an einzelnen Projekten realisiert wird“ und nicht Ergebnis formaler ämterübergreifender Gremien sei (BBR/IfS 2004, S. 96 f.).

Die Einrichtung von Vor-Ort-Büros hat gegenüber 2002 deutlich zugenommen – es gibt heute kaum noch Gebiete ohne ein Quartiersbüro.

Für 221 von 233 Gebieten (94,8 Prozent) wurde die Frage, ob auf der Quartiersebene ein Vor-Ort-Büro eingerichtet wurde, positiv beantwortet. Dies ist eine deutliche Steigerung gegenüber den Befragungsergebnissen von 2002, nach denen in 80 Prozent der Gebiete ein solches Büro eingerichtet worden war.

Das zahlenmäßige Verhältnis von lang- und eher kurzfristigen Arbeitsverträgen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lokaler Vor-Ort-Büros hält sich in etwa die Waage.

Die Antworten auf die Frage nach der durchschnittlichen Vertragslaufzeit für die Beschäftigten in Vor-Ort-Büros ergeben ein polarisiertes Bild: Ein gutes Drittel der Verträge läuft über drei und mehr Jahre oder ist sogar unbefristet abgeschlossen worden, ebenso viele sind jedoch auf eine Laufzeit von nur einem Jahr beschränkt. Dies entspricht in etwa den Ergebnissen der zweiten Befragung aus dem Jahr 2002.

In zunehmendem Maße werden Personal-, Miet- und Betriebskosten der Vor-Ort-Büros aus Mitteln des Programms Soziale Stadt bestritten.

Die anfallenden Kosten für Personal, Miete und Betrieb von Vor-Ort-Büros sowie für die Büroausstattung und andere Sachmittel werden heute zu größeren Teilen aus dem Programm Soziale Stadt bestritten als noch im Jahr 2002. Damals wurde angegeben, dass für diese Kosten lediglich in rund der Hälfte der Fälle Soziale-Stadt-Mittel herangezogen wurden, in der aktuellen Befragung lauten die Angaben knapp 80 Prozent für Personalkosten sowie je knapp 70 Prozent für Miet-/Betriebs- und andere Sachkosten.

2.6 Aktivierung und Beteiligung

In den Quartieren der Sozialen Stadt besteht ein ausdifferenziertes Netzwerk lokaler Initiativen, Vereine und Organisationen.

Zum Zeitpunkt der Befragung gibt es in über drei Viertel der Gebiete Stadtteilkonferenzen, -arbeitskreise und -foren. In knapp 70 Prozent der Quartiere arbeiten problembezogene oder themenbezogene Arbeitsgruppen. Sportvereine (65,8 Prozent), Bürgergruppen und -vereinigungen (62,9 Prozent) sowie kirchliche Netzwerke (60 Prozent) sind ebenfalls in einem überwiegenden Anteil der Programmgebiete vorhanden.

Angeregt durch die mit dem Start des Programms Soziale Stadt in den Quartieren verbundenen Angebote hinsichtlich Beteiligung und Mitbestimmung werden in über 60 Prozent der Programmgebiete erstmals problembezogene Arbeitsgruppen gebildet.

Eine beinahe ebenso deutliche Schubwirkung entfaltet das Programm Soziale Stadt bei Nachbarschaftsnetzwerken, auch hier beträgt der Anteil der Gebiete, in denen Netzwerke erstmalig nach Beginn des Programms gegründet werden, knapp 60 Prozent. In immer noch

über 40 Prozent der Programmgebiete, in denen heute Stadtteilkonferenzen, Selbsthilfegruppen und Elternkreise, -initiativen arbeiten, sind diese ebenfalls erst nach Beginn des Programm Soziale Stadt entstanden. Das bedeutet, dass die Programmaktivitäten deutlich zum Aufbau neuer stadtteilbezogener Netzwerke und somit zum Erfolg des Programms beitragen.

In den Programmgebieten der Sozialen Stadt werden vielfältige Methoden und Techniken zur Aktivierung der Quartiersbevölkerung eingesetzt. Am häufigsten genannt werden Stadtteulfeste und Beratungsangebote.

Die Anzahl der Quartiere, in denen zur Aktivierung der Bevölkerung Stadtteulfeste durchgeführt werden, ist mit 85,5 Prozent der befragten Gebiete im Vergleich zu 2002 weiter gestiegen, knapp gefolgt von Beratungsangeboten (84 Prozent). Diese niedrigschwelligen Angebote gehören mittlerweile zum Standard der Programmumsetzung in den Quartieren. Einzig die aufsuchende Sozial- und Gemeinwesenarbeit sowie Ansätze der settingorientierten Gesundheitsförderung bleiben bei einer Verbreitung von unter zwei Drittel der Programmgebiete. Die in den Quartieren gewählten Aktivierungstechniken konzentrieren sich somit auf drei Zugänge: die Herstellung einer neuen Stadtteilöffentlichkeit (Stadtteulfeste, Begehungen), das Angebot von Beratungsleistungen für Einzelne (Beratungsangebote, Kontaktvermittlung) sowie die gezielte Aktivierung von Kindern und Jugendlichen.

