



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt



Bundestransferstelle Soziale Stadt

Statusbericht 2008

zum Programm Soziale Stadt

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

Berlin, Juli 2008

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Projektleitung

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Martina Kocks

Bearbeitung

Bundestransferstelle Soziale Stadt
Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (Difu)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Christa Böhme
Thomas Franke
Wolf-Christian Strauss

Redaktion

Bundestransferstelle Soziale Stadt
Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (Difu)

Klaus-Dieter Beißwenger

Stand
Juli 2008

Gestaltung und Satz

deign : johlige Werbeagentur
Dallgow-Döberitz

Umschlagfotos

Wolf-Christian Strauss

ISBN

978-3-88118-451-9

Inhalt

Vorwort	5
1. Das Programm Soziale Stadt	6
1.1 Anlass für das Programm Soziale Stadt	10
1.2 Programmgrundlagen	11
1.3 Modellvorhaben und Partnerprogramme der Sozialen Stadt	13
1.4 Basisinstrument der Sozialen Stadt: Integrierte Entwicklungskonzepte	15
2. Strategische Handlungsansätze in der Sozialen Stadt	18
2.1 Ressourcenbündelung	19
2.2 Aktivierung und Beteiligung	21
2.3 Quartiermanagement	23
2.4 Gebietsbezug	25
2.5 Monitoring und Evaluierung	27
3. Handlungsfelder im Fokus	30
3.1 Wohnen und städtebauliche Erneuerung	33
3.2 Schule und Bildung	40
3.3 Integration von Zuwanderern	47
3.4 Gesundheitsförderung	55
3.5 Lokale Ökonomie	63
4. Wirkungen des Programms Soziale Stadt	72
4.1 Wirkungen in den Programmgebieten	73
4.2 Politisch-administrative Wirkungen	78
5. Verstetigung	82
5.1 Zum Stand von Verstetigung in den Programmgebieten	83
5.2 Ziele von Verstetigung	84
5.3 Systematisierung von Verstetigungsansätzen	85
5.4 Perspektiven für die Weiterarbeit	87
6. Blick über die Grenzen: Integrierte Entwicklung benachteiligter Stadtteile in Europa	92
7. Empfehlungen der Bundestransferstelle für die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt	96
Literatur	100
Anhang	108
Bundestransferstelle Soziale Stadt – Aufgaben und Inhalte	109

Tabellen, Abbildungen, Übersichten

Tabelle 1:	Entwicklung der Mittel des Bundes für das Programm Soziale Stadt, 1999–2007	13
Tabelle 2:	Elemente der Integrierten Entwicklungskonzepte	16
Tabelle 3:	Handlungsfelder von Maßnahmen und Projekten	32
Tabelle 4:	Anteile an Migrantinnen und Migranten in der Gesamtstadt und im Programmgebiet	47
Tabelle 5:	Handlungsfeld „Gesundheit“ in der Programmumsetzung Soziale Stadt	57
Tabelle 6:	Einschätzungen zu Wirkungen in den Programmgebieten	74
Tabelle 7:	Einschätzungen zur Wirksamkeit von Projekten und Maßnahmen im Handlungsfeld „Schule und Bildung“	75
Tabelle 8:	Einschätzungen zur Wirksamkeit von Projekten und Maßnahmen im Handlungsfeld „Integration von Zuwanderern“	77
Tabelle 9:	Einschätzungen zur Wirksamkeit von Projekten und Maßnahmen im Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“	78
Tabelle 10:	Einschätzungen zu Fortschritten im Bereich Kooperation	79
Tabelle 11:	Einschätzungen zu Fortschritten in der Mittelbündelung	80
Tabelle 12:	Einschätzungen zu Fortschritten bei Aktivierung und Beteiligung	81
Tabelle 13:	Ziele für einen erfolgreichen Programmausstieg	85
Abbildung 1:	Gemeinden im Programm Soziale Stadt (Programmjahr 2007)	9
Abbildung 2:	Quartiermanagement – Aufgabenbereiche und Organisation	24
Übersicht 1:	Fachpolitische Dialoge zur Sozialen Stadt	110
Übersicht 2:	Newsletter „Soziale Stadt Info“ (seit Dezember 2003)	110
Übersicht 3:	Reihe „Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt“ (seit Dezember 2003)	110

Vorwort

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ hat sich seit dem ersten Bericht der Programmbegleitung „Strategien für die Soziale Stadt“ im Jahr 2003 in der Praxis vor Ort gefestigt und weiter entwickelt. Mit bundesweit fast 500 Fördergebieten ist es zentraler Bestandteil einer sozialen Stadtentwicklungspolitik, die die Wohn- und Lebensbedingungen in wirtschaftlich und sozial benachteiligten Stadtquartieren dauerhaft verbessern und damit einer sozialen und räumlichen Segregation in den Städten entgegen wirken will.

Der sozialraumorientierte Ansatz des Programms stellt die sozialen und ökonomischen Lebenslagen der Menschen und das nachbarschaftliche Miteinander im Quartier in den Mittelpunkt. Dabei haben sich Integrierte Entwicklungskonzepte als innovatives Handlungsinstrument bewährt. Entsprechend der Querschnittsperspektive der Stadtentwicklungspolitik und der quartiersbezogenen Städtebauförderung bündeln sie sektorale Ansätze fachübergreifend und führen – im Zusammenwirken vieler Beteiligten im öffentlichen und privaten Bereich – städtebauliche Investitionen in Gebäude, Wohnumfeld und Infrastruktur mit vielfältigen sozial-integrativen Maßnahmen zusammen.

Die Weiterentwicklung des Programms „Soziale Stadt“ erfolgt in enger Rückkopplung mit der Praxis. Als „lernendes Programm“ reagiert es auf neue Herausforderungen und setzt Schwerpunkte dort, wo vor Ort verstärkter Handlungsbedarf deutlich wird. Mit der Aufstockung der Bundesmittel auf 110 Mio. € im Jahr 2006 und der Öffnung des Programms für Modellvorhaben u. a. im Bereich der Lokalen Ökonomie sowie der Jugend- und Bildungspolitik im Quartier sind die Voraussetzungen für die Maßnahmenbündelung verbessert worden, um noch passgenauer auf örtliche Bedarfe eingehen zu können. Zugleich hat die Bundesregierung mit dem ESF-Sonderprogramm „Beschäftigung, Bildung, und Teilhabe vor Ort“ und dem 2008 gestarteten Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ in den Programmgebieten der Sozialen Stadt die Instrumente der Städtebauförderung und der lokalen Beschäftigungspolitik stärker verknüpft. Weitere Schwerpunkte liegen in der Integration von Zuwanderern und der sozialraumorientierten Gesundheitsförderung.

Der aktuelle Statusbericht der Bundestransferstelle zeigt den Weg des Programms seit 1999 und die Perspektiven für eine Verstetigung der angestoßenen Quartiersentwicklungen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung



1.

Das Programm Soziale Stadt

Als das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ (kurz: Soziale Stadt) im Jahr 1999 mit dem Ziel gestartet wurde, Probleme in benachteiligten Stadtteilen mit einem integrierten Ansatz zu lösen und durch den ganzheitlichen Entwicklungsansatz die Lebenssituationen vor Ort nachhaltig zu verbessern, war nicht abzusehen, inwieweit dieses von vielen Seiten als ambitioniert bezeichnete Vorhaben bundesweit gelingen könnte. Nicht nur waren die Problemlagen in vielen Gebieten äußerst komplex. Auch bedeuteten Ansprüche wie gebietsorientiertes Handeln und intensive Bewohnerbeteiligung neue Herausforderungen für die Verwaltungen, die darin oftmals nicht weniger als eine Verwaltungsreform sahen. Nicht ohne Grund wurde die Soziale Stadt daher von vornherein auf allen Ebenen – Bund, Länder, Kommunen, Gebiete – als „lernendes Programm“, als Experiment verstanden, das offen für Veränderungen sein musste und noch immer ist.

Nach nunmehr neunjähriger Programmlaufzeit ist die Soziale Stadt nicht nur in der Fachwelt, sondern auch bei den Akteuren vor Ort – allen voran Bewohnerinnen und Bewohner der geförderten benachteiligten Stadtteile – bekannt. Umfragen, Evaluationsberichte und nicht zuletzt die vielfältigen Arbeitserfahrungen vor Ort bestätigen, dass sich in den Programmgebieten vieles zum Besseren gewandelt hat. Dies gilt vor allem für die Situationswahrnehmung in den Quartieren: Das Spektrum der Rückmeldungen reicht vom Gefühl, von Politik und Verwaltung nicht nur wahr-, sondern ernst genommen zu werden, über die Feststellung, vieles habe sich im Stadtteil getan – Projekte und Maßnahmen nicht nur zur Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeldverbesserung hinterlassen sicht- und spürbare Zeichen –, bis hin zur Überzeugung, nun in einem lebenswerteren Quartier mit positiverer Grundstimmung zu wohnen und nicht mehr vom Rest der Stadt isoliert zu sein. Gleichwohl gibt es auch Bereiche, in denen sich Erfolge nur zögerlich einstellen. Dazu gehören beispielsweise die Einbindung von Zuwanderergruppen in den Entwicklungsprozess sowie der Bereich Lokale Ökonomie mit seiner zentralen Bedeutung für Beschäftigung, Einkommen und damit die ökonomische Lage von Unternehmen und Bevölkerung in den Quartieren. Auch Fragen der (Aus-)Bildung benachteiligter Bevölkerungsgruppen haben sich in den letzten Jahren als zunehmend wichtig herauskristallisiert, ohne dass es hier jedoch „Patentlösungen“ gibt oder überhaupt geben kann. Darüber hinaus werden Gesundheitsförderung und Soziale Stadt noch immer zu selten in Verbindung gebracht.

Teilweise kann dieser „Nachholbedarf“ in den nicht-baulichen, soziale Belange betreffenden Handlungsfeldern damit erklärt werden, dass in der ersten Programmperiode im Schwerpunkt zunächst baulich-städtebauliche Themen die Agenda dominierten, um mit sichtbaren und symbolträchtigen Schlüssel- oder „Leuchtturm“-Projekten und der umfassenden Wohn- und Wohnumfeldverbesserung sichtbare Akzente in den betroffenen Gebieten setzen zu können. Ein anderer Grund liegt sicherlich in der Notwendigkeit, für die Finanzierung sozialer Maßnahmen auch Mittel aus anderen Finanzierungsquellen in die Programmkulisse zu integrieren, da die Städtebauförderung grundsätzlich auf Investitionen im baulichen Bereich ausgerichtet ist. Die Bündelung finanzieller und fachlicher

Ressourcen ist wesentlicher Bestandteil des integrierten Ansatzes im Programm Soziale Stadt. Solche Bündelungsmöglichkeiten bot etwa die beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angesiedelte Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“; ein weiteres Partnerprogramm ist das ebenfalls vom BMFSFJ aufgelegte Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS). Ebenso wichtig sind die jüngsten Entwicklungen im Programm Soziale Stadt selbst, denn im Rahmen von Modellvorhaben können seit 2006 – verbunden mit einer Aufstockung der Bundesmittel um 40 Millionen Euro – nun auch ergänzende sozial-integrative Vorhaben gefördert werden. Dies wird zusätzlich durch das ESF-Sonderprogramm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ (ESF: Europäischer Sozialfonds) unterstützt, das in Kooperation der Bundesministerien für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) aufgelegt wurde.

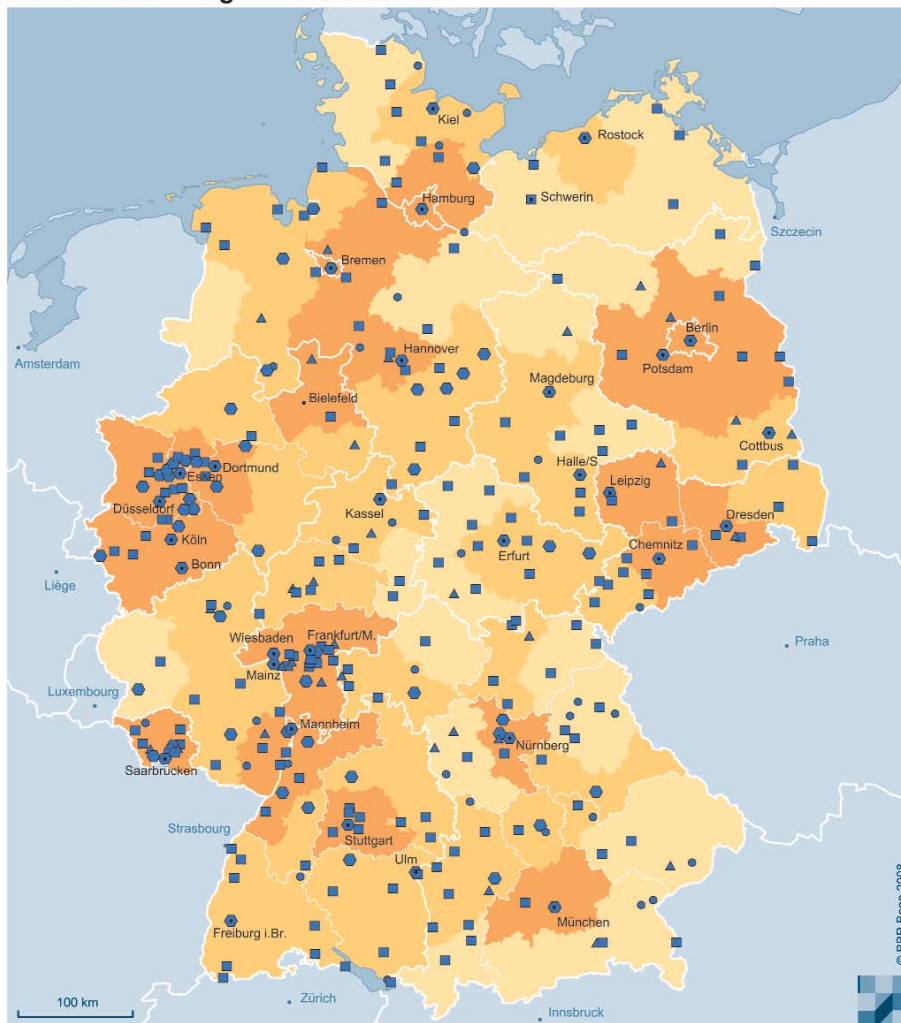
Die Soziale Stadt zeichnet sich also innerhalb ihres potenziellen Wirkungsradius als ein Erfolgsmodell ab. Auch wenn sich in den Programmgebieten übergeordnete Probleme wie Arbeitslosigkeit und die damit verbundene Einkommensarmut mit diesem kleinräumigen Ansatz kaum lösen lassen, so setzt das Programm doch wichtige Akzente für die Qualifizierung, Bildung und Teilhabe der Menschen im Quartier. Die Grundelemente integrierter Stadtteilentwicklung – Gebietsbezug, Ressourcenbündelung, Beteiligung, neue Managementformen – erweisen sich als Mittel der Wahl, um komplexen Vor-Ort-Situationen zu begegnen. Dies wird mittlerweile auch außerhalb des Programmrahmens so gesehen: Beispielsweise sind die Erfahrungen mit der Sozialen Stadt wesentlich in die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ eingeflossen, die im Mai 2007 im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft von den für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Ministern der EU-Mitgliedstaaten verabschiedet worden ist. Auch die Bestrebungen, in Deutschland eine Nationale Stadtentwicklungspolitik ins Leben zu rufen, stehen im Zusammenhang mit den Erfahrungen hinsichtlich integrierter Entwicklungsansätze in der Sozialen Stadt.

Darüber hinaus spiegelt sich die Bedeutungszunahme des Programms auch in der kontinuierlich steigenden Zahl der teilnehmenden Gebiete: Startete die Soziale Stadt im Jahr 1999 mit 161 Stadtteilen in 124 Gemeinden, haben sich diese Zahlen bis zum Jahr 2007 mit 498 Gebieten in 318 Gemeinden mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 1). Schließlich untermauern die Ergebnisse der Untersuchung „Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland“ diesen Trend: Sie zeigen unter anderem, „dass die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren und die soziale Stadtteilentwicklung“ aus Sicht der Kommunen „die wichtigsten Handlungsfelder der Städtebauförderung in den vergangenen Jahren waren“ (BBR 2007: 3 ff.) und auch zukünftig bleiben werden.

Um sich den einzelnen Aspekten der Sozialen Stadt weiter im Detail nähern zu können, werden zunächst die Programmursprünge und die Ausgangslage für integriertes Handeln in Stadt und Stadtteilen betrachtet.

Abbildung 1:
Gemeinden im Programm Soziale
Stadt (Programmjahr 2007)

Bund-Länder-Programm Soziale Stadt



Gemeinden im Programm Soziale Stadt,
Programmjahr 2007

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR,
Stand Februar 2008
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2006

Stadt-/Gemeindetyp

-  Großstadt
-  Mittelstadt
-  Kleinstadt
-  Landgemeinde

Siedlungsstruktureller Regionstyp

-  Agglomerationsraum
-  Verstädterter Raum
-  Ländlicher Raum

Quelle:
Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR), Bonn 2008.

1.1 Anlass für das Programm Soziale Stadt

Die Ergebnisse zahlreicher sozial- und kommunalwissenschaftlicher Studien weisen seit den 1990er-Jahren auf Tendenzen zunehmender Segregation mit der Folge einer fortschreitenden sozialen und stadträumlichen Fragmentierung hin (vgl. u.a. Häußermann 2000). Auslöser waren und sind vor allem wirtschaftliche und politische Restrukturierungsprozesse, die – stark verkürzt – mit den Stichworten Globalisierung, Deindustrialisierung, Bedeutungszunahme von Informationstechnik und wissensbasierten Dienstleistungsbranchen sowie Deregulierung umrissen werden können. Zu den Folgen dieses Strukturwandels gehören unter anderem verstärkte Spaltungstendenzen der Gesellschaft in Bezug auf Arbeitsmarktzugang und Beschäftigung, Einkommen, Konsummuster und Lebensstile (vgl. Franke/Löhr/Sander 2000: 244 ff.).

Diese Entwicklungen, die bis heute nichts von ihrer Aktualität verloren haben, finden ihren räumlichen Niederschlag in der Fragmentierung der Stadt aufgrund kleinräumiger Segregationsprozesse mit der Folge von Auf- und Abwertungen einzelner Wohngebiete (vgl. Häußermann 2000: 16). Durch selektive Wanderungen und den arbeitsmarktbedingten Abstieg benachteiligter Bevölkerungsgruppen entsteht eine neue Form sozialräumlicher Ungleichheit, wobei sich die „Verlierer“-Räume der wirtschaftlichen und staatlichen Restrukturierung zu Orten sozialer Ausgrenzung entwickeln können, die von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstädtischen Prozessen abgekoppelt sind. Diese Gebiete sind vielfach durch eine Mischung komplexer, miteinander zusammenhängender Probleme charakterisiert. Dazu können gehören (vgl. Franke/Löhr/Sander 2000: 247 f.):

- *städtebauliche und Umweltprobleme*: Modernisierungs- und Instandsetzungsschleife, hohe Bebauungsdichte, Wohnumfeldmängel, Mangel an Grün- und Freizeitanlagen;
- *Probleme im Bereich Infrastrukturelle Ausstattung*: unzureichende soziale und technische Infrastruktur, ungenügende Freizeitmöglichkeiten (speziell für Kinder und Jugendliche);
- *Probleme im Bereich Lokale Ökonomie*: quantitative und qualitative Verschlechterung im Gewerbebereich (Einzelhandel, Dienstleistungen), unzureichende Ausbildungs- und Arbeitsplätze vor Ort;
- *sozio-ökonomische Probleme*: (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen, Armut in Verbindung mit niedrigem Bildungsstatus und gesundheitlichen Beeinträchtigungen;
- *nachbarschaftliche Probleme*: Konzentration benachteiligter Haushalte (darunter hoher Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund), Fortzug einkommensstärkerer Haushalte, Fehlen von Zusammengehörigkeitsgefühl, Spannungen im Zusammenleben verschiedener Bevölkerungsgruppen, soziale Konflikte, geringe Einwohnerinitiative, Perspektivlosigkeit, Drogen- und Alkoholmissbrauch, Vandalismus und Kriminalität;
- *Imageprobleme/Negativimage*.

Vor diesem Hintergrund rief die Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Bundesländer (ARGEBAU, seit 1999 Bauministerkonferenz) Ende des Jahres 1996 eine „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ mit dem Ziel ins Leben, einzelsektorale Versuche der Problemlösung, die angesichts der komplexen Situationen vor Ort als unzureichend betrachtet wurden, hinter sich zu lassen und stattdessen integrierte Ansätze zur Entwicklung der benachteiligten Stadtteile zu erproben. Einige Länder leiteten eigene Programme in diesem Bereich ein. Im Jahr 1999 wurde das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt mit dem übergeordneten Ziel gestartet, die „Abwärtsspirale“ in benachteiligten Stadtteilen aufzuhalten und die Lebensbedingungen vor Ort umfassend zu verbessern (vgl. u.a. Difu 2003: 9). Kernelemente des Programms sind ein dezidierter Gebietsbezug, Ressourcenbündelung (materiell und im Sinne von Know-how), umfangreiche Aktivierung und Beteiligung von Akteuren auch außerhalb von Politik und Verwaltung sowie für die Programmumsetzung notwendige Management- und Organisationsformen (siehe Kapitel 2).

1.2 Programmgrundlagen

Das Programm Soziale Stadt ist ein Investitionsprogramm der Städtebauförderung. Es unterliegt § 104b Grundgesetz (GG), wonach „der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen“ auf Landes- und Gemeindeebene gewähren kann. Die Mittel sind nicht nur befristet, sondern im Laufe der Zeit auch degressiv zu gewähren. Die Bereitstellung der Bundesfinanzhilfen erfolgt in der jährlich zwischen Bund und Ländern abzuschließenden Verwaltungsvereinbarung zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung). Beim Programm Soziale Stadt wird ein Verteilungsschlüssel zu Grunde gelegt, der neben den für die Städtebauförderung üblichen Komponenten Bevölkerung und Wohnungsanzahl auch den „Sozial- und Integrationsfaktor zu je einem Drittel [berücksichtigt]. Letzterer setzt sich zusammen aus 2/9 landesbezogene Zahl der Arbeitslosen und 1/9 Zahl der Ausländer“ (VV-Städtebauförderung 2007: 22). Der Mitteleinsatz im Programm Soziale Stadt ist – wie bei den anderen Städtebauförderungsprogrammen auch – grundsätzlich investitionsbezogen; dabei zielt die Förderung auf städtische Räume, die auch unter sozialen Gesichtspunkten als benachteiligt gelten.

Was darunter zu verstehen ist, wird in § 171e Baugesetzbuch (BauGB) deutlich, mit dem im Jahr 2004 Vorschriften über Maßnahmen der Sozialen Stadt in das besondere Städtebaurecht eingefügt wurden. Hier heißt es in Absatz 2 zunächst generell, dass Maßnahmen der Sozialen Stadt „zur Stabilisierung und Aufwertung“ von Gebieten dienen sollen, die durch „soziale Missstände“ benachteiligt sind und für die ein „besonderer Entwicklungsbedarf“ festgestellt wird. „Soziale Missstände“ beziehen sich dabei auf die „Zusammensetzung und wirtschaftliche (...) Situation“ der Gebietsbevölkerung, also auf Schwierigkeiten im Bereich des nachbarschaft-

lichen Zusammenlebens sowie sozioökonomische Probleme. „Besonderer Entwicklungsbedarf“ ist unter anderem durch die Notwendigkeit „einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen“ in innerstädtischen, innenstadtnahen oder verdichteten Wohn- und gemischt genutzten Gebieten gekennzeichnet.

Zur Förderfähigkeit von Projekten und Maßnahmen finden sich wiederum in der Verwaltungsvereinbarung erste Angaben (VV-Städtebauförderung 2007: 12): „Fördergegenstand sind die Vorbereitung und Durchführung der Gesamtmaßnahme. Dazu zählen insbesondere folgende Maßnahmengruppen:

- Verbesserung der Wohnverhältnisse,
- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten (z.B. Förderung von Unternehmensgründungen),
- Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene,
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur, insbesondere für junge Menschen,
- Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten,
- Integration von Migrantinnen und Migranten,
- Maßnahmen für eine sichere Stadt,
- Umweltentlastung,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Wohnumfeldverbesserung,
- Stadtteilkultur,
- Freizeit“.

Inhaltlich konkreter werden Ziele, Handlungsfelder und Umsetzungsvorschläge im „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ ausgeführt, der von der Bauministerkonferenz erarbeitet wurde und mittlerweile in der dritten überarbeiteten Fassung vorliegt (vgl. Bauministerkonferenz 2005; ehemals ARGEBAU). Unter anderem wird darin auf „typische Maßnahmen“ beispielsweise in den Bereichen Bürgerbeteiligung, Soziale Integration, Lokale Wirtschaft, Kultur und Freizeit, Bildung, Gesundheit, Wohnen eingegangen. Vorschläge für die Programmumsetzung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sind ebenso enthalten wie allgemeine Finanzierungsgrundsätze.

Vom Programmstart 1999 bis zum Jahr 2007 wurden von Bund, Ländern und Kommunen insgesamt mehr als zwei Milliarden Euro für die Soziale Stadt aufgebracht (vgl. zu den Mitteln des Bundes Tabelle 1). Dabei gilt die Finanzierungsregel, dass von Seiten des Bundes ein Drittel, seitens der Länder und Kommunen die verbleibenden zwei Drittel der Finanzmittel bereitgestellt werden.

In den Jahren 2006 und 2007 wurden die Bundesmittel von zuvor rund 70 Millionen auf jährlich 110 Millionen Euro erhöht, wobei die Aufstockung in Höhe von 40 Millionen Euro vor allem der Finanzierung von ergänzenden sozial-integrativen Maßnahmen im Rahmen von Modellvorhaben dienen soll. Im Jahr 2008 stehen ebenfalls 110 Millionen Euro Bundesmittel zur Verfügung, die sich aus 70 Millionen Euro für investive Vorhaben gemäß Städtebauförderung, 20 Millionen Euro

zur fortlaufenden Finanzierung der Modellvorhaben sowie ebenfalls 20 Millionen Euro zur Kofinanzierung des Sonderprogramms „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ zusammensetzen (siehe nachfolgendes Kapitel).

Jahr	Mittel (in Millionen Euro)
1999	51,129
2000	51,129
2001	76,694
2002	76,694
2003	80,000
2004	72,447
2005	71,418
2006	110,000
2007	110,000
Gesamt	699,511

 Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle 1:

Entwicklung der Mittel des Bundes für das Programm Soziale Stadt, 1999–2007

Quelle:

VV-Städtebauförderung 1999–2007.

Auf Grund der komplexen Problemstrukturen in den Fördergebieten der Sozialen Stadt ist zur Finanzierung der notwendigen Maßnahmen und Projekte die Bündelung mit weiteren Finanzierungsmöglichkeiten aus EU-, Bundes-, Landes- und kommunalen Programmen erforderlich – dies ist als Kernelement der Programmarchitektur so auch explizit vorgesehen. Auf Bundes- und Landesebene kommen dabei unter anderem Mittel aus den Bund-Länder-Programmen Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau West und Stadtumbau Ost, Mittel der Wohnraumförderung sowie der Gemeindeverkehrsfinanzierung in Frage (vgl. Kapitel 2.1). Als elementar für die Finanzierung ergänzender sozial-integrativer Projekte und Maßnahmen haben sich die Förderung von Modellvorhaben sowie die beiden Partnerprogramme der Sozialen Stadt „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ (ab 2008 „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“, BIWAQ) sowie „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) erwiesen.

1.3 Modellvorhaben und Partnerprogramme der Sozialen Stadt

Modellvorhaben

Die Möglichkeit, innerhalb des Programms Soziale Stadt auch Projekte und Maßnahmen im nicht-baulichen Bereich zu finanzieren, bietet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung seit dem Jahr 2006 im Rahmen von Modellvorhaben an. Damit leistet der Bund selbst einen wesentlichen Beitrag zur Ressourcenbündelung. Dazu heißt es in der Verwaltungsvereinbarung: „Die Länder können die (...) zusätzlichen Mittel auch für Modellvorhaben in Gebieten des Programms Soziale Stadt einsetzen. (...) Förderfähig sind Vorhaben, welche die Ziele des integrierten Entwicklungskonzepts unterstützen und ohne die Förde-

rung nicht oder nicht im vorgesehenen Umfang verwirklicht werden können“ (VV-Städtebauförderung 2007: 13). In den meisten Bundesländern – so in Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg (für 2006), Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen – werden diese Mittel im Rahmen von Wettbewerben oder wettbewerbsähnlichen Auswahlverfahren bewilligt, bei denen unter anderem das Kriterium Aufbau tragfähiger Partnerschaften eine wichtige Rolle spielt. Mittlerweile werden rund 240 Modellvorhaben gefördert, was die große Resonanz dieses Ansatzes spiegelt. Ihre inhaltlichen Schwerpunkte liegen vor allem in den Bereichen Lokale Ökonomie und Beschäftigungspolitik, Jugend- und Bildungspolitik sowie Integration von Zuwanderern.

Partnerprogramm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“; ab 2008 „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ)



Mit dem ESF-Sonderprogramm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ wird seit Ende des Jahres 2006 das Ziel verfolgt, in Quartieren der Sozialen Stadt sozialraumorientierte Arbeitsmarktförderung zu betreiben und gleichzeitig zivilgesellschaftliche Strukturen sowie bürgerschaftliches Engagement in Städten und Gemeinden zu stärken. Zielgruppe sind Jugendliche, insbesondere auch Migrantinnen und Migranten, die einen besseren Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt erhalten sollen. Denn fehlende berufliche und gesellschaftliche Perspektiven führen zu sozialer Ausgrenzung, die oft Ursache für Fremdenfeindlichkeit ist. Weitere Schwerpunkte sind die Stärkung der lokalen Ökonomie, auch zur Schaffung neuer Ausbildungsplätze, und die Förderung des Gemeinwesens in Städten und Gemeinden in ländlichen Gebieten. Das Programmvolumen in den Jahren 2007/2008 beträgt insgesamt bis zu 18 Millionen Euro, dabei werden der Großteil aus der ESF-Förderung, fünf Millionen Euro aus dem Programm Soziale Stadt sowie Eigenbeiträge der Zuwendungsempfänger bereitgestellt. Bis Ende September 2008 sollen rund 50 Maßnahmen gefördert werden (vgl. BMVBS 2007). In der neuen EU-Förderperiode werden im Rahmen des umfangreicheren Nachfolgeprogramms „Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier“ (BIWAQ) bis 2015 nochmals insgesamt 180 Millionen Euro in Maßnahmen für Bildung und Beschäftigung in Programmgebiete der Sozialen Stadt fließen (100 Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds ESF, 60 Millionen vom BMVBS sowie weitere Mittel als Eigenanteil der Zuwendungsempfänger).

Partnerprogramm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS)



Dieses im Jahr 2003 vom BMFSFJ aufgelegte und vorerst bis Juni 2008 geplante ESF-Programm hat zum Ziel, soziale und beschäftigungswirksame Potenziale vor Ort zu aktivieren. Es war bisher die wichtigste Finanzierungsmöglichkeit für kleine nicht-bauliche Vorhaben in Quartieren der Sozialen Stadt, was unter ande-

rem die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung zur Sozialen Stadt¹ zeigen (Difu 2006: 66). Von vielen Akteuren wird die Besonderheit der Programmphilosophie von LOS betont, dass eine Kofinanzierung der förderfähigen beschäftigungswirksamen Kleinmaßnahmen – die maximale Fördersumme beträgt 10 000 Euro pro Vorhaben – bisher nicht erforderlich war. Für die im August 2007 gestartete fünfte Förderperiode stehen insgesamt 24 Millionen Euro zur Verfügung. In der neuen ESF-Förderperiode 2007 bis 2013 soll es ein Nachfolgeprogramm geben.

1.4 Basisinstrument der Sozialen Stadt: Integrierte Entwicklungskonzepte

Eine große Spannweite an Handlungsfeldern im städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und ökologischen Bereich, eine Vielzahl von Akteuren der Sozialen Stadt sowie unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten verlangen nach einem integrierenden Vorgehen der Programmumsetzung. Grundlage dafür sind Integrierte Entwicklungskonzepte, in denen die Probleme und Potenziale in den Stadtteilen identifiziert, Ziele, Maßnahmen und Projekte zur Problemlösung formuliert, Organisations- und Managementstrukturen sowie Verfahren zur Umsetzung, Fortschreibung und zum Controlling aufgezeigt werden. Somit dienen sie als Orientierungsrahmen und strategisches Instrument für die Programmumsetzung. Integrierte Entwicklungskonzepte sollten das Ergebnis beteiligungsintensiver Prozesse und offen für Veränderungen sein (vgl. Difu 2003: 75).

Welche Bedeutung der Bund diesem Instrument zumisst, wird in § 171e BauGB deutlich, in dem der bis dahin übliche Begriff „Handlungskonzept“ durch „Entwicklungskonzept“ ersetzt wurde. Grundlage für die Gebietsfestlegung ist danach „ein von der Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen (...) und der öffentlichen Aufgabenträger (...) aufzustellendes Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen schriftlich darzustellen sind.“ Die Konzepte sollen Angaben zu Projekten und Maßnahmen enthalten, „die der Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstruktu-

1 Nachdem das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in seiner Funktion als Programmbegleitung in den Jahren 2000/2001 und 2002 bereits zwei bundesweite Befragungen in den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ zwecks Vorbereitung der Programmevaluierung durchgeführt hatte, folgte in 2005/2006 eine dritte Umfrage – diesmal der Bundestransferstelle –, um das empirische Wissen zu Programmumsetzung und -wirkungen aktualisieren zu können. Adressaten waren auch in diesem Falle die kommunalen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Programmgebiete der Sozialen Stadt. Die 392 Programmgebiete des Bundesprogramms 2005 bildeten die Grundgesamtheit für die Befragung. Der Rücklauf betrug insgesamt 70,2 Prozent (275 von 392 Programmgebieten) und war über die Länder hinweg konstant. Die zentralen Umfrageergebnisse sind als Band 12 der Reihe „Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt“ veröffentlicht, die ausführlichen Ergebnisse finden sich im Endbericht zur Befragung (Difu 2006), der auch auf www.sozialestadt.de zum Download zur Verfügung steht.

ren dienen.“ In der Verwaltungsvereinbarung 2007 heißt es entsprechend: „Die Probleme dieser Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Entwicklungskonzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie (...) anzugehen. (...) Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes, gebietsbezogenes, integriertes Entwicklungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen“ (VV-Städtebauförderung 2007: Artikel 4, Abs. 1 und 3).

Trotz dieser deutlichen Aussagen, die als Fördervoraussetzung verstanden werden müssen, liegen auch nach längerer Programmlaufzeit offensichtlich noch nicht für alle Soziale-Stadt-Gebiete Integrierte Entwicklungskonzepte vor: Bei der dritten bundesweiten Befragung wurde für drei Viertel der Programmgebiete angegeben, dass ein solches Konzept existiert. In einem weiteren knappen Fünftel war es zum Zeitpunkt der Befragung noch in Arbeit bzw. in Vorbereitung. Augenscheinlich ist in diesem wichtigen Bereich also noch immer eine Lücke zwischen Programmanforderung und -umsetzung zu schließen.



Foto:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Bei den Konzeptbestandteilen (vgl. Tabelle 2) dominierten bei der Umfrage – wie schon 2002 – Aussagen zu Handlungsfeldern, Maßnahmen und Projekten, Leitlinien und Entwicklungszielen sowie zu Struktur-, Problem- und Potenzialanalysen. Für jeweils rund drei Viertel der Konzepte sind außerdem noch die Begründung der Gebietsauswahl und/oder Vorstellungen zu Organisation, Management und Projektsteuerung sowie zu Aktivierung und Beteiligung aufgeführt. Auch eine Kosten- und Finanzierungsübersicht sowie Zeit-, Ablauf- und Umsetzungsplan sind im Großteil der Konzepte enthalten. Lücken werden insbesondere bei den

Vorschlägen zur begleitenden Evaluierung, zur Fortschreibung, bei den Überlegungen zur Verstetigung und zum Programmausstieg, beim Konzept zur Integration des gebietsbezogenen Entwicklungskonzepts in gesamtstädtische Strategien sowie bei Aussagen zur Gleichstellung benachteiligter Bewohnerinnen und Bewohner sichtbar (vgl. Difu 2006: 41). Damit werden auch im inhaltlichen Bereich „Nachholbedarfe“ deutlich, was entsprechende Hinweise in verschiedenen Evaluierungsberichten bestätigt (vgl. u.a. BBR/IfS 2004: 86 f.; isoplan 2003: 16 f.; isoplan/FIRU 2005: 17 ff.).

Element	2002 (n=164)	2005/2006 (n=222)
	Gebiete in %	Gebiete in %
Begründung der Gebietsauswahl/Gebietsabgrenzung	76	73
Struktur-, Problem- und Potenzialanalyse	93	89
Entwicklungsziele, Leitlinien und Strategien	96	93
Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte	99	99
Kosten- und Finanzierungsübersicht	70	72
Zeit-, Ablauf- und Umsetzungsplan	62	64
Konzepte zu Organisation, Management und Projektsteuerung	76	74
Konzepte zu Aktivierung und Beteiligung	73	75
Aussagen zur Gleichstellung benachteiligter Bewohnerinnen und Bewohner*	-	32
Konzept zur Integration des gebietsbezogenen Entwicklungskonzepts in gesamtstädtische Strategien*	-	31
Vorschläge zur begleitenden Evaluierung	31	24
Verfahrensvorschläge zur Fortschreibung*	-	24
Überlegungen zur Verstetigung der Programmerfolge und zum Programmausstieg*	-	23
Andere	9	5

Tabelle 2:

Elemente der Integrierten Entwicklungskonzepte (Mehrfachnennungen)

Quelle:

Zweite bundesweite Befragung, Difu 2002 und dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

* In der Befragung 2002 nicht aufgeführt.



Deutsches Institut für Urbanistik



2.

Strategische Handlungsansätze in der Sozialen Stadt

Zusammenfassung

Basis für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt sind die strategischen Handlungsansätze Ressourcenbündelung, Aktivierung und Beteiligung sowie der hierfür notwendige Aufbau geeigneter Management- und Organisationsstrukturen in Stadtverwaltungen und Quartieren. Den Rahmen hierfür bildet ein dezidiert Gebietsbezug. Außerdem ist eine erfolgreiche Programmumsetzung auf prozessbegleitende Monitoringsysteme und Rückkopplungen aus Evaluationen angewiesen.