In über der Hälfte der Programmgebiete werden spezielle Beteiligungsangebote für Migranten und Migrantinnen gemacht.

Die spezielle Beteiligung von Migrantinnen und Migranten, die in einigen Zwischenevaluationen der Länder sowie in der bundesweiten Zwischenevaluation als deutlich verbesserungswürdig bewertet wird, spielt in über der Hälfte der Gebiete (150 Nennungen) eine Rolle. Zu den wichtigen Maßnahmen der Beteiligung zählt dieser Ansatz jedoch nur in 17,4 Prozent der Gebiete (41 Gebiete). Dies legt nahe, dass mit Ausnahme spezieller Projekte für Kinder und Jugendliche offene und undifferenzierte Beteiligungsangebote von den Praktikerrinnen und Praktikern vor Ort höher eingeschätzt werden als andere zielgruppenspezifische Ansätze (Migrantinnen, Migranten, Frauen, Mädchen usw.).

Verfügungsfonds bestehen als besonderes Instrument zur Aktivierung und Beteiligung in etwas mehr als der Hälfte der Programmgebiete (53 Prozent).

Der Anteil hat sich im Vergleich zu 2002 nur geringfügig verändert (58 Prozent). Auch die Höhe der Budgets ist in etwa gleich geblieben, in knapp zwei Drittel der Gebiete (35 Prozent), die über ein Stadtteilbudget verfügen, steht eine jährliche Summe von 10 000 bis 25 000 Euro zur Verfügung. In über einem Fünftel der Gebiete übernimmt das Quartiermanagement die Entscheidung über den Einsatz des Budgets alleine, in etwa einem Viertel der Gebiete kooperiert es mit anderen Institutionen (Stadtteilkonferenz, Vergabejury, Verein usw.), d.h. die Mittel aus dem Fonds werden unter Beteiligung der Quartiersbevölkerung vergeben. Eigens gebildete Vergabejurs kommen in mehr als einem weiteren Viertel der Projektgebiete zum Einsatz (24,8 Prozent), in über 16 Prozent der Gebiete sind sie sogar alleine für die Mittelvergabe zuständig. Das bedeutet, dass trotz der in zahlreichen Zwischenevaluierungen betonten Bedeutung eigener Stadtteilbudgets für die Entwicklung der

Quartiere deren Umsetzung nur sehr schwerfällig erfolgt und in den vergangenen fünf Jahren die Zahl der Programmgebiete, die über ein eigenständiges Budget verfügen, nur geringfügig angestiegen ist. Zudem werden die möglichen Aktivierungspotenziale aufgrund der vergleichsweise geringeren Beteiligung der Quartiersbevölkerung an der Vergabe der Verfügungsfonds bisher nur unzureichend genutzt. Mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin und Hamburg sowie von Mecklenburg-Vorpommern sind hinsichtlich der Verankerung eines Verfügungsfonds oder Stadtteilbudgets weiterhin erhebliche Defizite festzustellen.

Die hohen Erwartungen an das Handlungsfeld „Aktivierung und Beteiligung“ werden hinsichtlich der Einbeziehung der Bevölkerung in weiten Teilen erfüllt. Eine Herausforderung bleiben nach Einschätzung der Befragten weiterhin die Ansprache und Beteiligung nur schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen (Aussiedlerinnen und Aussiedler, Arbeitslose, Angehörige fremder Ethnien, Alleinerziehende) sowie von Geschäftsleuten.

Kinder, Multiplikatoren, Jugendliche beiderlei Geschlechts sowie Hauseigentümerinnen und -eigentümer sind die Gruppen, die laut Einschätzung der Befragten mit den jeweils gewählten Aktivierungs- und Beteiligungsformen sehr gut oder gut erreicht werden. Schlecht erreicht werden im Unterschied dazu Geschäftsleute, Angehörige fremder Ethnien, Aussiedlerinnen und Aussiedler sowie Alleinerziehende. Eine intensivere Aktivierung und Beteiligung von diesen bisher nicht oder nur schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen wird von den Teilnehmenden der Gesprächsrunden jedoch als prinzipiell möglich erachtet.

Quartiersbezogene Printmedien stellen die meist verbreiteten und meist geschätzten Medien der Öffentlichkeitsarbeit dar.

In über 90 Prozent der Programmgebiete erfolgt die Öffentlichkeitsarbeit durch die lokale (Stadtteil-)Presse, gefolgt von anderen stadtteilbezogenen Printmedien in 85,7 Prozent der Gebiete sowie Plakaten und Aushängen in 83,4 Prozent der Programmgebiete. Die besondere Rolle der stadtteilbezogenen Printmedien findet sich in ihrer Bewertung wieder. Beinahe drei Viertel der Programmgebiete führen die lokale (Stadtteil-)Presse unter den drei wichtigsten Medien an, die Hälfte der Programmgebiete nennt als wichtiges Element der Öffentlichkeitsarbeit Stadtteilzeitungen, knapp die Hälfte führt stadtteilbezogene Printmedien an. Allen anderen Formen der Öffentlichkeitsarbeit wird eine im Vergleich geringere Bedeutung zugesprochen. Deutlich zugenommen hat im Vergleich zu 2002 die Internetpräsenz der Quartiere.

Die Wirkungen der Öffentlichkeitsarbeit auf das Innen- und Außenimage, auf die Identifikation mit dem Gebiet sowie auf die Presseberichterstattung werden überwiegend positiv eingeschätzt.

Für das Innenimage, die Identifikation mit den Quartieren und die Presseberichterstattung über die Gebiete stellen jeweils etwa zwei Drittel der Befragten Verbesserungen oder sogar starke Verbesserungen fest. Dabei wird der Einfluss der Öffentlichkeitsarbeit auf die Presseberichterstattung am positivsten eingeschätzt. Diese Ergebnisse stimmen weitgehend mit denen von 2002 überein. Deutliche Veränderungen zeichnen sich aber bei der Bewertung der Wirkungen auf das Außenimage ab. Beurteilten 2002 erst gut 40 Prozent diese Auswir-

kungen als „verbessert“ oder „stark verbessert“, so stieg dieser Prozentsatz 2005/06 auf knapp 65 Prozent.

2.7 Verstetigung

Eine mögliche Verstetigung des Programmansatzes wird erst in etwas mehr als einem Drittel der Gebiete (91 Gebiete) überlegt.

In beinahe zwei Drittel der Programmgebiete werden Fragen hinsichtlich Ausstieg bzw. Verstetigung noch nicht diskutiert. Unterschiede zeichnen sich dabei zwischen den Bundesländern ab: Während für alle Hamburger Programmgebiete und auch für mehr als die Hälfte der Programmgebiete in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Berlin und Sachsen-Anhalt ein Ausstieg angestrebt wird, verneinen alle Befragten aus Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sowie über die Hälfte der Befragten aus Gebieten der übrigen Bundesländer einen geplanten Ausstieg aus der Förderung.

Alle in der Befragung vorgegebenen Ziele, die bei einem erfolgreichen Ausstieg aus der Programmförderung erreicht sein sollten, erhalten von mehr als der Hälfte der Befragten Zustimmung, so dass von einer großen Akzeptanz dieser Ziele auszugehen ist.

Von über 83 Prozent der Befragten wird das Ziel „Stabile Lebenssituation im Stadtteil“ genannt, gefolgt von „Funktionsfähigkeit der Stadtteil-Netzwerke“, das von 80 Prozent angeführt wird. Immer noch drei Viertel der an der Befragung Teilnehmenden nannten die Ziele „Langfristige Sicherung zentraler Projekte“ und „Tragfähige Selbstorganisationsstrukturen“.

Der Aufbau tragfähiger Strukturen in der Verwaltung wird zum jetzigen Zeitpunkt am positivsten eingeschätzt, 30 Prozent sehen dieses Ziel bereits als erreicht an.

Von dieser allgemeinen positiven Einschätzung weichen die Befragten aus Bremen und Berlin erheblich ab. Dort bewertet niemand dieses Ziel als erreicht, und über die Hälfte der Befragten sieht es „noch ganz am Anfang“. Das Ziel „Koordinations- und Anlaufstelle für bürgerschaftliches Engagement“ wird insgesamt von mehr als 20 Prozent der Antwortenden als bereits umgesetzt eingeschätzt, eine besonders positive Einschätzung gibt es in Rheinland-Pfalz. Ganz am Anfang der Umsetzung stehen die Ziele „Bereitgestellte Verfügungsfonds“ und „Langfristige Sicherung zentraler Projekte“.

2.8 Monitoring und Erfolgskontrolle

In nur etwa einem Drittel der Programmgebiete liegt ein Stadtentwicklungsmonitoring vor.