Insgesamt ist in der Sozialen Stadt ein differenziertes Vorgehen auf allen Steuerungsebenen zu beobachten. Dennoch zeigt sich, dass die Rahmenbedingungen für Mittelbündelung auf Bundes- und Länderebene trotz erster wichtiger Schritte wie Kooperationen der Bundesministerien für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie für Gesundheit (BMG) noch verbesserungswürdig sind, während auf der kommunalen und QuartiersEbene bereits in der großen Mehrheit Erfolge zu verzeichnen sind.

In den Quartieren besteht allerdings vor allem im Bereich aufsuchender, zielgruppenorientierter Aktivierungsarbeit Nachholbedarf. Nur wenige systematische und vergleichende Erkenntnisse liegen zur qualitativen Ausgestaltung von Quartiermanagement vor. Gleiches gilt für die Frage, welche Akteure nach welchen Kriterien Programmgebiete der Sozialen Stadt ausgewiesen und abgegrenzt haben. Während für viele Programmgebiete mittlerweile Evaluationen erstellt oder in Arbeit sind, finden Monitoringsysteme erst eine vergleichsweise geringe Verbreitung.

2.1 Ressourcenbündelung

Zentral für eine erfolgreiche Umsetzung des Programms Soziale Stadt ist die fachübergreifende Zusammenarbeit von Akteuren aus Politik und Verwaltung auf allen beteiligten Steuerungsebenen (Bund, Land und Kommune). Hier geht es darum, Förderprogramme des Bundes und der Länder besser aufeinander abzustimmen, EU-Mittel in die Finanzierung zu integrieren sowie kommunale Ressortmittel miteinander zu vernetzen und mit Förderprogrammen in Einklang zu bringen. Auch die Integration nichtstaatlicher Ressourcen – insbesondere von privatwirtschaftlichen (Wohnungs-) Unternehmen und der Wohlfahrtsverbände – spielt zunehmend eine wichtige Rolle. Ressourcenbündelung meint darüber hinaus aber auch die verbesserte inhaltliche Kooperation verschiedener Behörden oder Ressorts, also das Zusammenbringen von Know-how sowohl unterschiedlicher Verwaltungsbereiche (horizontaler Austausch) als auch von politik- und verwaltungsexternen Akteuren (vertikaler Austausch; Stichwort „Governance“) (vgl. u.a. Difu 2003: 148 ff.). Dies fin-

det vor allem im Rahmen vernetzungsorientierter Managementstrukturen sowie im Zuge von Aktivierung und Beteiligung statt (vgl. Kapitel 2.2 und 2.3).

Hinweise darauf, inwieweit sich Überlegungen zur Bündelung von Finanzmitteln – zu denen es zumindest auf konzeptioneller Ebene einen breiten Konsens gibt – auch in der Praxis der Programmumsetzung niederschlagen, finden sich beispielsweise in den Ergebnissen der dritten bundesweiten Befragung in den Programmgebieten (vgl. Difu 2006: 53 ff.). Danach wurden Ende des Jahres 2005 in fast allen Gebieten Finanzmittel gebündelt, allen voran solche aus EU-Programmen (in knapp drei Viertel der Gebiete). Dabei sticht vor allem das ESF-Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS) hervor, das zum Zeitpunkt der Befragung in mehr als zwei Drittel der Programmgebiete eingesetzt wurde. Bei den Bundesprogrammen stand die bis Ende 2006 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angebotene Plattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) einschließlich ihres Bausteins „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr“ im Vordergrund. Von den Bund-Länder-Programmen wurden vor allem Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, nach dem Wohnraumförderungsgesetz sowie der Stadtumbauprogramme Ost und West verwendet. Darüber hinaus kamen in rund drei Viertel der Programmgebiete auch Mittel aus Landesprogrammen zum Einsatz – überwiegend zur Förderung investiver (städtebaulich-baulicher) Maßnahmen, wesentlich seltener für nicht-bauliche Vorhaben. Weiter zeigen die Umfrageergebnisse, dass in fast der Hälfte der Programmgebiete neben der kommunalen Eigenbeteiligung an der Sozialen Stadt auch Mittel aus kommunalen Programmen eingesetzt werden. Finanzielles Engagement nichtstaatlicher Akteure wird vor allem bei Wohnungsunternehmen beobachtet, aber auch freie Träger spielen eine wichtige Rolle – sie setzen in mehr als der Hälfte der Gebiete Eigen- und Fremdfördermittel für soziale Zwecke ein.

Offensichtlich werden also in der großen Mehrheit der Gebiete Mittel erfolgreich gebündelt. Allerdings gehen diesem Ergebnis in der Regel erhebliche Anstrengungen der mit Akquisition und Mittelkoordination befassten Akteure auf Kommunalverwaltungs-, Quartiers- und Einzelprojektebene voraus (vgl. Difu 2003: 229). So verwundert es nicht, dass im Zuge der dritten Befragung Wünsche nach einer besseren Abstimmung der Förderprogramme aufeinander, einer verbesserten Informationsarbeit zu Fördermöglichkeiten insbesondere auf Landesebene sowie einer intensiveren Kooperation zwischen den Landesressorts geäußert wurden, um günstigere Rahmenbedingungen für Mittelbündelung in den Kommunen zu schaffen (vgl. Difu 2006: 70 ff.). Diese Änderungsbedarfe werden durch die Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung und verschiedener Landesevaluationen weitgehend bestätigt (vgl. BBR/IfS 2003: 184; ILS NRW/SFZ 2004: 134). Somit ist die Bündelung von Finanzmitteln nach wie vor nicht nur elementarer Grundpfeiler der Sozialen Stadt, sondern zugleich auch die „Achillesferse“ der Programmumsetzung (vgl. Difu 2003: 229; BBR/IfS 2004: 184).

Ein wichtiger Beitrag zur Ressourcenbündelung auf Bundesebene war bis 2006 die Kooperation der Sozialen Stadt mit der beim BMFSFJ angesiedelten Programm-

plattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C). Weitere Meilensteine in diese Richtung bilden die in Kapitel 1.3 beschriebenen Modellvorhaben der Sozialen Stadt sowie ihre Partnerprogramme „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ (seit 2008 „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ – BIWAQ) sowie „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS). Schließlich werden seit 2007 die Bündelungsanstrengungen des Bundes auch im Rahmen des Nationalen Integrationsplans sowie durch Kooperationen von BMVBS und Bundesministerium für Gesundheit (BMG) intensiviert. Um allerdings eine noch größere Bandbreite und damit eine verbesserte Qualität und erhöhte Flexibilität der Förderkulisse zu erreichen, ist die Beteiligung auch anderer Bundesressorts notwendig. Auf Länderebene gilt es ebenso, Förderprogramme vor allem für den nicht-baulichen Bereich komplementär zur Sozialen Stadt zur Verfügung zu stellen (vgl. BBR/IfS 2004: 185). Solche Bündelungsanstrengungen gibt es beispielsweise in Bremen und Nordrhein-Westfalen, sie sind aber bislang noch eher die Ausnahme.

2.2 Aktivierung und Beteiligung

Aktivierung und Beteiligung² sollen dazu beitragen, die lokale Bevölkerung, aber auch andere Akteure wie Unternehmerinnen und Unternehmer im Quartier in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse vor Ort einzubeziehen – und zwar in weit stärkerem Maße als bei förmlichen Beteiligungsverfahren herkömmlicher Art. Außerdem geht es darum, Initiativen und Organisationen im Gebiet zu vernetzen sowie individuelle Problemlösungskompetenzen zu stärken („Empowerment“). Die Bedeutung von Aktivierung und Beteiligung wird besonders betont, weil in vielen benachteiligten Stadtteilen beobachtet werden kann, dass sich die lokale Bevölkerung kaum mehr am politischen Leben beteiligt, sich seltener als in anderen Stadtteilen mit ihrem Quartier identifiziert, weniger stark in sozialen Netzwerken organisiert ist und es dadurch seltener zu einem sozialen Miteinander kommt. Mittels Aktivierung und Beteiligung sollen die Bewohnerinnen und Bewohner daher motiviert und in die Lage versetzt werden, sich wieder stärker für ihre Nachbarschaft zu engagieren und an Veränderungsprozessen vor Ort zu beteiligen. Darauf wird auch in § 171e BauGB hingewiesen: „Bei der Erstellung des

2 Unter Aktivierung lassen sich – stark generalisiert – alle „Techniken“ verstehen, mit denen einzelne Personen oder Personengruppen im Quartier angesprochen und in Kommunikation (miteinander) gebracht werden können: unter anderem aktivierende Befragungen, aufsuchende Arbeit, „Mund-zu-Mund-Propaganda“, Versammlungen, Stadtteilstefte, Gebiets- und Gebäudebegehungen, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Beteiligung setzt dagegen auf einer eher formalen Ebene an und basiert auf mehr oder weniger methodisch geplanten Verfahren (vorgegebenes Programm, bestimmter Ort, festgelegter Zeitrahmen, vorgegebener Ablauf, Moderation) sowie vergleichsweise konkreten Zielvorstellungen (z.B. Diskussion bestimmter Themen, Entwicklung von Projekten, Vertretung von Gruppeninteressen). Beispiele sind Stadtteilkonferenzen, Bürgerforen, Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Bürgergutachten, (thematische) Arbeitsgruppen (vgl. Franke 2002: 2 ff.; Mohrlock u.a. 1993).

Entwicklungskonzeptes und bei seiner Umsetzung sollen die Beteiligten in geeigneter Form einbezogen und zur Mitwirkung angeregt werden.“

In den Programmgebieten wird, so die Ergebnisse der Umfrage 2005/2006, eine entsprechend breite Palette von Aktivierungstechniken eingesetzt. Dabei stehen Stadtteilstefte, gemeinwesenorientierte Sozial- und Jugendarbeit, (aktivierende) Befragungen, Ansätze der Kontaktvermittlung und Akteursvernetzung sowie Gebietsbegehungen im Vordergrund. Im Bereich Beteiligung dominieren (thematische) Arbeitsgruppen und Mitmachprojekte für Kinder und Jugendliche, gefolgt von Stadtteilkonferenzen (vgl. Difu 2006: 89 f.).



Foto:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Betrachtet man jedoch das bisher Erreichte aus einer qualitativen Perspektive, scheinen sich die hohen Erwartungen an Aktivierung und Beteiligung erst in Teilen erfüllt zu haben, wenngleich positive Tendenzen erkennbar sind. So wurden noch in der bundesweiten Zwischenevaluierung generell erhebliche Schwierigkeiten bei der Erreichbarkeit von Stadtteilbevölkerung und Wirtschaftsakteuren festgestellt: „Nur 20 Prozent der Befragten [aus Wirtschaftsorganisationen, Gewerkschaften, Kirchen, Sozial-, Wohlfahrts- und Jugendverbänden, Migrantenorganisationen, Kommunalpolitik, Medien] stimmen uneingeschränkt der Einschätzung zu, durch das Programm Soziale Stadt seien Bewohner aktiviert worden, schlechter schneidet nur die Bewertung hinsichtlich des Engagements von Unternehmen ab“ (BBR/IFS 2004: 126). Hier zeigen die Ergebnisse der dritten Umfrage zur Sozialen Stadt ein differenziertes und insgesamt etwas positiveres Bild. Danach werden Kinder und – etwas eingeschränkter – Jugendliche, Personen mit Multiplikatorenfunktion sowie Hauseigentümer in der Regel gut erreicht, während dies allerdings für Geschäftsleute, Zuwanderer, Alleinerziehende, Arbeitslose und Personen mit Sozialhilfebezug oftmals (noch immer) nicht der Fall ist (vgl. Difu 2006: 97).

Die Zwischenevaluationen einzelner Länder bestätigen diese Trends und weisen auf konkrete Ursachen hin – dazu gehören beispielsweise Defizite vor allem im Bereich aufsuchende Arbeit und bei der Identifizierung von Bedürfnissen und Problemlagen einzelner Bevölkerungsgruppen (vgl. Müller-Zick/Schreiber 2005: 92; Polkowski 2005: 100). Gefordert wird daher unter anderem eine stärkere Berücksichtigung von Beteiligungsformen mit größtmöglicher Offenheit (Zeithorizonte, Zielgruppen), um die Sicherung der Teilnahme möglichst aller Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Auch wurden weitere Anstrengungen zur Aktivierung unter anderem von Zuwanderern (mit unzureichenden Sprachkenntnissen) sowie gering qualifizierten Menschen gefordert (vgl. Sandeck 2005: 144), wie sie beispielsweise mit den Modellvorhaben und dem Programm BIWAQ unternommen werden (vgl. Kapitel 1.3). Um Gewerbeakteure besser zu erreichen, muss deutlicher gemacht werden, inwieweit sie von einem stärkeren Engagement für das Quartier profitieren können (vgl. Difu 2006: 98).

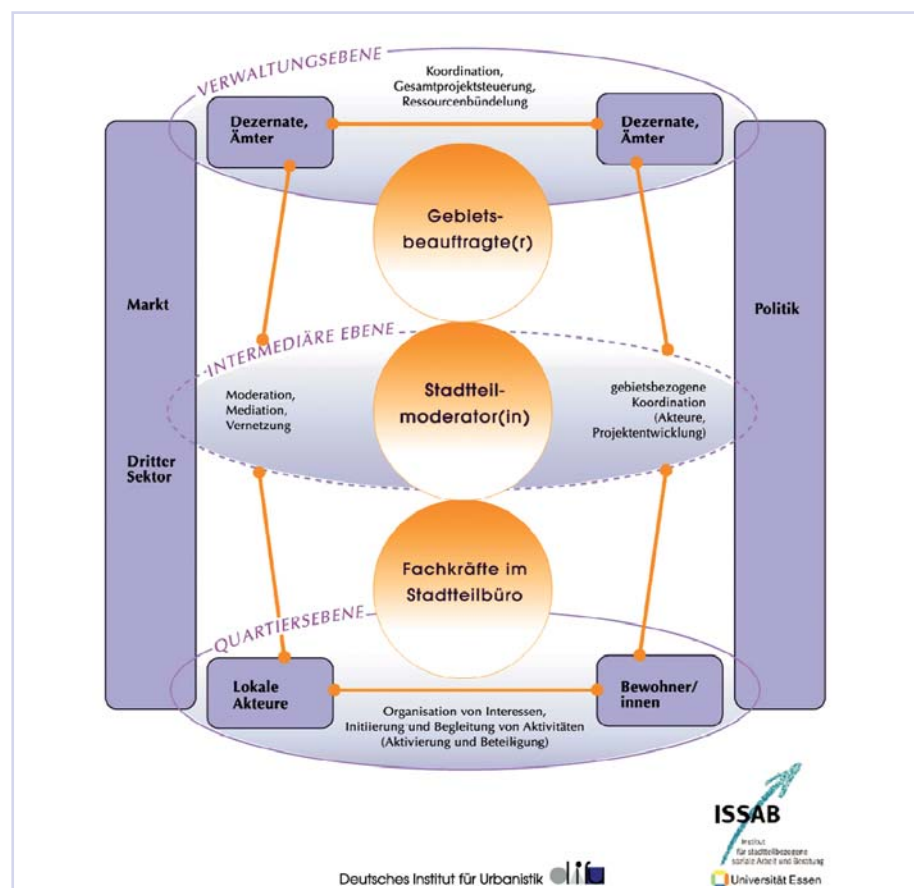
2.3 Quartiermanagement

Mit den Themen „Ressourcenbündelung“, „Aktivierung und Beteiligung“ sind bereits Management- und Organisationsaspekte im Rahmen der Sozialen Stadt angesprochen, die idealtypisch an der jeweiligen Situation der Programmgebiete (Gebietsgröße, Probleme, Potenziale) ausgerichtet werden. So werden im „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘“ als „typische Maßnahmen“ empfohlen, vor Ort ein Stadtteilbüro einzurichten und ein generelles Stadtteilmanagement aufzubauen, das auch die Verwaltungsebene einbezieht (vgl. Bauministerkonferenz 2005: 13). Die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung bestätigen die Relevanz dieser Forderungen auch aus Sicht der Umsetzungspraxis: In der großen Mehrheit der beteiligten Kommunen ist es heute unstrittig, dass die verschiedenen involvierten Ämter im Rahmen der Programmumsetzung intensiv kooperieren müssen und eine über bisherige Beteiligungsverfahren weit hinausgehende Einbeziehung verwaltungsferner Akteure unabdingbar ist. Daher werden nicht nur geeignete Steuerungsgremien auf der Verwaltungsebene, sondern eben auch die Einrichtung eines lokalen Managements für notwendig erachtet. Darüber hinaus besteht offenbar Konsens, dass auch die Kommunikation zwischen Verwaltung und Quartier zu institutionalisieren ist (vertikale Vernetzung).

Ein Anforderungsprofil für ein derart komplexes Gebietsmanagement ist vom Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) gemeinsam mit dem Difu erarbeitet und in seiner Gesamtheit als „Quartiermanagement“ bezeichnet worden (vgl. Franke/Grimm 2002). Danach kann Quartiermanagement als strategischer Ansatz zum systematischen Aufbau von selbst tragenden sowie nachhaltig wirksamen personellen und materiellen Strukturen im und für das Quartier verstanden werden. Dazu gehören der gezielte Einsatz kommunaler Ressourcen, die Einbettung des gebietsbezogenen Prozesses in eine gesamtstädtische

Entwicklungspolitik, handlungsfeld- und ebenenübergreifende Arbeitsweisen sowie Aktivierung und Beteiligung lokaler Akteure. Vorgeschlagen wird, auf der Verwaltungsebene eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe einzurichten und hier auch eine/n Gebietsbeauftragte/n zu nominieren (Aufgaben: Ämtervernetzung, Ressourceneinsatz, Gesamtprojektsteuerung, Umsetzung des Integrierten Entwicklungskonzeptes, Finanzplanung). Ein auf der Quartiersebene einzurichtendes Vor-Ort-Büro sollte unter anderem für Netzwerkarbeit und die Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren sowie (aufsuchende) Aktivierung zuständig sein. Im „intermediären Bereich“ zwischen Politik, Verwaltung, Markt, Drittem Sektor, Bewohnerinnen und Bewohnern sowie sonstigen lokalen Akteuren kann ein/e Gebietsmoderator/in die Kooperation der unterschiedlichen Akteure übernehmen: Vernetzung zwischen „Verwaltungs-“ und „Lebenswelt“, Sicherstellung des Informationsflusses zwischen allen beteiligten Ebenen, Herstellung von Verfahrenstransparenz, Moderation, Mediation, Dialogmanagement, Öffentlichkeitsarbeit (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2:
Quartiermanagement – Aufgabenbereiche und Organisation



Quelle:
Franke/Grimm 2002.

Die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung zeigen, dass Ende 2005 für rund 80 Prozent der Gebiete sowohl auf der Verwaltungs- als auch auf der Quartiersebene und im „intermediären Bereich“ Quartiermanagement-Aufgaben wahrgenommen und entsprechende Gremien eingerichtet wurden; rein verwal-

tungsgesteuerte Ansätze bildeten die Ausnahme, eine Delegation aller Aufgaben auf die Quartiersebene wurde überhaupt nicht genannt. Es kann also davon ausgegangen werden, dass in den meisten Kommunen die Notwendigkeit gesehen wird, Organisationsstrukturen von Stadtteilentwicklung auf allen beteiligten Steuerungs- und Handlungsebenen zu entwickeln und miteinander zu verknüpfen (vgl. Difu 2006: 75).