Für knapp 20 Prozent der Programmgebiete ist zum Zeitpunkt der Befragung ein Stadtentwicklungsmonitoring geplant. Damit liegt für knapp die Hälfte der Gebiete kein gesamtstädtisches Berichtssystem vor. Deutliche Unterschiede treten zwischen den Quartieren in Ost- und Westdeutschland auf. So liegt bereits für über 60 Prozent der ostdeutschen Programmgebiete ein Stadtentwicklungsmonitoring vor, während dieser Anteil bei den westdeutschen Programmgebieten nur bei etwas mehr als einem Viertel liegt.

In über 90 Prozent der vorhandenen oder geplanten Berichtssysteme ist der Themenbereich „Bevölkerungsentwicklung und -zusammensetzung“ enthalten. Analog zur den Ergebnissen der Umfrage 2002 erfolgt die Fortschreibung der meisten Datenbestände in ein- oder zweijährigem Rhythmus.

Auch die Themen „Migration und Bevölkerung“ sowie „Arbeitsmarkt“ werden in knapp 80 Prozent der Monitoringsysteme aufbereitet. Deutlich geringer bearbeitet werden insgesamt die Themen „Lokale Ökonomie“, „Gesundheit“ und „Umwelt“. Jährlich fortgeschrieben werden in über der Hälfte der Programmgebiete die Daten zu den Themen „Bevölkerungsentwicklung und -struktur“ (72,7 Prozent), „Arbeitsmarkt“ (58,7 Prozent) und „Migration und Bevölkerung“ (57,9 Prozent).

Trotz seiner Bedeutung für Qualitätsmanagement und Politiksteuerung verfügt nur die Minderheit der Programmgebiete über ein systematisches Fördermonitoring. Häufig befinden sich diese Systeme noch im Aufbau.

In über einem Viertel der Programmgebiete wird derzeit ein Fördermonitoring durchgeführt, in über 16 Prozent ist es geplant. Hervorzuheben sind Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg, dort ist bereits in drei Viertel der Programmgebiete ein Fördermonitoring installiert.

Über Ansätze der Prozessevaluierung wird für über 80 Prozent der Quartiere der Sozialen Stadt berichtet. Die Zahl der Quartiere, in denen Evaluierungen bereits tatsächlich durchgeführt wurden oder werden, ist aber im Verhältnis zum programmatischen Stellenwert von Monitoring und Evaluierung noch relativ gering.

Der Anteil der Gebiete, in denen eine Prozessevaluierung durchgeführt wird, liegt mit insgesamt 38,5 Prozent höher als beim Fördermonitoring. Geplant ist eine Prozessevaluierung zudem in 39,5 Prozent der Gebiete. In über drei Viertel der Gebiete in Berlin, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern werden Prozesse evaluiert.

Auch externe Evaluierungen werden vergleichsweise zurückhaltend umgesetzt. Für über die Hälfte der Programmgebiete (124 Gebiete) liegt bisher weder eine externe Evaluierung vor, noch ist eine solche in Arbeit oder geplant.

Nur 17 Prozent der Gebiete verfügen über eine – zumeist in den Jahren 2004 oder 2005 – abgeschlossene Fremdevaluation. Diese wird in etwas mehr als der Hälfte der Fälle von den Kommunen und in etwas mehr als 40 Prozent vom Land in Auftrag gegeben und in etwa gleichen Anteilen von außeruniversitären Forschungseinrichtungen und anderen Einrichtungen, darunter überwiegend freie Büros und Forschungseinrichtungen, durchgeführt. Hochschulen werden in etwas mehr als einem Viertel dieser Gebiete beauftragt.

2.9 Einschätzungen zur Umsetzung und Wirkung des Programms Soziale Stadt

Sowohl hinsichtlich einzelner Merkmale der materiellen und nicht-materiellen Verbesserungen der Lebenslage im Gebiet als auch hinsichtlich Verbesserungen der Lebensperspektiven für die Gebietsbevölkerung vermelden kommunale Ansprechpartnerinnen und -partner Erfolge des Programms Soziale Stadt; allerdings finden sich auch Schwachstellen in einzelnen Handlungsfeldern.

Hinsichtlich materieller Verbesserungen der Lebenslage im Gebiet werden positive Veränderungen vor allem für das Wohnumfeld konstatiert (für vier Fünftel der Gebiete). Als eher erfolgreich werden außerdem Verbesserungen des sozialkulturellen Infrastrukturangebotes, der Wohn(ungs)qualität und der Entwicklung eines attraktiven Quartiers-/Nachbarschaftszentrums eingestuft. Dagegen haben sich Verbesserungen bei der Lokalen Ökonomie nicht in dem Maße umsetzen lassen, positive Entwicklungen werden hier für nur 39 Prozent der Quartiere gesehen.

Bei den nicht-materiellen Verbesserungen der Lebenslage werden positive Veränderungen des Zusammenlebens im Stadtteil für fast 90 Prozent der Gebiete konstatiert. Außerdem werden Bemühungen, die Schule(n) stärker in den Stadtteil zu integrieren, für gut drei Viertel der Quartiere als erfolgreich eingeschätzt.

Hinsichtlich von Verbesserungen der Lebensperspektive in den Gebieten werden positive Veränderungen vor allem beim Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten (für 89 Prozent der Stadtteile) und bei der Stärkung der Eigeninitiative der Bewohnerschaft (84 Prozent) gesehen.

Bei den strategischen Handlungsfeldern „Kooperation“, „Miteinsatz und Mittelbündelung“ sowie „Aktivierung und Beteiligung“ werden als Programmwirkung ebenfalls Fortschritte von den kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partnern verzeichnet, die vor allem Aktivitäten von Verwaltung, Quartiersbevölkerung und Vernetzung der lokalen Akteure, Institutionen und Initiativen betreffen; Engagement und Einbindung der Wirtschaftsakteure bleiben allerdings weiterhin defizitär.

Aus Sicht der kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner sind in mehr als 80 Prozent der Stadtteile Verbesserungen der Kooperation und mehr Quartiersnähe festzustellen.

Für gut vier Fünftel der Gebiete werden Verbesserungen bei der Erschließung vielfältiger Fördermöglichkeiten konstatiert. Immerhin für fast drei Viertel der Stadtteile erkennen die Befragten darüber hinaus Verbesserungen für den Einsatz von nicht-investiven Maßnahmen außerhalb der Programmmittel der Sozialen Stadt.

Die Funktion des Stadtteilbüros als Initiator für Aktivierung und Beteiligung, Intensivierung der Netzwerke im Stadtteil und zugunsten des Stadtteils, die Aktivierung sonst nicht eingebundener Bevölkerungsgruppen und das Engagement der Freien Träger sind die Bereiche, bei denen für rund 90 Prozent der Stadtteile Verbesserungen wahrgenommen werden.

Als deutliche Schwachstelle erweist sich die Kooperation mit den Wirtschaftsakteuren, für die der höchste Anteil an Stagnation und die niedrigsten Werte für Verbesserungen genannt werden. Auch das Engagement der Wirtschaftsakteure wird als eher zurückhaltend beklagt; für nahezu die Hälfte der Gebiete sind hier keine Veränderungen zu erkennen.

Die Handlungsfelder „Bildung im Stadtteil“, „Integration von Migrantinnen und Migranten“ sowie „Lokale Ökonomie“ haben sich im Zuge der Programmumsetzung Soziale Stadt als zentral herausgestellt. Während für „Bildung im Stadtteil“ und „Integration von Migrantinnen und Migranten“ durchaus Fortschritte und Verbesserungen von den kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partnern verzeichnet werden, klaffen hinsichtlich des Ziels „Stärkung der Lokalen Ökonomie im Stadtteil“ Wunsch und Wirklichkeit nach wie vor weit auseinander.

Im Bildungsbereich konstatieren die kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner Verbesserungen hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft von Schule(n) und des Engagements von Lehrerschaft und Schulleitungen (für jeweils mehr als vier Fünftel der Programmgebiete). Auch die Öffnung der Schule(n) zum Stadtteil wird in der Tendenz positiv wahrgenommen (für 72 Prozent der Gebiete werden Verbesserungen angegeben). Als weniger erfolgreich werden Aktivitäten zum Ausbau in Ganztagschulen, zur Verbesserung des Renommées der Schule(n) und des allgemeinen Bildungserfolgs eingeschätzt.

Verbesserungen im Handlungsfeld „Integration von Migrantinnen und Migranten“ werden in erster Linie bei der Sprachförderung gesehen (für vier Fünftel der Gebiete). Eine günstige Beurteilung erfahren darüber hinaus die Förderung des interkulturellen Austauschs (für drei Viertel der Quartiere) sowie (für jeweils knapp zwei Drittel der Gebiete) Verbesserungen bei der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen, beim Bildungserfolg von Migrantinnen und Migranten sowie bei der interkulturellen Öffnung von Einrichtungen.

Die Umsetzung von konkreten Maßnahmen und Projekten im Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ bleibt dagegen weiterhin hinter den Erwartungen zurück. Leichte Verbesserungen (für die Hälfte der Stadtteile) werden bei Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Quartier sowie den speziell aufsuchenden Beratungsangeboten wahrgenommen.

3. Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt

Integrierte Entwicklungskonzepte

- Noch immer liegen nicht für alle Gebiete der Sozialen Stadt Integrierte Entwicklungskonzepte vor, und nicht alle Konzepte werden fortgeschrieben. In den Ländern, in denen in Hinblick auf die Erstellung und Fortschreibung von Integrierten Entwicklungskonzepten noch Nachholbedarf besteht, sollte stärker als bisher darauf hingewirkt werden, dass ein solches Konzept tatsächlich für jedes Gebiet ausgearbeitet und fortgeschrieben wird.
- Die inhaltlichen und verfahrensbezogenen Defizite vieler Integrierter Entwicklungskonzepte lassen es notwendig erscheinen, den Kommunen durch die Länder – soweit noch nicht vorhanden – Arbeitshilfen zur Entwicklung Integrierter Entwicklungskonzepte an die Hand zu geben. Diese sollten Hilfestellungen und Beispiele zur Erarbeitung eines solchen Konzeptes umfassen sowie die Formulierung von Qualitätsstandards einschließen, beispielsweise hinsichtlich der Konzeptbestandteile, zu beteiligender Ressorts und Fachdisziplinen, zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltungs- und Quartiersebene, zu Beteiligungsstrategien und Modalitäten der Fortschreibung.
- Integrierte Entwicklungskonzepte sollten regelmäßig fortgeschrieben und an die aktuellen Bedingungen angepasst werden.

Maßnahmenschwerpunkte

- Neben den nach wie vor notwendigen investiven Maßnahmen und Projekten zur Verbesserung der physischen Wohn- und Lebensbedingungen, sollten verstärkt Anstrengungen zur begleitenden Umsetzung nicht-investiver Maßnahmen vor allem in den beiden Schwerpunkten „Verbesserung der individuellen Lebenschancen“ (Handlungsfelder Schule und Bildung, Lokale Ökonomie, Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung, Gesundheitsversorgung und –förderung) sowie „Integration und Vernetzung“ (Handlungsfelder Integration von Migrantinnen und Migranten, Nachbarschaftliches Zusammenleben, Stadtteilkultur) gefördert und umgesetzt werden.
- Bei der Formulierung von Zielen für Lokale Ökonomie ist es erforderlich, – wie in der Zwischenevaluierung empfohlen – auf eine „realistische Betrachtungsweise“ (BBR/IfS 2004, S. 196) zu achten, um das festgestellte Zurückbleiben hinter den Erwartungen an die Umsetzung von konkreten Maßnahmen und Projekten in diesem Handlungsfeld zu verringern. Der Schwerpunkt sollte bei der Bestandssicherung von Betrieben und Unternehmen im Quartier gesetzt werden. Gleichwohl sollten auch die Bereiche Beschäftigungsförderung, Qualifizierung und Sozialökonomie in starkem Maße berücksichtigt werden. Weiterhin erscheint es wichtig, die Effekte von Hartz IV für die Situation in den Programmgebieten zu analysieren und bei der Entwicklung von Strategien zur Förderung von Lokaler Ökonomie und Beschäftigung den Blick auch auf umliegende Stadtteile und die Gesamtstadt zu richten. Schließlich sollte darauf geachtet werden, dass die Fördermittel auch direkt der Lokalen Ökonomie im Quartier zu gute kommen.

Finanzierung und Mittelbündelung

- In einigen Ländern und Kommunen wird die Möglichkeit, im Rahmen des Programms Soziale Stadt auch erforderliche nicht-investive Bestandteile der städtebaulichen Gesamtmaßnahme (die investiven Maßnahmen vorbereitende und begleitende Maßnahmen) wie beispielsweise Quartiermanagement, Bewohnerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit und Verfügungsfonds zu fördern, noch nicht ausreichend genutzt. Diese Länder und Kommunen sollten daher entsprechende Gestaltungsspielräume stärker nutzen.
- Für die Durchführung nicht-investiver Maßnahmen und Projekte sollten jenseits des Programms Soziale Stadt andere Finanzierungsmöglichkeiten im Sinne der Mittelbündelung stärker genutzt werden.
- Für die Akteure in den Kommunen sollten von Bund und Ländern Fortbildungsveranstaltungen sowie Erfahrungsaustausch zu Fragen der Finanzierung und Förderung von nicht-investiven Maßnahmen in den Gebieten der Sozialen Stadt angeboten werden.
- Die ressortübergreifende Kooperation und Koordination sollten sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene mit besonderem Augenmerk auf die Bereiche Soziales, Bildung, Integration, Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit verstärkt bzw. wieder belebt werden.
- Aufgrund der herausragenden Bedeutung der auf die Gebietskulisse Soziale Stadt abgestellten Förderprogramme „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) und „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) wird empfohlen, bei allen relevanten Fachprogrammen auf Bundes- und Länderebene systematisch eine Förderpriorität für die Programmgebiete der Sozialen Stadt durch die zuständigen Ressorts zu prüfen.
- Voraussetzung für den Einsatz von Mitteln des LOS-Programms ist zum einen ein Lokaler Aktionsplan für das betreffende Quartier. Zum anderen sind in den Kommunen Lokale Koordinierungsstellen sowie Begleitausschüsse zur Auswahl der Projekte einzurichten. Im Sinne von Ressourcenbündelung, Synergieeffekten und einer besseren Programmkoordination sollte in den Kommunen geprüft werden, inwieweit diese Instrumente und Strukturen mit denen des Programms Soziale Stadt (Integriertes Entwicklungskonzept, lokales Quartiermanagement, Stadtteilforum/-konferenz, Vergabejury für Mittel des Verfügungsfonds) in Einklang gebracht werden können. Bei neuen auf die Gebiete der Sozialen Stadt ausgerichteten Förderprogrammen sowie hierfür erforderlichen Instrumenten und Strukturen sollte ebenfalls eine solche Prüfung erfolgen.
- Um die aufwändige Mittelbündelung auf kommunaler, Quartiers- und Projektebene zu erleichtern, sollten die Länder Informationsstellen einrichten, die über ministerienübergreifende Förderkenntnisse verfügen und über Möglichkeiten des Einsatzes weiterer Fördermittel in den Gebieten der Sozialen Stadt Auskunft geben.