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Interessant bleibt dabei jedoch die Frage, wie die jeweiligen Kommunikations-, Kooperations- und Entscheidungsprozesse innerhalb und zwischen den einzelnen Ebenen im Detail ablaufen, mit welchen Schwierigkeiten dabei umzugehen ist, wie nachhaltig die geschaffenen Strukturen tatsächlich sind (vgl. Kapitel 5) und welche Veränderungs- bzw. Verbesserungsbedarfe in der Praxis gesehen werden. Aus Sicht der Bundestransferstelle ist hier weiterer Forschungsbedarf gegeben.

2.4 Gebietsbezug

Voraussetzung für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt – und damit Klammer für alle Strukturen und Prozesse – ist die Ausweisung von Programmgebieten; dazu heißt es in § 171e BauGB: „Die Gemeinde legt das Gebiet, in dem die Maßnahmen durchgeführt werden sollen, durch Beschluss fest. Es ist in seinem räumlichen Umfang so festzulegen, dass sich die Maßnahmen zweckmäßig durchführen lassen“. Der Gebietsbezug bildet die Grundlage nicht nur für die Identifizierung von Problemen und Potenzialen einzelner Stadtteile oder Wohnquartiere, sondern auch für Kommunikation und Kooperation zwischen allen beteiligten professionellen und nicht-professionellen Akteuren. Er ist damit zugleich Fokus und kleinsten gemeinsamer Nenner integrierter Ansätze zur Stadt(teil)entwicklung.

Auswahl und Festlegung der Programmgebiete liegen zunächst im Ermessen der Städte und Gemeinden, wobei sich der „besondere Entwicklungsbedarf“ aus dem gesamtstädtischen Vergleich ergeben muss. In diesem Zusammenhang wird in der bundesweiten Zwischenevaluierung problematisiert, dass für die Gebietsausweisung zwar genaue Gebietskenntnisse und lokales Erfahrungswissen eine große Rolle spielen, ein „analytisches Instrumentarium“ jedoch fehlt. Die Gebietsauswahl erfolge daher vielfach „eher intuitiv“ (BBR/IfS 2004: 187), was zwar nicht zu falschen Gebietsentscheidungen führe, jedoch verdeutliche, dass auch die Inte-

grierten Entwicklungskonzepte offensichtlich nicht ausreichend fundiert werden können. Daher wird in der Untersuchung angeregt, die Anforderungen an „Standards für die Vorbereitung der Aufnahme in das Programm“ zu erhöhen (ebenda). Damit sind auch die Länder angesprochen, ihre Kontroll- und Entscheidungsfunktionen als Mittel vergebende Instanz stärker wahrzunehmen.

Die problematisierte „intuitive“ Gebietsauswahl fand nach den Ergebnissen der dritten Befragung tatsächlich in mehr als drei Viertel der Fälle statt, wenngleich Ergebnisse von Untersuchungen und Studien über die betroffenen Gebiete seitens der Befragten als wichtiger eingeschätzt wurden. Inhaltlich zählten vor allem Defizite im Wohnumfeld und ein erhöhter Modernisierungs-/Instandsetzungsbedarf im baulich-städtebaulichen Bereich sowie hohe Arbeitslosigkeit, starke Sozialhilfebedürftigkeit und ein schlechtes Gebietsimage bei den sozialen Handlungsfeldern zu den wichtigsten Abgrenzungskriterien (vgl. Difu 2006: 18).



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Angesichts der Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Kommunen bei der Ausweisung von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ sowie der je individuellen Problemlagen und Entwicklungspotenziale der Quartiere selbst verwundert es nicht, dass die Kulisse der Programmgebiete insgesamt höchst heterogen ist. Dies zeigt sich allein schon an den Parametern Größe und Einwohnerzahl: Die Gebietsgrößen reichen von einem Hektar in Pirmasens-Kantstraße bis zu 1 350 Hektar in Bottrop-Boy-Welheim sowie von 23 Einwohnerinnen und Einwohnern in Schwabach-Schwalbenweg bis zu einer Einwohnerzahl von 43 976 in Düsseldorf-Flingern-Oberbilk. Gemeinsam ist den Programmgebieten jedoch, dass es sich bei ihnen vorrangig um Altbauquartiere (überwiegend gründerzeitlich) oder Großsiedlungen der 1960er- bis 1980er-Jahre handelt. Auch liegen die durchschnittlichen Anteile der Bewohnerschaft unter 18 Jahren in allen Gebieten über dem jeweiligen gesamtstädtischen Durchschnitt (vgl. Difu 2006: 25 ff.).

2.5 Monitoring und Evaluierung

Die Beobachtung und Bewertung von sozial-räumlichen Entwicklungen (klein-räumige Veränderungen, Maßnahmen- und Projekterfolge) sowohl auf gesamt-städtischer Ebene als auch in einzelnen Quartieren der Sozialen Stadt gewinnen kontinuierlich an Bedeutung. Dies liegt zum einen daran, dass Projekte und Maßnahmen erst nach einer gewissen Programmlaufzeit mess- und bewertbare (Zwischen-)Ergebnisse hervorbringen (Faktor Zeit). Zum anderen gibt es in einzelnen Handlungsfeldern – z.B. in den Bereichen Schule und Bildung, Integration, Gesundheitsförderung und Lokale Ökonomie (vgl. Kapitel 3.2 bis 3.5) – teilweise erhebliche inhaltliche Weiterentwicklungen, indem innovative, komplexe Vorgehensweisen erprobt werden, für die sich die verantwortlichen Akteure Rückkopplung und Wirkungseinschätzungen wünschen (Qualitätskontrolle). Gleiches gilt auch für den Bereich Verstetigung (vgl. Kapitel 5). Auf den Ebenen von Bund und Ländern werden vor allem Informationen über Programmwirkungen und gegebenenfalls auch Modifikationsbedarfe nachgefragt. Vor diesem Hintergrund sind Monitoring und Evaluierung³ als Instrumente des Qualitätsmanagements und der Politiksteuerung wichtige strategische Handlungsfelder des Programms Soziale Stadt. Sie dienen unter anderem dazu, Transparenz hinsichtlich komplexer Wirkungszusammenhänge herzustellen, Handlungs- und Erfahrungswissen zu vermitteln, zu einer Qualifizierung von Strategien, Konzepten und Projekten beizutragen, Fehlentwicklungen zu erkennen und Möglichkeiten der Umsteuerung aufzuzeigen.

Entsprechend wird prozessbegleitende Evaluation im Leitfaden der ARGEBAU als unverzichtbarer Programmbestandteil dargestellt, damit Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der Prozesssteuerung sowie bei Maßnahmen und Projekten

3 Monitoring bezeichnet ein der Evaluierung vorgeschaltetes oder sie begleitendes datengestütztes Beobachtungs- und Analysesystem (nicht zu verwechseln mit Controlling, welches der Überprüfung, Koordinierung und Steuerung von Prozessen dient; vgl. Difu 2003: 210). Im Kontext des Programms Soziale Stadt sind vor allem Systeme des Stadtentwicklungsmonitorings interessant, bei denen es sich um ein kontinuierliches Berichtswesen auf Basis eines gesamt-städtischen statistischen Informationssystems handelt. Mit ihm können Aussagen über Entwicklungen sowohl auf Gebietsebene als auch – vergleichend zwischen verschiedenen Quartieren – im gesamtstädtischen Zusammenhang getroffen werden. Auf dieser Basis lassen sich frühzeitig problematische Entwicklungen in Stadtteilen identifizieren und entsprechende Handlungsbedarfe erkennen. Davon zu unterscheiden ist das Fördermonitoring, dessen Ziel es ist, den Prozess der Programmumsetzung selbst indikatorengestützt abzubilden.

Unter Evaluierung wird die – nicht nur quantitativ basierte – Identifizierung und vor allem Bewertung von Prozessen und Ergebnissen der Programmumsetzung verstanden; Wirkungsanalysen (kausale Zuordnung von Intervention und Wirkung) sowie Erfolgskontrollen (Bewertung und Messung des Zielerreichungsgrads) sind (Teil-)Ergebnisse dieser Untersuchungen (vgl. Difu 2003: 210). Unter anderem ist zu entscheiden, ob eine Evaluierung von den Programm umsetzenden Akteuren (Selbstevaluation) oder von externen Beauftragten (Fremdevaluation) durchgeführt werden soll – für beide Verfahren gibt es gute Gründe: So ist von einer externen Evaluierung eine größere Unabhängigkeit bei Bewertungen zu erwarten; Selbstevaluationen basieren dagegen oftmals auf einem besseren Informationszugang und bieten durch die Personalunion von Programmakteuren und Evaluatoren direktere Lerneffekte.

möglichst kontinuierlich aufgezeigt werden können – verbunden mit entsprechenden Lernprozessen auf Vor-Ort- und Verwaltungsebene (vgl. Bauministerkonferenz 2005: 23). Zum Thema „Monitoring“ heißt es: „In den am Programm beteiligten Städten sollen nach einheitlichen Kriterien regelmäßig Kontextindikatoren erhoben werden, die v. a. die sozio-demographische und -ökonomische Situation in den betroffenen Gebieten beschreiben und einen Vergleich mit der Gesamtstadt bzw. anderen Stadtteilen der jeweiligen Kommune ermöglichen. Ziel ist es, Entwicklungstendenzen in den Gebieten zu erfassen und handlungsrelevante Rahmenbedingungen der Erneuerungsansätze darzustellen“ (Bauministerkonferenz 2005: 23). Auch in der bundesweiten Zwischenevaluation wird betont, wie wichtig es ist, „die Entwicklung in den Gebieten und die Ergebnisse der Förderung mit geeigneten Instrumenten zu erfassen, die entsprechenden Informationen im Kreis der beteiligten Akteure zu analysieren und zu bewerten, um auf dieser Basis ggf. Modifizierungen im Instrumentarium oder auch im Zielsystem vornehmen zu können“ (BBR/IfS 2003: 132). Entsprechende Aussagen in allen bisher vorliegenden Programmevaluierungen auf Länderebene weisen in dieselbe Richtung.

Bei Monitoring und Evaluierung lassen sich jedoch teilweise erhebliche Unterschiede zwischen Bedeutungszumessung und tatsächlicher Handlungspraxis beobachten. So wurde bereits in der bundesweiten Zwischenevaluierung ein eher zurückhaltender Umgang mit den Anforderungen an Evaluierung und Monitoring festgestellt (vgl. BBR/IfS 2003: 131), und auch die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung untermauern diese Befunde.

Für den Bereich sozialräumliches bzw. Stadtentwicklungsmonitoring zeigen die Befragungsergebnisse, dass ein solches System Ende 2005 erst in einem guten Drittel der Quartiere eingeführt worden war. Knapp die Hälfte der Gebiete gab dagegen an, über kein Entwicklungsmonitoring zu verfügen; in einem Fünftel befand es sich in Planung. Deutliche Unterschiede werden dabei im Ost-West-Vergleich sichtbar: In den neuen Bundesländern scheint dieses Instrument stärker verbreitet zu sein, was vor allem darauf zurückgeführt werden kann, dass viele Stadtumbau-Ost-Gebiete, für die ein Monitoringsystem entwickelt wurde, weitgehende Überschneidungen mit Programmgebieten der Sozialen Stadt aufweisen (vgl. Difu 2006: 119 ff.).

Auch zwischen den Bundesländern bestehen Unterschiede: Eine von der Bundestransferstelle im Herbst 2007 durchgeführte telefonische Befragung der jeweiligen Ansprechpersonen in den für die Soziale Stadt zuständigen Landesministerien ergab, dass lediglich für Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen (sozialräumliche) Monitoringsysteme im Zusammenhang mit Stadtentwicklung erarbeitet wurden, die alle Programmgebiete einbeziehen. Im Aufbau befinden sich solche Systeme in Bremen, Hamburg und Sachsen. Hinzu kommt die erwähnte Entwicklung von Monitoring im Rahmen der Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost mit einer mehr oder weniger flächendeckenden Verbreitung in Sachsen-Anhalt und Thüringen. Darüber hinaus haben einzelne Großstädte (sozialräumliche) Monitoringsysteme der Stadtentwicklung unabhängig von der sonstigen Situation im jeweiligen Bundesland etabliert (z.B. Flensburg, Potsdam,

Leipzig, Wiesbaden, Mannheim, Stuttgart, München). Als Gründe, warum in einigen Ländern bisher nur wenige Bestrebungen in Richtung Monitoring zu beobachten sind, wird unter anderem angegeben, der entsprechende Aufwand sei für viele kleinere Kommunen zu groß (z.B. in Bayern). Der Mangel an kleinräumigen Daten wird in Brandenburg als weiteres Hemmnis genannt – dies gilt sicherlich auch für viele andere Bundesländer –, und in Sachsen-Anhalt sind Planungen von Landesseite aufgrund von Personalmangel eingestellt worden.

Eine (kontinuierliche) Prozessevaluierung, die sich unmittelbar auf die Umsetzung von Programmen bzw. Maßnahmen und Projekten bezieht, wurde zum Zeitpunkt der dritten Befragung in knapp 40 Prozent der Gebiete durchgeführt; in weiteren rund 40 Prozent befanden sich entsprechende Maßnahmen in der Planung (vgl. Difu 2006: 124 ff.). Damit tendiert zumindest dieses Instrument inzwischen zu einer relativ weiten Verbreitung – auch im Vergleich zum Zeitpunkt der zweiten Umfrage im Jahr 2002 (vgl. Difu 2003: 221). Allerdings sind auch hier noch Nachholbedarfe festzustellen. Dies gilt vor allem für Programmgebiete in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Die vielerorts fehlende „Tradition systematischer Evaluierung in der Stadtplanung“ und die daraus resultierende „Unkenntnis entsprechender Verfahren“ (Sandeck 2005: 144) gehören dabei sicherlich zu den Hemmnissen, die zu überwinden sind.

Insgesamt zeigt sich also, dass nicht nur die Programmgrundlagen weiterentwickelt und bedarfsgerecht angepasst worden sind, sondern auch die strategischen Handlungsansätze – bei allen Schwierigkeiten im Detail – qualifiziert und ausgebaut wurden. Der nachfolgende Blick auf *inhaltliche* Aspekte der Programmumsetzung zeigt, inwieweit auch hier Fortschritte beobachtet werden können bzw. an welchen Stellen noch Nachholbedarfe in den einzelnen Handlungsfeldern bestehen.



3.

Handlungsfelder
im Fokus

Zusammenfassung

Baulich-investive Handlungsfelder stehen „naturgemäß“ im Vordergrund der Umsetzung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Anstrengungen zur begleitenden Umsetzung nicht-baulicher Maßnahmen sind zwar festzustellen, sie stehen jedoch hinter jenen für investive Maßnahmen – nicht zuletzt aufgrund von Finanzierungsproblemen – immer noch zurück. Nicht-investive, auf die Gebietskulisse Soziale Stadt ausgerichtete Partnerprogramme gewinnen daher auf Bundes- wie auf Landesebene an Bedeutung.

Im breiten Spektrum der Handlungsfelder, denen die Maßnahmen und Projekte der Sozialen Stadt zugeordnet werden können, spiegelt sich die Bandbreite der Probleme und Potenziale in den Programmgebieten. Dabei lassen sich vier übergeordnete Funktionsbereiche unterscheiden:

- Verbesserung der physischen Wohn- und Lebensbedingungen (insbesondere „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“, „Soziale Infrastruktur“, „Verkehr“),
- Verbesserung der individuellen Lebenschancen (insbesondere „Schule und Bildung“, „Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung“, „Gesundheitsversorgung und -förderung“),
- Integration und Vernetzung (insbesondere „Integration von Migrantinnen und Migranten“, „Nachbarschaftliches Zusammenleben“, „Stadtteilkultur“),
- instrumentelle Handlungsfelder (insbesondere „Image- und Öffentlichkeitsarbeit“, „Prozess- und Ergebnisevaluation“, „Monitoring“).

Auch wenn alle Handlungsfelder im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklung bedeutsam sind, zeigt die Programmumsetzung doch, dass die Bereiche „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ – also Aufgaben der traditionellen Städtebauförderung – sowie „Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“ vergleichsweise stärker berücksichtigt und von den Programmverantwortlichen in den Kommunen vor allem als besonders wichtig eingeschätzt werden (vgl. Tabelle 3). Dies wird auch in weiteren Ergebnissen der dritten Befragung deutlich, wonach die langfristige Sicherung von Projekten insbesondere in diesen beiden Handlungsfeldern grundlegend für eine nachhaltige Gebietsentwicklung ist (Difu 2006: 108). Diese Einschätzungen sind auch schon in der bundesweiten Zwischenevaluierung augenscheinlich geworden: „Den Maßnahmen aus beiden Gruppen kommt fast durchweg eine Schlüsselfunktion zu, indem sie als ‚Leuchtturmprojekte‘ eine Ausstrahlungswirkung über ihren rein funktionalen Charakter erzielen“ (BBR/IfS 2004: 146).

Es zeigt sich also, dass der Funktionsbereich „Verbesserung der physischen Wohn- und Lebensbedingungen“ – und damit baulich-investive Maßnahmen – nach wie vor im Mittelpunkt der Programmumsetzung steht. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass die Städtebauförderung und damit auch das Programm Soziale

Stadt grundsätzlich auf Investitionen im baulichen Bereich ausgerichtet sind. Anstrengungen zur begleitenden Umsetzung nicht-baulicher Maßnahmen vor allem in den beiden Schwerpunkten „Verbesserung der individuellen Lebenschancen“ sowie „Integration und Vernetzung“ sind in den Programmgebieten zwar ebenfalls zu beobachten, sie stehen jedoch hinter jenen für investive Maßnahmen – nicht zuletzt aufgrund von Finanzierungsproblemen – noch immer zurück. Mittlerweile hat der Bund daher den Handlungsradius im nicht-baulichen Bereich durch Modellvorhaben und Partnerprogramme erweitert (vgl. Kapitel 1.3). Gleichwohl scheinen weitere Anstrengungen – auch auf Landesebene – erforderlich, um diesen Bereich in der Programmumsetzung weiter zu stärken.

Tabelle 3:
Handlungsfelder von Maßnahmen und Projekten (Mehrfachnennungen)

Handlungsfelder	Maßnahmen und Projekte in Durchführung n=275	Maßnahmen und Projekte realisiert n=275	besonders wichtig n=275	
	Gebiete in %	Gebiete in %	Gebiete in %	Rang
Wohnumfeld und öffentlicher Raum	69	61	38	2
Image und Öffentlichkeitsarbeit	65	56	16	7
Soziale Aktivitäten/soziale Infrastruktur	62	56	40	1
Schule und Bildung	54	44	14	8
Beschäftigung, Qualifizierung, Ausbildung	54	53	22	3
Integration von Migrant/inn/en	52	43	18	5
Nachbarschaftliches Zusammenleben	49	44	16	6
Stadtteilkultur	48	44	6	11
Sport und Freizeit	47	52	10	10
Wohnungsversorgung und -wirtschaft	43	42	19	4
Verkehr	40	34	6	12
Lokale Ökonomie	37	34	12	9
Befähigung, Artikulation, politische Partizipation	30	29	5	13
Sicherheit und Kriminalprävention	30	25	2	14
Monitoring	27	15	1	18
Förderung der Gleichstellung von Benachteiligten	26	22	2	16
Gesundheitsversorgung und -förderung	26	22	0	19
Prozess- und Ergebnisevaluation	24	23	0	20
Umweltschutz	14	15	1	17
Andere	4	3	2	14

Quelle:
Dritte bundesweite Befragung,
Difu 2005/2006.