Organisation und Management

- Im Laufe der vergangenen vier Jahre sind die zur Programmumsetzung notwendigen Organisations- und Managementstrukturen, die bereits 2002 als umfassend und komplex bezeichnet werden konnten, noch verfeinert und teilweise weiter ausgebaut worden. Dennoch – dies zeigen sämtliche Zwischenevaluierungen – ist ihre kontinuierliche Überprüfung und Weiterentwicklung notwendig. Zu fragen ist unter anderem, wie diese formalen Strukturen mit „Leben“ gefüllt werden, welche Qualitäten die aufgebauten Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen besitzen, wo Schwachstellen identifiziert werden können, welche Bereiche eine eher dominante Rolle mit welchen Folgen für die Gesamtstruktur einnehmen und wie das Verhältnis von Struktur und einzelnen Akteuren beschaffen ist.
- Sollen lokale Quartiermanagement-Büros ihre Aufgaben als verlässliche „Motoren“ für Aktivierung, Beteiligung und Vernetzung vor Ort erfüllen, benötigen sie eine entsprechende Ressourcenausstattung in personeller wie materieller Hinsicht. Eine solche Ressourcenausstattung ist allerdings in vielen Gebieten bisher nicht gegeben, weshalb dort darüber nachgedacht werden sollte, Vertragslaufzeiten von vornherein auf mehrere Jahre anzulegen (Kontinuität als Basis für Vertrauen), die Stellenausstattung zu verbessern (Überlastung vermeiden!) sowie die Stellenbesetzung an die Erfordernisse vor Ort anzupassen (z.B. erreicht eine lokale Quartiermanagerin mit einem Migrationshintergrund Bevölkerungsgruppen der gleichen Herkunft gegebenenfalls eher und besser als ein deutscher Mitarbeiter eines Quartiersbüros).

Aktivierung und Beteiligung

- Die Ergebnisse der Befragung weisen den Erfolg von Aktivierung und Beteiligung als wesentlichen Zielen des Programms Soziale Stadt nach. Mit Blick auf einzelne Zielgruppen (Migrantinnen und Migranten, Aussiedlerinnen und Aussiedler, Arbeitslose u.a.) werden jedoch Nachbesserungsbedarfe sichtbar. Neben einer weiteren Stärkung zielgruppenorientierter Aktivierungs- und Beteiligungsansätze sollten vermehrt neue Methoden mit Betonung niedrigschwelliger Angebote zum Einsatz kommen.
- Die überwiegend positive Einschätzung der Erreichbarkeit der Quartiersbevölkerung sollte zugleich die Grenzen von Aktivierung und Beteiligung offen legen und realistischere Erwartungen in den Vordergrund rücken. Projektbezogene Beteiligung an kleinteiligen Maßnahmen, zeitlich befristet und mit wechselnden Beteiligten, sollte die erfolgreich installierten quartiersbezogenen Initiativen und Netzwerke ergänzen.
- Da die Anzahl der Programmgebiete, die über ein eigenständiges Budget verfügen, noch immer vergleichsweise gering ist, sollten Verfügungsfonds verstärkt auch in den Ländern, die diesem Instrument eher zurückhaltend gegenüberstehen, als ein grundlegender Bestandteil der Maßnahmen zu Aktivierung und Beteiligung begriffen und entsprechend etabliert werden.