Die nachfolgende Darstellung einzelner Handlungsfelder berücksichtigt neben „traditionellen“ Bereichen der Sozialen Stadt vor allem diejenigen, die erst in jüngerer Zeit die Programmumsetzung ergänzt haben:

- *Wohnen und städtebauliche Erneuerung:* In diesem Schwerpunkt sind die überwiegend baulich-investiv ausgerichteten Handlungsfelder „Wohnungsversorgung und -wirtschaft“ sowie „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“ zusammengefasst.
- *Schule und Bildung:* Die Bildungssituation in den Programmgebieten der Sozialen Stadt erweist sich teilweise als dramatisch. Vor diesem Hintergrund hat das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ seit Programmstart in der Fachdiskussion an Bedeutung gewonnen. Schulen gelten zunehmend als Schlüsselinstitutionen in den Quartieren.
- *Integration:* Die Integration von Zuwanderern gilt als zentrale gesellschaftliche Zukunftsaufgabe. Durch die abnehmende Integrationskraft des Arbeitsmarkts für Verlauf und Erfolg von Integrationsprozessen kommt dem Quartier hierfür immer größere Bedeutung zu. Das Handlungsfeld „Integration“ wurde daher 2005 als Maßnahmenschwerpunkt für das Programm Soziale Stadt in die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern aufgenommen.
- *Gesundheitsförderung:* Wenngleich hinlänglich bekannt ist, dass Armut und soziale Benachteiligung ein erhebliches Gesundheitsrisiko darstellen, werden Soziale Stadt und Gesundheitsförderung immer noch zu selten in Verbindung gebracht. Gesundheitsförderung und die Bewältigung armutsbedingter Gesundheitsprobleme spielen in den Quartieren nach wie vor eine untergeordnete Rolle. Eine Stärkung dieses Handlungsfelds erscheint daher weiterhin nötig.
- *Lokale Ökonomie:* Arbeitslosigkeit sowie der Niedergang lokaler Wirtschafts- und Versorgungsstrukturen zählen zu den größten Problemen in benachteiligten Stadtteilen. Daher wird Strategien Lokaler Ökonomie wachsende Bedeutung zugemessen. Dazu zählen die Unterstützung von Betrieben vor Ort, die Förderung von Existenzgründungen, Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie Ansätze im Bereich Gemeinwesenökonomie.

3.1 Wohnen und städtebauliche Erneuerung

Zusammenfassung

Das Handlungsfeld „Wohnen und städtebauliche Erneuerung“ steht seit Start der Sozialen Stadt im Mittelpunkt der Programmumsetzung. Von Bedeutung dafür ist auch die Koppelung vieler anderer Handlungsfelder an baulich-städtebauliche (Leit-)Maßnahmen. Zu den zentralen Strategien des Handlungsfeldes gehören die baulich-physische Verbesserung von Gebäuden, die Aufwertung des Wohnumfeldes, Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung sowie zur Wohneigentumsbildung und Angebotsdiversifizierung. Es zeigt sich, dass Maßnahmen vor allem im Bereich Wohnumfeld und öffentlicher Raum umge-

setzt werden, während Projekte der Wohnungsversorgung und Wohnungswirtschaft häufig eine vergleichsweise geringere Bedeutung für die Programmumsetzung haben. Insbesondere dort, wo große Wohnungsunternehmen zentrale Akteure der Quartiersentwicklung sind, werden investive Maßnahmen zunehmend durch Projekte auch im sozialen Bereich ergänzt. Bei der Veräußerung städtischer Wohnungsbestände muss besonderes Augenmerk auf die Sicherung von kommunalen und Bewohnerinteressen gelegt werden.

Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Neben sozioökonomischen Problemen zählen baulich-städtebauliche sowie siedlungsstrukturelle Defizite zu den Charakteristika benachteiligter Stadtteile: Instandhaltungs-, Sanierungs- und Modernisierungstau, hohe Bebauungsdichte, (städtebauliche) Gestaltungsdefizite, Wohnumfeldmängel, unzureichende Ausstattung mit Grün- und Freiflächen sowie in der Folge Negativimage, Fluktuation, Leerstand und Vermietungsschwierigkeiten gehören zu diesen Missständen. Deren Behebung ist ein zentrales Ziel des Programms Soziale Stadt. Entsprechend wird in § 171e BauGB die besondere Bedeutung städtebaulicher Maßnahmen „zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen“ betont. Auch in der Verwaltungsvereinbarung heißt es: „Die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von Maßnahmen der Sozialen Stadt werden für Investitionen in städtebauliche Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten eingesetzt, die auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind“ (VV-Städtebauförderung 2007: 12).



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Das Handlungsfeld „Wohnen und städtebauliche Erneuerung“ steht also mit seinen beiden Teilbereichen Wohnungsversorgung und -wirtschaft sowie Wohnumfeld und öffentlicher Raum von Beginn an im Mittelpunkt der Programmumsetzung; dies auch, weil viele andere Handlungsfelder an baulich-städtebauliche Maßnahmen gekoppelt sind – so benötigen die meisten Angebote im sozialen

Bereich eine „bauliche Hülle“, und städtebauliche Projekte bieten eine Vielzahl von Möglichkeiten für Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen.

Wohnen und städtebauliche Erneuerung in der Programmumsetzung

Die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung zeigen, dass in mehr als zwei Drittel der Programmgebiete Maßnahmen und Projekte aus dem Bereich Wohnumfeld und öffentlicher Raum durchgeführt werden (vgl. Tabelle 3). Damit ist dieses Handlungsfeld – wie schon zum Zeitpunkt der zweiten Befragung im Jahr 2002 – der „Spitzenreiter“ in der Programmumsetzung. Projekten aus diesem Bereich werden zudem die größten Effekte im Sinne von Nachhaltigkeit zugeschrieben (Difu 2006: 110). Deutlich weniger Aktivitäten sind dagegen bei Wohnungsversorgung und -wirtschaft zu beobachten. Dies korrespondiert mit der Einschätzung der Befragten, welche Bedeutung den jeweiligen Handlungsfeldern zuzumessen sei.

Die unterschiedliche Bewertung und folgerichtig auch Umsetzungsintensität der beiden Bereiche Wohnumfeld und öffentlicher Raum sowie Wohnungsversorgung und Wohnungswirtschaft kann vermutlich darauf zurückgeführt werden, dass im ersten Fall überwiegend öffentliche, im zweiten Fall zu Großteilen privatwirtschaftliche Akteure in die Programmumsetzung einzubeziehen sind. Gerade in Programmgebieten, in denen sich die Wohnungsbestände nicht in der Hand einiger weniger Wohnungsunternehmen, sondern im Einzelbesitz vieler privater Hauseigentümer befinden, stellt sich die Einbeziehung dieser Akteurslandschaft immer wieder als problematisch heraus. Als weiterer Grund kann ein größerer Problemdruck im Bereich Wohnumfeld und öffentlicher Raum angenommen werden; gleichzeitig lassen sich Projekte und Maßnahmen in diesem Bereich schneller und einfacher umsetzen.

Dort, wo (große) Wohnungsbauunternehmen zentrale Akteure der Quartiersentwicklung sind, lässt sich feststellen, dass in dem an sich „klassisch“ investiv ausgerichteten Handlungsfeld „Wohnen und städtebauliche Erneuerung“ zunehmend auch nicht-bauliche Aspekte eine Rolle spielen. Vermietungsprobleme bis hin zu Leerstand, Einnahmerückstände aufgrund ausstehender Mietzahlungen sowie erhöhte Fluktuation unter anderem als Folge sozialer Konflikte und von Vandalismus haben bei vielen Wohnungsunternehmen zu einem Umdenken geführt. Ihr betriebswirtschaftlich orientiertes Handeln beschränkt sich zunehmend nicht mehr nur auf rein investive, bestandssichernde Maßnahmen, sondern wird immer mehr durch Projekte auch im sozialen Bereich ergänzt (z.B. Mieter- und Schuldnerberatung, Mediation, Einsatz von Concierge-Diensten; vgl. Difu 2003: 24 f.).

Stadtteilbezogene Strategien im Handlungsfeld „Wohnen und städtebauliche Erneuerung“

Auch für das Handlungsfeld „Wohnen und städtebauliche Erneuerung“ gilt, dass entsprechende Projekte und Maßnahmen an der individuellen Situation des jeweiligen Programmgebiets ausgerichtet werden müssen. Dabei haben sich folgende Strategien als tragfähig erwiesen:

- Die *baulich-physische Verbesserung von Gebäuden* steht als ein Kernbereich der Städtebauförderung seit Programmbeginn im Mittelpunkt vieler Soziale-Stadt-Vorhaben. Hierzu gehören insbesondere die Sanierung und Modernisierung von Wohnungen und Gebäuden. Besonderes Augenmerk wird zunehmend auf die Anpassung von Wohnungszuschnitten und -ausstattungen an die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen gelegt (Diversifizierung der Angebotsstrukturen): Mehrgenerationenwohnen, familien- und seniorengerechte Wohnungen, Wohngemeinschaften usw.



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

- Auch Strategien der *Aufwertung des Wohnumfeldes* gehören zum „traditionellen Repertoire“ der Stadterneuerung. Sie haben zentrale Bedeutung für Wohnzufriedenheit und Lebensqualität der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner, tragen zur Verbesserung des Gebietsimages bei und können die Quartiersbindung erhöhen. Zunehmend werden dabei auch Fragen der Sicherheit im öffentlichen Raum berücksichtigt.



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

- Strategien zur *sozialen Stabilisierung* verfolgen das Ziel, eine tragfähige Sozialstruktur im Wohnungsbestand zu schaffen. Die Veränderung der bislang praktizierten Belegungspolitik zu einem integrierten Belegungsmanagement ist ein Ansatz, um eine stärkere Durchmischung von Mieterschaft, Haushaltstypen und Wohnformen zu erreichen (vgl. u.a. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2001: 64 ff.). Erweiterte Service- und Dienstleistungsangebote von Wohnungsunternehmen spielen ebenfalls eine immer größere Rolle. Dazu gehören unter anderem Beratungsleistungen vor Ort, der Einsatz von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, die kostenfreie Bereitstellung von Räumlichkeiten für soziale bzw. Nachbarschaftsaktivitäten.
- Schließlich gewinnen Strategien an Bedeutung, mit denen *Wohneigentumsbildung* auch in benachteiligten Stadtteilen ermöglicht wird – dieser Wunsch wird vor allem von Zuwanderern geäußert (vgl. u.a. Geiling und andere 2002: 84 f.). Wohnungsprivatisierung und Genossenschaftsmodelle können hierbei ebenso in Betracht kommen wie die Ausweisung von Baugrundstücken für den frei finanzierten Eigenheimbau im Quartier. Insgesamt geht es darum, die Bindung der Quartiersbevölkerung an ihren Stadtteil zu erhöhen und neue Bevölkerungsgruppen (junge Familien, Künstler usw.) anzuziehen.

Diese Strategien drohen dort konterkariert zu werden, wo in zunehmendem Maße Wohnungsbestände an (häufig nicht in Deutschland ansässige) Finanzinvestoren oder Fonds verkauft werden. Besonders problematisch sind dabei rasche Wiederveräußerungen, in deren Zuge Vertragsbestandteile zur Wahrung kommunaler Interessen hinfällig werden, die noch mit dem Ersterwerber vereinbart waren – beispielsweise Erhalt von Belegungsrechten oder Vereinbarungen zur Stadtentwicklung. Immer häufiger ist zu beobachten, dass sich die neuen Eigentümer aus der Bestandsunterhaltung und -bewirtschaftung zurückziehen (vgl. DV 2007): Geschäftsstellen vor Ort werden aufgegeben, Ansprechpartner nicht mehr benannt, Hausmeisterdienstleistungen, Instandhaltungs- und Reinigungsmaßnahmen eingestellt. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass Bund, Länder und Gemeinden geeignete Instrumente entwickeln, mit denen die Wahrnehmung der satzungsgemäßen Aufgaben kommunaler Wohnungsunternehmen auch nach einem Verkauf gesichert werden kann. Auf der Ende 2007 von der Hamburger Bürgerschaft verabschiedeten Gesetzesgrundlage für die Einrichtung von Housing Improvement Districts (HID) für (reine) Wohngebiete sowie Neighbourhood Improvement Districts (NID) für gemischt genutzte Gebiete wird ein solches neues Instrument bereits erprobt. Ziel ist es hier, alle Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer im Gebiet über eine zweckgebundene Abgabe an der Finanzierung von Maßnahmen zur Stabilisierung des Quartiers zu beteiligen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2007: 1 f.).

Insgesamt gilt es, die vielerorts ohnehin schon gute Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen noch mehr zu stärken, auch weil sich die Wohnungswirtschaft als einer der wichtigsten Partner für Verstetigungsbemühungen nach Auslaufen der Förderung erwiesen hat. Insbesondere größere Wohnungsunter-

nehmen sind in der Lage, die Trägerschaft für lokale Quartiermanagements und andere Schlüsseleinrichtungen vor Ort zu übernehmen oder zumindest zu unterstützen (vgl. Kapitel 5).

Praxisbeispiel

Wohnen für junge Familien auf dem Fasanenhof in Stuttgart

Ziel des Projekts ist es, die im Quartier Stuttgart-Fasanenhof bestehende einseitige Alters- und Sozialstruktur (ältere Menschen, Zuwanderer, Transfermittelempfängerinnen und -empfänger) aufzubrechen und den Wohnungsbestand für unterschiedliche Bewohnergruppen, insbesondere für junge Familien, zu differenzieren. Hierfür werden in der Großsiedlung der 1960er-Jahre die Belegungspolitik geändert, arbeitsplatznahe Wohnungen für das benachbarte Gewerbegebiet geschaffen, familiengerechte Neubauten errichtet und die Eigentumsbildung gefördert.

Die Maßnahmen sind in ein breit angelegtes Aktivierungs- und Beteiligungskonzept eingebunden. So ist ein bewohnergetragener Arbeitskreis „Gebäudeplanung und Sanierung“ aktiv an der Entwicklung des städtebaulichen Rahmenkonzepts für den Fasanenhof und die Überlegungen zur Veränderung des Wohnungsbestands beteiligt.

Von der Stuttgarter Wohnungs- und Städtebaugesellschaft mbH (SWSG) als großer Eigentümerin im Gebiet wurden auf Grundlage des Konzepts Neubauvorhaben im Geschosswohnungsbau realisiert sowie mehrere Wohngebäude modernisiert. Darüber hinaus sind von einem Projektträger familienfreundliche Doppel- und Reihenhäuser im frei finanzierten Wohnungsbau errichtet worden. Flankiert werden die Bemühungen um eine Veränderung der Sozialstruktur durch den Ausbau von Kinderbetreuung. Um auch den älteren Bewohnerinnen und Bewohnern den Verbleib im Gebiet zu ermöglichen, errichtet die SWSG derzeit in Kooperation mit der Arbeiterwohlfahrt mehrere Wohneinheiten für betreutes Wohnen sowie ein Seniorenpflegezentrum.



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Weitere Infos:

<http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=441&>

<http://www.stuttgart-fasanenhof.de>

http://www.stuttgart-fasanenhof.de/projekte/ak4_1.pdf

Praxisbeispiel

CHANCE Hamburg und Concierge-Service

Die gemeinnützige CHANCE Beschäftigungsgesellschaft mbH Hamburg, eine hundertprozentige Tochter des Hamburger Wohnungsunternehmens SAGA, qualifiziert und betreut langzeitarbeitslose Menschen im Rahmen befristeter Beschäftigungsverhältnisse mit dem Ziel einer dauerhaften Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

Im Rahmen eines ihrer zentralen Projekte bietet CHANCE Empfängerinnen und Empfängern von Arbeitslosengeld II die Möglichkeit, für die Dauer von maximal zehn Monaten als Hausbetreuer/Concierge in einem Hamburger Wohnquartier zu arbeiten, begleitet von Qualifizierungsmaßnahmen und Fortbildungen.

Die Hausbetreuer stehen Mieterinnen und Mietern vor allem als Ansprechpersonen sowie für kleine Dienstleistungen zur Verfügung. Generell sollen sie die Kommunikation in der Mietergemeinschaft fördern. Bislang haben solche Concierge- und Pförtnerdienste an rund 100 Standorten in Hamburg – nicht nur in Gebieten der Programmkulisse Soziale Stadt – erfolgreich das nachbarschaftliche Miteinander belebt und dabei geholfen, soziale Spannungen abzubauen sowie die Lebensqualität vor Ort zu verbessern. Das subjektive Sicherheitsgefühl vieler Mieterinnen und Mieter hat sich – auch durch zurückgehenden Vandalismus – ebenso verbessert wie ihre Wohnzufriedenheit im Quartier.

CHANCE wird durch die Agentur für Arbeit Hamburg, die Behörde für Wirtschaft und Arbeit sowie von team.arbeit.hamburg (Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II) gefördert. Seit 1999 liegt die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt bei rund 25 Prozent.



Fotos:
Thomas Klindt, CHANCE Beschäftigungs-
gesellschaft mbH Hamburg

Weitere Infos:
<http://www.chance-hamburg.de>

3.2 Schule und Bildung

Zusammenfassung

Im Verlauf der Umsetzung des Programms Soziale Stadt hat das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ im Zusammenhang mit Fragen der sozialen und Arbeitsmarktintegration kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Dabei spielt die Offenheit von Schule für neue Unterrichtsformen und Möglichkeiten der individuellen Förderung von Schülerinnen und Schülern ebenso eine zentrale Rolle wie die Öffnung von Schule in den Stadtteil hinein (Räumlichkeiten, Zielgruppen, Angebote). Die Gestaltung von wichtigen Themen wie „Übergang Schule – Beruf“ lässt sich nur über erweiterte Kooperationsformen mit anderen Akteuren der Quartiersentwicklung bewerkstelligen. Den Idealfall stellt ein gebietsbezogenes „Bildungsmanagement“ dar.

Ausgangslage

Das Fehlen von Schulabschlüssen bzw. generell eine geringe Berufsqualifizierung – oft verbunden mit „schwierigen“ Biographien – sind Gründe dafür, dass Menschen aus verschiedenen Bevölkerungsgruppen keinen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz finden. Von diesen Problemen sind die Programmgebiete der Sozialen Stadt besonders betroffen, in denen der Anteil sozial schwächerer Haushalte und von Zuwanderern in der Regel überdurchschnittlich hoch ist. Mangelnde Sprachkenntnisse sowie unzureichende Unterstützung von Schülerinnen und Schülern durch ihre Eltern gehören zu den Ursachen für in der Regel weit unterdurchschnittliche Bildungserfolge in benachteiligten Stadtteilen (vgl. Bundesregierung 2007: 116; BMVBS/BBR/Difu 2007: 39). Umso bedeutsamer ist hier das Handlungsfeld „Schule und Bildung“, unter das Maßnahmen und Projekte nicht nur zur arbeitsmarktbezogenen, sondern auch in starkem Maße zur sozialen Integration der Quartiersbevölkerung fallen (vgl. auch Kapitel 3.3). Bildung wird als „umfassender Prozess der Entwicklung und Entfaltung derjenigen Fähigkeiten [verstanden], die Menschen in die Lage versetzen, zu lernen, Leistungspotenziale zu entwickeln, zu handeln, Probleme zu lösen und Beziehungen zu gestalten“ (BJK 2002). Dies kann jedoch nicht allein Aufgabe von Schule sein – erfolgreiche Lebensführung und soziale Integration basieren gleichermaßen auch auf Bildungsprozessen in Familie, Kindertageseinrichtungen sowie Institutionen der Jugendarbeit und der beruflichen Bildung (Difu 2003: 124 f.). Gleichwohl kommt der Institution Schule vor allem in den Quartieren der Sozialen Stadt zentrale Bedeutung zu – nicht nur, weil sie vielfältige Defizite im sozialen Umfeld von Schülerinnen und Schülern zumindest teilweise kompensieren kann, sondern auch, weil Ruf und Erfolg der Schulen für viele sozial stärkere Haushalte wichtiges Entscheidungskriterium für einen Fortzug oder Verbleib im Quartier sind (vgl. Bundesregierung 2007: 116).

Rahmenbedingungen

Befund und programmatische Ausgangslage standen in der Sozialen Stadt allerdings nicht von Anfang an im Einklang miteinander: Noch in der zweiten Fassung des ARGEBAU-Leitfadens aus dem Jahr 2000 spielte das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ lediglich eine untergeordnete Rolle und wurde ausschließlich unter dem technischen Aspekt der Infrastrukturausstattung betrachtet (vgl. Bauministerkonferenz 2000). Dabei sind die jüngst im Zusammenhang mit Jugendgewalt aufgetretenen Diskussionen über die Dringlichkeit der Schaffung besserer Bildungschancen für Kinder und Jugendliche aus benachteiligten Familien als womöglich einziger Integrationschance nichts Neues. Nicht nur die Ergebnisse der PISA-Studie aus dem Jahr 2001 haben hier erhebliche Defizite aufgezeigt. Auch die Anfang 2003 von der Arbeiterwohlfahrt veröffentlichte Untersuchung „Armut im frühen Grundschulalter“ kommt zu ähnlichen Aussagen (vgl. taz vom 28.02.03), und in der bundesweiten Zwischenevaluierung war vor vier Jahren ebenfalls darauf hingewiesen worden, dass die „Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Milieus in Deutschland erheblich eingeschränkt sind“ (BBR/IfS 2004: 160).

Schule und Bildung in der Programmumsetzung

Welche Bedeutung das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ tatsächlich in der Programmumsetzung hat, zeigen unter anderem die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung. Dabei fällt vor allem auf, dass zwischen der Anzahl bildungs- und schulbezogener Maßnahmen und der Frage, für wie wichtig sie im Kontext der Quartiersentwicklung erachtet werden, eine Diskrepanz besteht: So rangiert das Handlungsfeld bei der Programmumsetzung zwar gleich hinter „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“, „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie – allgemeiner – „Soziale Aktivitäten/Soziale Infrastruktur“. Allerdings werden jenseits der unmittelbaren Realisierbarkeit entsprechender Projekte und Maßnahmen die Handlungsfelder „Beschäftigung, Qualifizierung, Ausbildung“, „Wohnungsversorgung und -wirtschaft“, „Integration von Migranten und Migrantinnen“ sowie „Nachbarschaftliches Zusammenleben“ als noch bedeutsamer – vermutlich auch im Sinne von „wünschenswerter“ – eingeschätzt (vgl. Tabelle 3; Difu 2006: 103 ff.).

Betrachtet man die qualitativen Komponenten des Handlungsfelds, werden noch immer Defizite erkennbar, die sowohl das Selbstverständnis von Schule als auch deren Einbindung in die Quartiersentwicklung betreffen. Dies ist beispielsweise ein Ergebnis der Fachtagung „Bildung im Stadtteil“, die im Mai 2005 von der Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag von BMVBS/BBR durchgeführt wurde. Danach ist das Spektrum innovativer Ansätze zwar groß, nicht jedoch die Anzahl bereits umgesetzter Maßnahmen und Projekte, die dieses Kriterium erfüllen. „Wie solche Projekte zur Regel werden und ‚Schule machen‘ können, ist noch ungeklärt“, heißt es in der Tagungsdokumentation (Difu 2005: 6). Noch zu oft wird Bil-

derung allein mit der Institution Schule assoziiert, werden die Übergänge Kindergarten – Schule – Beruf zu wenig thematisiert.



Foto:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Diese Tendenzen werden in den Länderevaluierungen teilweise bestätigt. So weisen beispielsweise die Untersuchungen aus Berlin und Hessen ebenfalls auf die Notwendigkeit einer stärkeren Einbindung von Schule in die Quartiersentwicklung hin (vgl. empirica 2003: 10; HA/LAG/IWU 2004: 35). In dem Berliner Evaluationsbericht heißt es: „Die Schulen, bei denen die Zusammenarbeit mit den Quartiersmanagement-Teams (...) intensiver verläuft, haben sich nach und nach stärker für das Quartier geöffnet“ (empirica 2003: 11). In den Berichten aus Hamburg und Hessen wird besonders auf die Bedeutung des Übergangs Schule – Beruf hingewiesen (vgl. HA/LAG/IWU 2004: 37; Mayer 2004: 27 ff.).

Strategien zur Einbindung des Handlungsfeldes „Schule und Bildung“ in die Quartiersentwicklung

Angeichts der vielfältigen Herausforderungen, vor denen Schulen in benachteiligten Quartieren stehen, bietet es sich als übergeordnete Strategie an, dass sie ihr Selbstverständnis, „Stätte der Wissensvermittlung“ für Schülerinnen und Schüler zu sein, in Richtung eines Leitbilds des – im physischen wie auch inhaltlichen und zielgruppenbezogenen Sinne – „offenen Lernorts“ weiterentwickeln. Diese „Öffnung von Schule“ kann durch eine Reihe von Einzelstrategien erreicht bzw. unterstützt werden (vgl. Difu 2003: 126 ff.):

- Einführung neuer Unterrichtsformen, -methoden und -inhalte: Orientierung an Bedarfen und Lebenspraxis der Schülerschaft,

- Einführung von Schulsozialarbeit,
- Kooperation mit Akteuren der Quartiersentwicklung: Quartiermanagement, Betriebe, Kommunalverwaltung (insbesondere Jugendhilfe), Polizei usw.,
- stärkere Einbeziehung von Schule in quartiersbezogene Netzwerke: Nutzung der Multiplikatorenfunktion von Schule, um Eltern und damit einen Großteil der lokalen Quartiersbevölkerung zu erreichen (vgl. BMVBS/BBR/Difu 2007: 39),
- Erweiterung des Angebotsspektrums von Schule in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren: u.a. Sprachförderung, Sport- und Kulturangebote, Gesundheitsförderung, Gewaltprävention,
- Erweiterung des Zielgruppenspektrums für diese Angebote: z.B. Eltern (mit Migrationshintergrund),
- Ausweitung der Angebotszeiten auf den Nachmittag und ggf. auch Abend,
- Raumnutzungsangebote für außerschulische Nutzergruppen aus dem Quartier: lokale Vereine und Initiativen, Bewohnergruppen u.a.,
- Verbesserung der Spiel- und Lernumgebung: Schulhofumgestaltung, Einrichtung von Schülercafés usw. (vgl. Olejniczak 2005: 13),
- Entwicklung von Schule zu einem quartiersbezogenen Kommunikations- und Begegnungszentrum,
- Austausch zwischen Schule und (lokalen) Gewerbetreibenden im Rahmen berufsvorbereitender Praktika: Einbeziehung der Anforderungen von Unternehmen in den Unterricht, Vermittlung von fachlichen und sozialen Qualifikationen für das Arbeitsleben, Aufbau arbeitsbezogener Brücken in den weiteren räumlichen Kontext von Gesamtstadt und Region (vgl. auch BMVBS/BBR/Difu 2007: 39).

Insgesamt geht es also darum, die formale Schulbildung durch eine Vielzahl eher informeller Bildungsmöglichkeiten in der Lebenswelt „vor der Haustür“ und auch „in die Stadt hinein“ zu ergänzen bzw. beide miteinander in Einklang zu bringen und die beteiligten Akteure (Ämter, Kinder- und Jugendarbeit, Träger, Eltern, Schülerschaft, Unternehmen) stärker mit einem Gebietsbezug zu vernetzen (vgl. BMVBS/BBR/Difu 2007: 39 f.).



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Stärkung von Schule und Bildung in der Sozialen Stadt

Ein Beitrag des Bundes zur Stärkung des Handlungsfelds „Schule und Bildung“ sind die Modellvorhaben der Sozialen Stadt und das Partnerprogramm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“, die eine Förderung sozial-, bildungs- und beschäftigungsbezogener Maßnahmen und Projekte auch jenseits baulich-städtebaulicher Belange in den benachteiligten Stadtteilen ermöglichen (vgl. Kapitel 1.3). Hier stellt sich die Frage, ob diese Anstrengungen noch intensiviert und das Angebot geeigneter Programme erweitert werden können.

Darüber hinaus hat die Bauministerkonferenz den Leitfaden zur Programmumsetzung unter anderem im Zusammenhang mit Schule und Bildung aktualisiert: In seiner Fassung vom 29. August 2005 wird auf die steigende Bedeutung der „Verbesserung des Bildungsangebotes in den Quartieren oder des Zugangs zu Bildungsangeboten für die Bewohnerinnen und Bewohner“ explizit hingewiesen (neben Fragen der Integration und der Gesundheitsförderung; Bauministerkonferenz 2005: 4). Auch der Maßnahmen- und Zielbereich, der sich in den alten Leitfaden-Fassungen auf Infrastrukturausstattung beschränkte, wird nun um den Punkt „Schule im Stadtteil“ qualitativ erweitert. Dabei soll es um die „Stärkung der Schulen als Orte der Bildung und Integration“ gehen, in denen „Kinder und Jugendliche unterschiedlicher sozialer und ethnischer Herkunft zusammen kommen, lernen und leben. Die Bedeutung der Schule als aktive Gestalterin des Lebens im Quartier ist zu stärken und zu fördern“ (Bauministerkonferenz 2005: 8).

In Ländern und Kommunen gilt es ebenso wie auf Bundesebene, Ressourcenbündelung und Vernetzung bildungsrelevanter Politikbereiche auszubauen und zu stärken sowie die materielle und personelle Ressourcenausstattung von Bildungseinrichtungen in benachteiligten Stadtteilen zu verbessern. Ein wichtiges Thema ist außerdem die bedarfsgerechte Konzipierung und Einrichtung von Ganztagschulen. Schließlich erscheint auch für das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ die Einführung von Berichterstattung und Evaluierungen in Städten und Gemeinden notwendig, um Bedarfe und Entwicklungen identifizieren zu können (vgl. Bundesregierung 2007: 117 f.).

Für die Umsetzungsebene der Quartiere bedarf es schließlich stärkerer und institutionalisierter Kooperationsstrukturen, damit die Reduktion von Bildung auf Schule tatsächlich überwunden wird und der Kontext der Alltagswelt in Bildungskonzepte vor Ort einfließt: „Schulen, Betriebe, Kinder- und Jugendhilfe sowie Quartiermanagement müssen (...) stärker in vernetzte Strukturen eingebunden werden“ (Difu 2005: 6). Diese Forderung kann durch eine stärkere Gebietsorientierung als Grundlage für ein integriertes „Bildungsmanagement“ erfüllt werden, „das Sozial- und Familienpolitik einschließt und in den Quartieren verankert ist“ (ebenda). Damit wären „Schule und Bildung“ nicht mehr nur ein in die Kulisse der Sozialen Stadt zu integrierendes Handlungsfeld, sondern stellen selbst ein komplexes, integrierendes Konzept dar.

Praxisbeispiel

Partnerschaft Schule – Betrieb

Die „Partnerschaft Schule – Betrieb“ wurde im Jahr 2000 von der Industrie- und Handelskammer Berlin ins Leben gerufen, um Schulen und Unternehmen nicht nur in Gebieten der Sozialen Stadt stadtteilbezogen miteinander ins Gespräch zu bringen und dadurch das gegenseitige Wissen voneinander zu vertiefen. Ausgangspunkt war die Feststellung, dass viele Auszubildende nicht die Erwartungen von Betrieben erfüllen, unter anderem weil sie die Anforderungen der Arbeitswelt nur unzureichend kennen.

Das Projekt wendet sich an innovationsbereite Berliner Schulen der Sekundarstufe I sowie an interessierte Betriebe. Die jeweiligen Kooperationsbeziehungen werden individuell gestaltet und basieren unter anderem auf räumlicher Nähe der Partner, von denen beide etwas zu den Projekthaltungen beisteuern müssen. Dazu können von betrieblicher Seite gehören:

- Betriebsbesichtigungen und -erkundungen, Betriebspraktika im Rahmen neuer Praktikumsmodelle: Nutzung der Betriebe als Lernorte für Schülerinnen und Schüler,
- Orientierungshilfen für Jugendliche auf dem Ausbildungsmarkt,
- Vorbereitung auf Bewerbungen, Information über Auswahlverfahren,
- arbeitsweltbezogene Seminare für Lehrkräfte, gemeinsame Seminare von Auszubildenden und Lehrkräften zu praxisorientierten Unterrichtsmethoden,
- Hospitanz von Lehrkräften im Betrieb.

Schulen können unter anderem folgende Leistungen anbieten:

- Nutzung von Schulräumen für betriebliche Weiterbildungszwecke,
- Unterstützung von Kleinbetrieben bei der Erstellung einer Homepage,
- Gestaltung von Betriebszeitungen durch Schülerinnen und Schüler,
- Sprachunterricht für Betriebsangehörige (z.B. Englisch),
- Nachhilfe in allgemeinbildenden Fächern für Auszubildende,
- Unterstützung bei Firmenveranstaltungen.

Grundlage der Partnerschaften von Schulen und Betrieben sind schriftliche Vereinbarungen über die Kooperationsziele, verbunden mit einer ausgearbeiteten Zeit-/Verlaufsplanung. Für das Management der Partnerschaften sind auf beiden Seiten feste Ansprechpartner verantwortlich, die sich im Idealfall regelmäßig treffen.



Quelle:
IHK Berlin.



Weitere Infos:

Volkholz (2005)

[http://www.berlin.ihk24.de/
produktmarken/aus_und_weiterbildung/
anlagen/_verlinkungen/ziele.jsp](http://www.berlin.ihk24.de/produktmarken/aus_und_weiterbildung/anlagen/_verlinkungen/ziele.jsp)

Praxisbeispiel

„Bewegte Schule – Schule als lernendes System im Stadtteil“



Die EXPO-Grundschule Fridtjof Nansen im ehemaligen Soziale-Stadt-Modellgebiet Hannover-Vahrenheide-Ost reagiert auf die spezifischen sozialen Herausforderungen im Quartier – beispielsweise stammt die Schülerschaft zu zwei Dritteln aus Zuwandererfamilien und repräsentiert mehr als 20 Nationen –, indem sie seit 1999 innovative pädagogische Konzepte erprobt. In deren Mittelpunkt stehen die Ziele,

- Schülerinnen und Schüler an ein lebenslanges, eigenverantwortliches Lernen heranzuführen,
- den Schulalltag schülergerecht durch Belastungs- und Entspannungsphasen zu strukturieren,
- Schülerinnen und Schülern ein positives Selbstwertgefühl zu vermitteln sowie
- ihre motorischen Fähigkeiten zu verbessern.

Beteiligung und Öffnung der Schule zum Stadtteil sind die beiden Grundprinzipien des Konzepts. Schulrelevante Entscheidungen beispielsweise zur Organisation von Arbeitsabläufen, Lösung aktueller Probleme, Qualitätssicherung oder Öffentlichkeitsarbeit werden in einer Steuerungsgruppe getroffen, die aus Vertreterinnen und Vertretern von Lehrerschaft, Eltern und des in die Schule integrierten Horts besteht. Die Partizipation von Schülerinnen und Schülern im Rahmen eines Kinderparlaments spielt ebenso eine große Rolle wie Elternbeteiligung – unterstützt durch Schulsozialarbeit – beispielsweise bei der Gestaltung des Schulumfelds, die sich als Freiraumkonzept in die Sanierung des Stadtteils integriert.

Unter das Stichwort „Öffnung von Schule“ fallen auch Angebote, die über den zielgruppenorientierten Unterricht hinausgehen: Beauftragung Langzeitarbeitsloser mit Serviceleistungen rund um die Schule, Sprachunterricht für ausländische Kinder und ihre Mütter, Angebot vielfältiger Freizeitmöglichkeiten. Insgesamt bietet die Fridtjof-Nansen-Schule allen Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern einen „geschützten Raum“ innerhalb eines von vielen sozialen Konflikten und sozialpsychologischen Problemen belasteten Umfelds.



Quelle:
Fridtjof-Nansen-Schule, Hannover.



Weitere Infos:
BZgA (2006: 167–172)
<http://www.bewegteschule.de>
<http://www.fns-online.de/index.html>

3.3 Integration von Zuwanderern

Zusammenfassung

Die Integration von Migrantinnen und Migranten hat sich in den letzten Jahren zu einem Kernbereich der Programmumsetzung entwickelt. Dabei stellen sich die Förderung von Spracherwerb und Bildung, die Stärkung ethnischer Ökonomie, verbesserte Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten für Zuwanderer sowie die interkulturelle Öffnung von sozialen Einrichtungen als zentrale Integrationsstrategien heraus. Generell sind Erfolge stadtteilbezogener Integration offenbar dann leichter zu erzielen, wenn die Arbeit im Quartier durch eine kohärente gesamtstädtische Integrationspolitik unterstützt wird. Vielerorts fehlt diese allerdings noch. Nachholbedarf besteht aber auch im Hinblick auf eine ethnische Besetzung lokaler Quartiermanagements.

Ausgangslage in den Programmgebieten

In den Programmgebieten der Sozialen Stadt übertrifft der Anteil von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund meist deutlich den Durchschnitt in der jeweiligen Gesamtstadt (vgl. Tabelle 4). Während nur acht Prozent der Gesamtstädte einen Anteil von Bevölkerung mit Migrationshintergrund von 20 Prozent und mehr aufweisen, sind es in den Quartieren der Sozialen Stadt etwas mehr als die Hälfte (51 Prozent). Der überdurchschnittliche Anteil an Migrantinnen und Migranten erweist sich vor allem in den alten Bundesländern als prägendes Merkmal vieler benachteiligter Stadtteile (vgl. Difu 2006: 28).

Anteil an Migrantinnen und Migranten in %	Anteile der Städte in % n=178*	Anteil der Quartiere in % n=178*
unter 5	20	15
5 bis < 10	20	8
10 bis < 15	36	11
15 bis < 20	16	15
20 bis < 25	6	12
25 bis < 30	1	11
30 und höher	1	28
Gesamt	100	100

Tabelle 4:

Anteile an Migrantinnen und Migranten in der Gesamtstadt und im Programmgebiet (in Prozent)

Quelle:
Dritte bundesweite Befragung, Difu
2005/2006.



Deutsches Institut für Urbanistik

* Nur Programmgebiete, für die Angaben sowohl für die Gesamtstadt als auch für das Quartier vorliegen.