Verstetigung

- Die Förderung darf nicht als Bruch von heute auf morgen enden. Das Auslaufen der Förderung ist vielmehr von deren Beginn an „mitzudenken“ und sorgfältig vorzubereiten. Ausstiegskriterien, -strategien und -verfahren sollten frühzeitig im Rahmen der Erarbeitung des Integrierten Entwicklungskonzepts diskutiert und festgelegt werden. Es spricht viel dafür, dass der Ausstieg als Übergang in mehreren Schritten mit Überprüfungsphasen hinsichtlich der Tragfähigkeit und eines abgestuften Instrumenten- und Fördermitteleinsatzes organisiert werden sollte. Dies betrifft insbesondere nicht-investive Maßnahmen, da sie in der Regel längere Zeiträume benötigen, um Wirkung zu erzielen.
- Notwendig erscheinen eine über die Förderung hinausreichende (zeitlich begrenzte) Aufrechterhaltung des (lokalen) Quartiermanagements sowie die rechtzeitige Suche nach stabilen Trägerschaften und strategischen Allianzen, um unverzichtbare Projekte, Einrichtungen und Angebote abzusichern. Zur weiteren Unterstützung und Motivation des (ehrenamtlichen) Engagements von Bewohnerinnen und Bewohnern sowie lokalen Akteuren empfiehlt es sich, den Verfügungsfonds weiterzuführen. Insgesamt sollte das Auslaufen der Förderung frühzeitig offen und öffentlich zur Diskussion gestellt werden.

Monitoring und Erfolgskontrolle

- Um die Quartiersentwicklung, aber auch die Wirkung der Maßnahmen zwischen einzelnen Kommunen vergleichen zu können, sollte von Länderseite der Aufbau eines einheitlichen Monitoringsystems gefördert werden. Bei dessen Anwendung müssen zwar Ausgangslage, Verfahrens- und Programmziele, Maßnahmen und Projekte in den jeweiligen Quartieren berücksichtigt werden; mit dem Angebot einheitlicher Indikatoren könnten jedoch die Umsetzungsschwellen gesenkt und „Datenfriedhöfe“ vermieden werden.
- Erfolgskontrollen, die bisher nur sporadisch durchgeführt werden, sollte in den Kommunen stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Zu prüfen wäre, ob die Fördermittelvergabe an den Nachweis einer Evaluierung, die auch im neuen Artikel 104b Grundgesetz gefordert wird, geknüpft werden kann. So könnten beispielsweise Zielvereinbarungen zwischen Land und Kommune abgeschlossen werden, die auf dem Integrierten Entwicklungskonzept basieren und als Maßstab für spätere Evaluierungen dienen.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde (Hrsg.) (2002): Das Programm Soziale Stadt in Bayern – Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms. München.
- BBR/IfS – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.)/IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (Bearb.) (2004): Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin. (<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/zwischenevaluierung-2004>).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2005): Bundesprogramm Die soziale Stadt 2005.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin. (<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/endbericht>).
- empirica im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin (2003): Evaluation des Berliner Quartiermanagements in der Pilotphase 1999–2002. Band 1. Berlin. (<http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF8436.phtml>).
- HA/LAG/IWU – Hessen Agentur GmbH, Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte Hessen e.V. und Institut Wohnen und Umwelt GmbH (2004). Fünf Jahre Soziale Stadt in Hessen. Zwischenbilanz Empfehlungen für die Programmfortführung. Frankfurt am Main (HEGISS Materialien). (<http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF9168.pdf>).
- IES – Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung im Auftrag des Städtenetzes Soziale Stadt NRW, des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (2005): Schule im Stadtteil. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“. Essen.
- IfS/ForStaR – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik und Forschungsinstitut Stadt und Region (2004): Evaluation der Programme „Wohnen in Nachbarschaften – WiN“ und „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ in Bremen. Endbericht. Bremen. (<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/DF10220.pdf>).
- ILS NRW/SFZ – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW und Sekretariat für Zukunftsforschung (2004): Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Endbericht. Dortmund.
- isoplan – Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH (2003): Landesprogramm „Stadt-Vision-Saar“. Zwischenevaluierung 2003. Saarbrücken. (<http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF8399.pdf>).
- isoplan/FIRU – Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH und Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung mbH (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder Programms

„Soziale Stadt“ im Land Brandenburg. Abschlussbericht. Berlin.

(<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/DF9385.pdf>).

Mayer, Hans-Norbert (2004): Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischen-evaluation 2003 in acht Quartieren. Ein Gutachten der Arbeitsgruppe Stadtforschung Carl von Ossietzky Universität Oldenburg im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr. Hamburg.

(<http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF8438.pdf>).