Vor dem Hintergrund abnehmender Integrationskraft des Arbeitsmarktes werden dem Quartier und dem direkten Wohnumfeld immer größere Bedeutung für

Verlauf und Erfolg von Integrationsprozessen beigemessen (vgl. u.a. Bundesregierung 2007; Schader-Stiftung u.a. 2007). Das viel beschworene Leitbild der „multikulturellen Gesellschaft“ weist jedoch – auch in den Programmgebieten – Risse auf. Einerseits ist die deutsche Mehrheitsgesellschaft nach wie vor nicht frei von Ängsten und Ressentiments gegenüber Fremdem und Fremden, andererseits lassen sich bei Migrantinnen und Migranten vielerorts Rückzugs- und Abgrenzungstendenzen beobachten. Zu dieser Problematik tritt in den Gebieten der Sozialen Stadt die soziale und ökonomische Marginalisierung sowohl der deutschen als auch der zugewanderten Bevölkerung hinzu. Diese Situation begünstigt und verstärkt Konflikte um knappe Ressourcen wie Ausbildungs- und Arbeitsplätze, bezahlbaren Wohnraum, aber auch um Lebensstile sowohl zwischen einheimischer Bewohnerschaft und Zuwanderern wie auch innerhalb verschiedener Migrantengruppen (Schader-Stiftung u.a. 2005: 16).

Integration in der Programmumsetzung

Trotz offensichtlichen Problemdrucks stand das Handlungsfeld „Integration“ nicht von Beginn an im Zentrum des Programms Soziale Stadt. In der bundesweiten Zwischenevaluierung wurde daher auch beklagt, dass die Integration von Zuwanderern noch nicht die Rolle spielt oder spielen kann, die sie für die Stadtteilentwicklung eigentlich haben sollte, und mit Recht dafür plädiert, diese Aufgabe „zu einem Schwerpunkt der künftigen Programmentwicklung“ zu machen: „Die Verständigung mit Migrantenorganisationen und der Aufbau interkultureller Kommunikation und Kooperation sind sicher die schwierigsten Aufgaben der Stadtteilentwicklung – aber bilden sicher auch eines der größten Potenziale für eine Verringerung der Problemlagen.“ (BBR/IFS 2004: 167 ff., 193 ff.) Daraufhin wurde das Handlungsfeld im Jahr 2005 als Maßnahmenschwerpunkt in die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern aufgenommen; zur gleichen Zeit ist auch im Leitfaden der Länder zur Programmumsetzung erstmals auf Integration als Thema mit wachsender Bedeutung hingewiesen worden (Bauministerkonferenz 2005: 4).

Nach den Ergebnissen der dritten Befragung zählt die Integration von Zuwanderern mittlerweile offenbar zu den Kernbereichen der Programmumsetzung: In rund der Hälfte aller Gebiete wurden zum Zeitpunkt der Befragung Integrationsprojekte durchgeführt, und immerhin für fast ein Fünftel der Gebiete wird das Handlungsfeld als besonders wichtig eingestuft (vgl. Tabelle 3), wobei es deutliche Unterschiede zwischen den migrantenreichen westlichen (21 Prozent) und den migrantenarmen östlichen Bundesländern (acht Prozent, ohne Berlin: zwei Prozent) gibt. Spezielle Beteiligungsangebote für Zuwanderer spielen in fast drei Fünftel der Gebiete eine Rolle. Gleichzeitig – dies zeigen die Befragungsergebnisse ebenso wie verschiedene Evaluierungen (vgl. u.a. Farwick/Petrowsky 2005: 151; Sandeck 2005: 144) – werden Migrantinnen und Migranten allerdings häufig nur schlecht oder gar nicht erreicht. Aus einem „komplexen Zusammenwirken von Verweige-

rung politischer Rechte und sozial-kultureller Abschließung auf die eigene Gruppe ergibt sich eine extrem niedrige Beteiligung von Migrant/inn/en an Diskussionen und Entscheidungen über die Entwicklung ihres Wohnquartiers“ (BBR/IfS 2004: 128).



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Auch in den Beiträgen und Diskussionen beim 4. Fachpolitischen Dialog zur Sozialen Stadt „Integration von Zuwanderern vor Ort“ im Herbst 2007 in Berlin wurde die zentrale Bedeutung des Handlungsfelds „Integration“ für die Programmumsetzung immer wieder herausgestellt (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2007). So wurde mehrfach – auch seitens des Bundes – die Rolle des Programms für die notwendige ressortübergreifende Bündelung von Maßnahmen zur Integration betont. Desgleichen wird im Nationalen Integrationsplan, der die „Integration vor Ort“ als einen Handlungsschwerpunkt ausweist und den sozialräumlichen Bezug von Integration besonders hervorhebt, das Programm Soziale Stadt als ein wichtiges und zentrales Handlungsinstrument der Integration eingeschätzt und daher empfohlen, die Bundesfinanzhilfen für das Programm fortzuführen und auf dem jetzigen Niveau zu verstetigen; die Handlungspotenziale des Programms, insbesondere auch die erweiterten Fördermöglichkeiten im Rahmen von Modellvorhaben sollen für die Integration von Zuwanderern in benachteiligten Stadtquartieren genutzt werden (Bundesregierung 2007: 109 ff.).

Strategien stadtteilbezogener Integration

Integration ist eine Querschnittsaufgabe, die fachübergreifend über Ressortgrenzen hinweg umgesetzt werden muss. Dies gilt auch für die Integrationsarbeit im Quartier. Als zentral haben sich hierbei unter anderen folgende Bereiche herausgestellt (vgl. Schader-Stiftung u.a. 2007: 47 f.; Reimann/Schuleri-Hartje 2005):

- *Förderung von Spracherwerb und Bildung:* Ohne Kenntnisse und Gebrauch der Sprache der Mehrheitsgesellschaft und ohne gleiche Bildungschancen ist Zuwanderern der Weg in die berufliche Integration weitgehend verwehrt. Ein Schwerpunkt stadtteilbezogener Integrationsarbeit liegt daher in der (vor-)schulischen und allgemeinen Bildungsförderung (vgl. Kapitel 3.2). In den Gebieten der Sozialen Stadt wird in diesem Bereich eine breite Palette von Maßnahmen umgesetzt: vorschulischer Sprachunterricht, Hausaufgabenhilfen und schulische Förderangebote, Einrichtung von Ganztagschulen, Ausbau von Schulen und Kindertagesstätten zu „Stadtteilschulen“ und „Stadtteil-Kitas“, berufliche Qualifizierungsangebote an Schulen sowie Sprachkurse für Eltern.
- *Stärkung ethnischer Ökonomie:* Die Integrationsfunktion ethnischer Ökonomie im Quartier wird in Bezug auf den Arbeitsmarkt am deutlichsten. Erfolgreiche Betriebe bieten nicht nur ethnischen Unternehmern, sondern auch ihren Angestellten die Teilnahme am Erwerbsleben. Außerdem sind ethnische Gewerbebetriebe Anlauf- und Informationsstellen für Neuzugewanderte und übernehmen häufig eine Brückenfunktion zwischen Zuwanderern und deutscher Bevölkerung. Die Potenziale der ethnischen Ökonomie gezielt auszuschöpfen, ist daher eine zentrale Integrationsstrategie für die Gebiete der Sozialen Stadt. Hierzu gehört unter anderem eine kommunale Wirtschaftsförderung, die Existenzgründerinnen und -gründer mit Migrationshintergrund sowie Ausbildungsverbünde ausländischer Unternehmen gezielt unterstützt (vgl. Kapitel 3.5).



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

- **Verbesserung von Teilhabe- und Mitwirkungsmöglichkeiten:** Zuwanderer sind am Stadtteilgeschehen häufig nur marginal beteiligt. Sprachliche und kulturelle Barrieren tragen dazu bei, dass sie sich in ihre ethnischen Bezüge zurückziehen. Die Erfahrungen in der Programmumsetzung zeigen, dass insbesondere durch niedrigschwellige, aufsuchende und zielgruppenspezifische Angebote die Teilhabe und Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten gefördert werden können (vgl. Hanhörster/Reimann 2007: 91). Bewährt haben sich Maßnahmen zur individuellen Stärkung (soziale und kommunikative Kompetenz, Selbstbewusstsein), die Einrichtung interkultureller Kommunikations- und Begegnungsorte, die Unterstützung ethnischer Selbstorganisationen sowie die Entwicklung zielgruppengerechter Sportangebote.

Stärkung von Integration in der Sozialen Stadt

Allein auf Stadtteilebene können die Probleme der Integration und des Zusammenlebens nicht gelöst werden. Ansatzmöglichkeiten und Erfolgsaussichten von Integrationsarbeit im Quartier sind in starkem Maße von übergeordneten Entwicklungen, von bundes- und landespolitischen Entscheidungen, aber auch von gesamtstädtischer Integrationspolitik abhängig. Für eine erfolgreiche Arbeit im Stadtteil sind ganzheitlich orientierte sowie ressortübergreifend und partizipativ – unter Einschluss der Zuwanderer sowie der einheimischen Bevölkerung – erarbeitete gesamtstädtische Integrationskonzepte erforderlich. Vielerorts fehlt eine konsistente kommunale Integrationspolitik allerdings noch.

Eine stärkere Unterstützung der Stadtteilarbeit durch die kommunale Ebene ist auch bei der Stabilisierung und Förderung ethnischer Ökonomie nötig. Diese Strategie ist von zentraler Bedeutung für die Integration vor Ort, da die Teilnahme von Zuwanderern an den wirtschaftlichen Lebensbereichen der Aufnahmegesellschaft eine der notwendigen Voraussetzungen ist, um jede weitere Stufe der strukturellen, kulturellen und sozialen Integration realisieren zu können (Boos-Krüger/Wilk 2005: 10). Im Bereich ethnischer Ökonomie werden von den Programmverantwortlichen vor Ort bislang allerdings kaum positive Veränderungen wahrgenommen (vgl. Kapitel 4.1). Wichtig erscheint daher eine stärker sozialraumorientierte Wirtschaftsförderung der Kommune, die auf Wege und Möglichkeiten

setzt, benachteiligte Stadtteile aus ihren eigenen, lokalen Ressourcen heraus als Wirtschaftsstandort zu entwickeln, die betriebswirtschaftliche Beratungen für Migrant*innenunternehmen durchführt (Boos-Krüger/Wilk 2005: 12 f.) und die quartiersbezogene Entwicklungskonzepte in gesamtkommunale und regionale Wirtschaftsstrategien einbettet (Bundesregierung 2007: 11). Die traditionelle Wirtschaftsförderung der Kommunen arbeitet noch zu häufig ohne sozialräumlichen Bezug und ohne eine besondere Zielgruppenorientierung.

Nachholbedarf besteht auch im Hinblick auf eine ethnische Besetzung des lokalen Quartiermanagements. Die Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund ist ein wichtiges Signal an die Quartiersbevölkerung und wirkt sich positiv auf den Zugang und die Erreichbarkeit von Zuwanderern – insbesondere der gleichen Ethnie – aus (Hanhörster/Reimann 2007: 97), stellt aber immer noch die Ausnahme dar (Difu 2006: 83).

Letztlich können die gesamtgesellschaftlichen Defizite und Ursachen der mangelnden Integration jedoch allein im Quartier nicht kompensiert bzw. beseitigt werden „... denn es werden lediglich Erscheinungsformen bearbeitet. Doch dieses ist wichtig für das Gefühl, respektiert zu werden und ... dort, wo man wohnt, zu Hause zu sein“ (Dangschat 2007: 181).



Foto:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Stadtteilmütter in Berlin-Neukölln

Ziele des auf zwei Jahre (9/2006–12/2008) angelegten Pilotprojekts „Stadtteilmütter“ im Berliner Bezirk Neukölln sind einerseits die Ermutigung und Sensibilisierung von Migranteneltern, ihre Erziehungsverantwortung aktiv wahrzunehmen, andererseits die Qualifizierung und Förderung erwerbsloser Migrantinnen.

Arbeitslose Frauen – überwiegend türkischer und arabischer Herkunft – werden in einem halbjährigen Kurs in den Bereichen Bildung, Sprache, Erziehung und Gesundheit qualifiziert. Die so ausgebildeten Stadtteilmütter besuchen Familien ihrer ethnischen Community und unterstützen Eltern und Kinder beispielsweise bei Erziehungsfragen, verweisen auf kieznahe Bildungseinrichtungen oder helfen bei der selbstständigen Wahrnehmung der Erziehungsverantwortung. Die Familien erhalten bei den insgesamt zehn Besuchen ausführliche Informationen und Materialien, die zur Auseinandersetzung mit dem eigenen Erziehungsverhalten motivieren und gleichzeitig Hilfen im Bezirk aufzeigen. Die Stadtteilmütter selbst werden sozialpädagogisch begleitet und erhalten für ihre Tätigkeit eine geringe Entlohnung. Die Frauen gewinnen an Selbstbewusstsein, nehmen innerhalb der eigenen ethnischen Community eine positive und ermutigende Vorbildfunktion ein und haben daher auch Einfluss auf die Erziehung und Entwicklung der Kinder in den betroffenen Familien.

Initiiert wurde das Projekt bereits im Jahr 2000 vom Quartiermanagementbüro Schillerpromenade im Bezirk Neukölln. In diesem Gebiet leben besonders viele sozial benachteiligte Migrantenfamilien. Mit dem Pilotprojekt wird die Arbeit auf alle neun benachteiligten Stadtteile Neuköllns ausgeweitet. Träger ist das Diakonische Werk Neukölln-Oberspree e.V., das eng mit Stadtteilbüros, Kindertagesstätten, Schulen, Elterntreffs, Beratungsdiensten, der Jugendhilfe sowie dem Jobcenter im Bezirk Neukölln zusammenarbeitet. Um Wirksamkeit und Übertragbarkeit des kultursensibel und partizipatorisch ausgerichteten Pilotprojekts zu prüfen, wird dieses extern evaluiert. Die Kosten für das Projekt werden vom Berliner Senat und dem Bezirk Neukölln getragen.



Fotos:
Maria Macher, Berlin

Weitere Infos:

www.gesundheitberlin.de/download/Macher.pdf

www.berlin.de/ba-neukoelln/verwaltung/modellprojekteimbezirk.html

Weitere Infos:
www.profimannheim.de
Höbel und andere (2006: 68 f.)

3.4 Gesundheitsförderung

Zusammenfassung

Auch wenn Gesundheitsförderung bei der Programmumsetzung noch immer eine untergeordnete Rolle spielt, gewinnt das Thema in der Sozialen Stadt zunehmend an Fahrt. Dazu trägt auch die 2007 aufgenommene Kooperation zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) bei. Gängige Strategien stadtteilbezogener Gesundheitsförderung sind die Bildung gesundheitsbezogener Netzwerke, die Entwicklung niedrigschwelliger und zielgruppenbezogener Angebote zur Gesundheitsförderung sowie die infrastrukturelle Verankerung der Maßnahmen mittels der Einrichtung von Gesundheitshäusern, -läden und -treffs. Für eine Stärkung des Handlungsfelds muss es vor allem gelingen, die Akteure des Gesundheitswesens besser als bisher in die Programmumsetzung einzubinden.

Gesundheitliche Lage in den Programmgebieten

Dass Armut ein erhebliches Gesundheitsrisiko darstellt und sozioökonomische Parameter wie Einkommen, beruflicher Status und Bildung in engem Zusammenhang mit gesundheitlich belastenden Lebensbedingungen, Gesundheitsverhalten sowie Gesundheitszustand stehen, ist schon lange bekannt. Menschen mit geringem Einkommen, niedriger beruflicher Stellung oder Bildung leiden häufiger an gesundheitlichen Beeinträchtigungen und sterben in der Regel früher. Dieser Befund sozial bedingter gesundheitlicher Ungleichheiten ist durch Ergebnisse der aktuellen Gesundheitsberichterstattung des Bundes und des bundesweiten Kinder- und Jugendgesundheits surveys 2003–2006 erneut bestätigt worden (RKI 2006a, S. 83 ff.; RKI 2006b).

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Armut und Gesundheitsbelastungen ist generell von einer Häufung gesundheitlicher Probleme in benachteiligten Stadtteilen auszugehen. Diese Annahme ist jedoch bislang nur für wenige Gebiete mit konkreten quartiersbezogenen Daten unterlegt. Eine hierfür erforderliche kleinräumige Gesundheitsberichterstattung fehlt in der Regel. Soweit in Ausnahmefällen stadtteilbezogene Gesundheitsberichte vorliegen, zeigt sich jedoch immer wieder im gesamtstädtischen Vergleich, dass in benachteiligten Quartieren gesundheitliche Probleme überdurchschnittlich häufig auftreten (vgl. z.B. Bezirksamt Mitte von Berlin 2006). So werden bei den hier aufwachsenden Kindern Karies, Übergewicht und Adipositas, motorische Entwicklungsstörungen, sprachliche Auffälligkeiten und Sprachstörungen, psychische Auffälligkeiten (vor allem Verhaltens-, Hyperaktivitäts- und emotionale Probleme) sowie Passivrauchexposition überproportional häufig beobachtet. Außerdem nehmen diese Kinder seltener an Früherkennungsuntersuchungen teil.

Neben individuellen sozialbedingten Gesundheitsproblemen gibt es in den meisten Gebieten auch allgemeine umweltbedingte Gesundheitsrisiken und -belastungen. Hierzu zählen ein hohes Verkehrsaufkommen und damit verbundene erhöhte Lärm- und Schadstoffemissionen sowie Unfallrisiken. Aber auch quantitative und qualitative Defizite in der Grün- und Freiflächenausstattung verschlechtern vielerorts die gesundheitliche Lage, da sie mit einem Mangel an Erholungs-, Spiel- und Bewegungsflächen sowie einem ungünstigen Mikroklima einhergehen. Umweltbedingte Gesundheitsprobleme im Quartier sind – im Gegensatz zu sozialbedingten – häufig zumindest qualitativ in städtebaulich orientierten Untersuchungen und Studien, die in der Regel als Basis für die Ausweisung als Programmgebiet erstellt werden, kleinräumig erfasst und dokumentiert.

Gesundheit in der Programmumsetzung

Das Handlungsfeld „Gesundheit“ ist im Laufe der Programmumsetzung erst allmählich in den Fokus getreten. Mittlerweile hat es in der Sozialen Stadt aber ohne Zweifel an Fahrt gewonnen. So nahm die Bauministerkonferenz der Länder im Jahr 2005 Gesundheitsförderung als ein wichtiges Thema für die Quartiersentwicklung in ihren „Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ auf (Bauministerkonferenz 2005: 4). Unterstützung erfährt das Handlungsfeld bei der Programmumsetzung auch durch die Spitzenverbände der Krankenkassen: Sie empfehlen in der aktuellen Fassung ihres „Leitfadens Prävention“ von 2006, bei Gesundheitsförderung in der Kommune und im Stadtteil mit dem Programm Soziale Stadt zu kooperieren (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen 2006: 25 f.). Und im Herbst 2007 haben das Bundesministerium für Gesundheit und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit einem gemeinsamen Fachgespräch eine interministerielle Zusammenarbeit begonnen, um das Thema „Gesundheitsförderung“ stärker im Programm Soziale Stadt zu verankern. Im Frühjahr 2008 folgte ein gemeinschaftlich vorbereiteter Expertenworkshop, zu dem maßgebliche Akteure stadtteilbezogener Gesundheitsförderung – unter anderen Quartiermanagerinnen und -manager, kommunale Gesundheitsämter, Mitglieder des Gesunde-Städte-Netzwerks, Landesvereinigungen für Gesundheit sowie Krankenkassen – eingeladen waren, um Voraussetzungen und Bedingungen zu erörtern, unter denen eine erfolgreiche gesundheitsfördernde Entwicklung benachteiligter Stadtteile möglich ist. Die Bemühungen des Bundesministeriums für Gesundheit um eine stärkere Sozialraumorientierung der Gesundheitsförderung und eine Verknüpfung mit dem Programm Soziale Stadt reihen sich dabei ein in die Aktivitäten des von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung initiierten bundesweiten Kooperationsverbundes „Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ (www.gesundheitliche-chancengleichheit.de) und in die Anstrengungen zum „Nationalen Aktionsplan zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten“ (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz/Bun-

desministerium für Gesundheit 2007). So ist die Ende Februar 2008 vom Bundesministerium für Gesundheit zum nationalen Aktionsplan gestartete Förderinitiative „Aktionsbündnisse Gesunde Lebensstile und Lebenswelten“ (Bundesministerium für Gesundheit 2008) insbesondere auch auf Stadtteile und Stadtquartiere sowie sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen ausgerichtet.

Zum Zeitpunkt der dritten Befragung (2005/2006) rangierte das Thema jedoch noch immer unter den Schlusslichtern der Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung (vgl. Tabelle 5). Ob es in der Programmumsetzung berücksichtigt wird, hängt wesentlich von der Mitwirkung der kommunalen Gesundheitsverwaltung ab: Ist sie beteiligt – was lediglich in rund einem Fünftel der Programmgebiete der Fall ist –, erhöht sich der Anteil der Gebiete, in denen Gesundheit in die Programmumsetzung einbezogen ist, etwa auf das Doppelte (Böhme 2007: 5). Allerdings ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen, dass der Querschnittscharakter dieses Bereiches dazu führt, dass neben unmittelbar gesundheitsbezogenen Maßnahmen und Projekten auch solche in anderen Handlungsfeldern wie Umwelt, Verkehr, Wohnumfeld, Sport, Bildung und Beschäftigung oftmals einen mittelbaren Gesundheitsbezug aufweisen. Auf diese gesundheitsfördernden Wirkungen anderer Handlungsfelder lässt sich auch ein weiteres interessantes Ergebnis aus der Umfrage zurückführen: dass nämlich der Anteil der Gebiete, für die gesundheitliche Verbesserungen in der Befragung konstatiert wurden, deutlich höher ist als der Anteil der Gebiete, in denen explizit gesundheitsorientierte Maßnahmen und Projekte durchgeführt wurden.

	Gebiete in %	Rang innerhalb aller Handlungsfelder (2005/2006)
Einbeziehung des Handlungsfeldes „Gesundheit“ in Integriertes Entwicklungskonzept (n = 225)	33	17 von 19
Aktuelle Durchführung von Maßnahmen und Projekten im Handlungsfeld „Gesundheit“ (n = 275)	25	17 von 19
Bereits realisierte Maßnahmen und Projekte im Handlungsfeld „Gesundheit“ (n = 275)	22	16 von 19
Verbesserungen im Handlungsfeld „Gesundheit“ (n = 216)	38	18 von 21
Keine Veränderung im Handlungsfeld „Gesundheit“ (n = 216)	37	4 von 21



Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle 5:
Handlungsfeld „Gesundheit“ in der
Programmumsetzung Soziale Stadt

Quelle:
Dritte bundesweite Befragung, Difu
2005/2006.

Strategien stadtteilbezogener Gesundheitsförderung

Der Schwerpunkt unmittelbar gesundheitsorientierter Projekte und Maßnahmen in der Programmumsetzung liegt in der Stärkung von Gesundheitsressourcen und -potenzialen. In der bisherigen Programmumsetzung haben sich hierbei drei Strategien als zentral herausgestellt:

- Die *Bildung von gesundheitsbezogenen Netzwerken* für den Stadtteil ist häufig der Auftakt für Aktivitäten zur stadtteilbezogenen Gesundheitsförderung. Mit

dem Netzwerkaufbau wird eine zielgerichtete und handlungsbezogene Zusammenarbeit bis dato häufig separiert arbeitender Gesundheitsakteure möglich. Aufgaben der Netzwerkarbeit sind die Ermittlung von Gesundheitsproblemen im Stadtteil, die Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zu deren Bewältigung sowie die praktische Umsetzung von Maßnahmen und Projekten. Mögliche Netzwerkmitglieder sind insbesondere das Jugendamt, das Umweltamt, freie Träger der Gesundheits- und Gemeinwesenarbeit, Krankenkassen, Arztpraxen, Apotheken, Hebammen, Physiotherapeuten, Logopäden, Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Sportvereine und Selbsthilfegruppen.

- Herkömmliche Angebote der Gesundheitsförderung mit so genannter Kommstruktur orientieren sich überwiegend an der Mittelschicht und werden von sozial Benachteiligten häufig nicht angenommen. Neu entwickelte *niedrigschwellige Angebote der Gesundheitsförderung* im Stadtteil gehen daher unmittelbar auf die Zielgruppen zu („Gehstruktur“). Dies gelingt am besten durch aufsuchende Arbeit in der Lebenswelt der Zielgruppen, an vertrauten Orten und Einrichtungen im Quartier wie Kitas, Schulen, Vereinen, sozialen, religiösen und Freizeiteinrichtungen. Weitere Erfolgsfaktoren sind die systematische Einbindung und Qualifizierung von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren wie Erzieherinnen und Erziehern, Lehrerinnen und Lehrern, Ärztinnen und Ärzten. Auch Beteiligungsmöglichkeiten für die angesprochene Zielgruppe gehören dazu (vgl. dazu auch BZgA 2006: 18 f. und 294).



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Eine wichtige Zielgruppe für diese Angebote sind Kinder und Jugendliche: zum einen, weil sie häufig bereits gesundheitliche Probleme aufweisen, zum anderen, weil bei ihnen ein hohes Gesundheitspotenzial vorhanden ist, das aktiviert werden kann und erhalten bleiben soll. Andere Angebote richten sich speziell an Frauen im Stadtteil. Dabei geht es häufig darum, sie in ihrer Rolle als Mutter für Gesundheitsthemen zu sensibilisieren und ihnen deren Bedeutung für die

Entwicklung ihrer Kinder näher zu bringen. Zudem richten sich frauenspezifische Angebote oft insbesondere an Migrantinnen. Bei dieser Gruppe bestehen vielfach große Informationsdefizite im Hinblick auf Gesundheit sowie Vorsorge- und Versorgungsangebote, da Sprach- und kulturelle Barrieren den Zugang zu entsprechenden Informationen und einer optimalen Gesundheitsversorgung erschweren. Themenschwerpunkte der Angebote zur stadtteilbezogenen Gesundheitsförderung bilden gesunde Ernährung, Bewegung, Sucht-, Gewalt- und Unfallprävention, Gesundheit in der Familie sowie gesundheitliche Aufklärung.

- *Gesundheitshäuser, -läden und -treffs* tragen dazu bei, Gesundheitsangebote infrastrukturell im Stadtteil zu verankern. „Unter einem Dach“ werden für verschiedene Zielgruppen entsprechende Maßnahmen und Projekte angeboten. Kontinuierliche Öffnungszeiten und die zwanglose Atmosphäre dieser Einrichtungen helfen Schwellenängste abzubauen. Gleichzeitig werden in der Regel auch stadtteilbezogene Gesundheitsaktivitäten außerhalb der Einrichtung organisiert und durchgeführt, wie z.B. Gesundheitsprojekte in Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen, stadtteilweite Gesundheitstage, Informationsstände im Rahmen von Stadtteilaktivitäten.

Stärkung von Gesundheitsförderung in der Sozialen Stadt

Um das Thema „Gesundheitsförderung“ stärker in die integrierte Stadtteilentwicklung einzubringen, ist es erforderlich, dass sich alle in diesem Bereich tätigen Akteure im Stadtteil – Gesundheitsamt, Krankenkassen, Ärztinnen und Ärzte, Hebammen und andere Gesundheitsberufe, Selbsthilfegruppen – mehr als bisher in der Umsetzung des Programms Soziale Stadt engagieren und vor Ort mitwirken. Damit dies gelingt, scheint es unerlässlich, den Ansatz der sozialräumlichen und stadtteilbezogenen Gesundheitsförderung stärker bei den entsprechenden Akteuren zu verbreiten und darüber aufzuklären, dass der Stadtteil ein zentraler Ort der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten ist.

Gleichzeitig sollte das lokale Quartiermanagement das Thema aktiv in seine Arbeit integrieren und Vernetzungs- und Kooperationsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren anstoßen, den Aufbau unterstützen und koordinieren. Hilfreich hierfür kann die Einrichtung einer „Koordinierungsstelle Gesundheit“ beim Quartiermanagement sein, die als lokaler „Kristallisationskern“ eine gesundheitsbezogene Vernetzungsstruktur im Stadtteil anschiebt, pflegt und moderiert, gemeinsam mit den Netzwerkpartnern eine gesundheitsfördernde Gesamtstrategie für den Stadtteil entwickelt sowie Gesundheitsprojekte initiiert und unterstützt.

Um das Handlungsfeld „Gesundheit“ zu stärken, bedarf es einer angemessenen Finanzierung. Projekte zur Gesundheitsförderung können mit Mitteln aus dem Programm Soziale Stadt prinzipiell nur dann gefördert werden, wenn es sich um investive Maßnahmen handelt, z.B. die Errichtung und Einrichtung von Gesund-

heitshäusern oder bewegungsfördernde Umgestaltungen im Wohnumfeld. Gesundheitsfördernde Maßnahmen nicht-investiver Art – etwa Beratungsangebote, Ernährungskurse, Gesundheitsprojekte in Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen – können jedoch mit den seit 2006 zusätzlich von Bund und Ländern für nicht-bauliche Modellvorhaben zur Verfügung gestellten Mitteln finanziert werden. Bislang ist der Anteil von Gesundheitsprojekten unter den bewilligten Modellvorhaben allerdings vergleichsweise gering. Offenbar ist diese Finanzierungsmöglichkeit in der „Gesundheitsszene“ noch zu wenig bekannt und sollte daher in diesem Akteursbereich stärker kommuniziert werden.

Wichtige potenzielle Partner für die Finanzierung von Gesundheitsprojekten im Quartier sind die gesetzlichen Krankenkassen. Seit der Gesundheitsreform 2000 sind diese verpflichtet, Leistungen der Primärprävention im Rahmen des § 20 Sozialgesetzbuch V durchzuführen. Entsprechende Maßnahmen sollen vor allem einen Beitrag zur Verringerung sozialer Ungleichheit leisten. Auch wenn sich einige Krankenkassen wie beispielsweise der Bundesverband der Betriebskrankenkassen und die Techniker Krankenkasse bereits in Gebieten der Sozialen Stadt engagieren (vgl. Difu 2007a: 14 ff.), muss es gelingen, diesen zentralen Partner – auch vor dem Hintergrund eines zukünftigen Präventionsgesetzes – stärker als bisher in die Programmumsetzung einzubinden.

Stadtteilbezogene Gesundheitsförderung ist ein junges Thema, zu dem bislang nur wenige Erfahrungen vorliegen. Vom Bundesministerium für Gesundheit bzw. den Gesundheitsministerien der Länder geförderte Modellprojekte könnten dazu beitragen, diese Lücke zu schließen. In Rheinland-Pfalz gibt es bereits ein solches Modellprojekt: Gefördert vom dortigen Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen sowie den gesetzlichen Krankenkassen werden hier in zwei Programmgebieten der Sozialen Stadt – Mainzer Neustadt und Trier-Nord – „Gesundheitsteams vor Ort“ erprobt (vgl. Schumann 2007).

Praxisbeispiel

Runder Tisch „Prävention von Kinderunfällen“ in der Dortmunder Nordstadt

Ergebnisse eines statistischen Vergleichs bundesdeutscher Großstädte zu Unfallopfern und Verkehrssicherheit im Straßenverkehr wiesen im Jahr 1996 Dortmund als Großstadt mit den meisten bei Straßenverkehrsunfällen verletzten Kindern aus. Besonders auffällig war der hohe Anteil verunfallter Kinder aus der Nordstadt – dem größten benachteiligten Stadtteil Dortmunds. Daraufhin fassten engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verschiedener Organisationen und Institutionen (Schulen, Kindertageseinrichtungen, Agenda-Büro, Polizei, Krankenkassen, Feuerwehr, Verkehrswacht, Stadtwerke u.a.) sowie der Stadtverwaltung (Stadtplanungs-, Gesundheits-, Tiefbau-, Sozial- und Jugendamt) im Jahr 1998 den Entschluss, die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen zur Unfallverhütung zu bündeln und auf diese Weise die Unfallsituation in der Nordstadt zu verbessern.

Seitdem sind gemeinsam und unter aktiver Einbeziehung von Kindergarten-, Vorschul- und Schulkindern sowie deren Eltern vielfältige Aktivitäten angestoßen und Vorhaben umgesetzt worden, um Unfälle von Kindern im Straßenverkehr, aber auch im Haushalts- und Freizeitbereich zu vermeiden. Die Maßnahmen zielen gleichermaßen auf eine Verbesserung der Verhältnisse (u.a. Schulwegsicherung, Trennung von Geh- und Radwegen) wie auf Verhaltensoptimierung (z.B. Tragen von Helmen und sonstiger Schutzkleidung beim Radfahren und Inlineskaten, Installieren von Rauchmeldern in der Wohnung). Durch eine solche Kombination von Verhältnis- und Verhaltensprävention kann eine besonders hohe Präventivwirkung erzielt werden. So ist die Zahl der im Straßenverkehr verunglückten Kinder im Bezirk Innenstadt Nord von 1995 bis 2005 um 41 Prozent zurückgegangen.

Mittlerweile umfasst der Runde Tisch rund 50 Einzelpersonen. Zweimal im Jahr tagt das Plenum, zwischenzeitlich treffen sich Arbeitsgruppen zu den Schwerpunktthemen Verkehr, Haushalt und Freizeit. Programmatische und organisatorische Absprachen erfolgen in einem zehnköpfigen Sprechergremium. Für Management und Öffentlichkeitsarbeit ist eine Koordinatorin zuständig.



Weitere Infos:

www.kinderschutzbund-dortmund.de/f027/f013
www.deutscher-praeventionspreis.de
www.la21-umwelt-gesundheit.de



Fotos:

Martin Gansau, Dortmund

Praxisbeispiel

Schutzensengel e.V. in Flensburg-Neustadt

Ziel des im August 2001 gestarteten Projektverbunds Schutzensengel e.V. ist es, koordinierte Hilfsangebote für junge Familien in der Flensburger Neustadt zu stärken, zu verbessern und neu zu entwickeln. Auf diese Weise sollen Entwicklungsstörungen und gesundheitliche Probleme bei Kindern verringert und verhindert werden.

Aufbauend auf dem umfassenden Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation setzt sich das Beratungs- und Betreuungsangebot aus verschiedenen Bausteinen zusammen, die sich von der Schwangerschaft über die Säuglingspflege bis hin zur Kindererziehung erstrecken: Eine Familienhebamme unterstützt junge Familien während der Schwangerschaft und begleitet die Familien nach der Geburt zu weiterführenden Hilfsangeboten. Pädagogische Frühförderung von Kindern im Alter bis zu drei Jahren bietet Adelby 1 Kinder- und Jugenddienste an. Zur Unterstützung junger Familien bei Problemen der Alltagsbewältigung steht eine Familienbegleiterin von Schutzensengel e.V. zur Verfügung. Außerdem wurde ein Elterncafé eingerichtet – untergebracht in zwei mit Städtebaufördermitteln umgebauten Wohnungen des Flensburger Arbeiter-Bauvereins. Hier können Eltern ihre Erfahrungen austauschen, und die Hebamme bietet eine Sprechstunde an; darüber hinaus finden hier Gemeinschaftsaktionen (z.B. Frauenfrühstück) und Gesundheitsberatung statt. Inzwischen arbeitet der Schutzensengel e.V. stadtweit mit drei Standorten.

Das Beratungs- und Betreuungsangebot zeichnet sich durch Niedrigschwelligkeit sowie zeitliche Kontinuität aus, die für Personen in schwierigen Lebenslagen besonders wichtig sind.



Fotos:
Schutzensengel e.V., Flensburg



Weitere Infos:

www.schutzensengel-flensburg.de

<http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=206&>

3.5 Lokale Ökonomie

Zusammenfassung

Den größten Problemen in benachteiligten Stadtteilen – Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von staatlichen Transfermitteln, Armut, niedergehende lokale Geschäfts- und Gewerbestrukturen – soll mit Strategien Lokaler Ökonomie begegnet werden. Dazu gehören Unternehmensentwicklung und Existenzgründungen, Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung sowie die Stärkung der Gemeinwesenökonomie. In der Programmumsetzung zeigt sich jedoch, dass die Lokale Ökonomie trotz eines Bedeutungszuwachses zu den eher schwierig umzusetzenden Handlungsfeldern der Sozialen Stadt gehört: Probleme, die auf überlokaler Ebene entstanden sind, lassen sich im Quartierskontext kaum lösen, und Wirtschaftsakteure sind bisher im Rahmen der Quartiersentwicklung nur schwer erreichbar. Notwendig sind daher die stärkere Einbeziehung der kommunalen Wirtschaftsförderung, eine gezielte Beteiligung von Unternehmerinnen und Unternehmern vor Ort, die Stärkung der ethnischen Ökonomie sowie die Berücksichtigung regionaler Kontexte der Wirtschaftsentwicklung. Ob und inwieweit neuere Ansätze wie die Förderung kreativer Milieus, die Einbeziehung größerer Unternehmen (Stichworte: Corporate Social Responsibility/CSR, Corporate Citizenship/CC), die Einrichtung von Business Improvement Districts (BID) oder die Gewährung von Kleinkrediten in benachteiligten Stadtteilen neue Impulse setzen können, muss sich erst zeigen; hier gibt es entsprechenden Forschungsbedarf.

Ausgangslage, Rahmenbedingungen und Strategien

Zu den größten Problemen in benachteiligten Stadtteilen gehören (Langzeit- und Jugend-)Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von staatlichen Transfermitteln sowie – damit verbunden – Armut und soziale Desintegration von meist großen Teilen der Quartiersbewohnerschaft. Hinzu kommt in vielen Gebieten die Erosion der lokalen Geschäfts- und Gewerbestrukturen mit der Folge zurückgehender Versorgungsmöglichkeiten mit Waren und Dienstleistungen sowie eines schrumpfenden Angebots an wohnortnahen Arbeits- und Ausbildungsplätzen (vgl. Difu 2003: 62). Zugleich werden aber in den verbliebenen lokalen Wirtschaftsstrukturen und im Engagement vieler Quartiersbewohnerinnen und -bewohner für ihr Gemeinwesen große Potenziale gesehen. In diesem Zusammenhang sind in vielen benachteiligten Stadtteilen ethnische Unternehmen von besonderer Bedeutung: Sie leisten unverzichtbare Beiträge nicht nur zur lokalen Versorgung, sondern meist auch zur sozialen Integration im Quartier (vgl. Kapitel 3.3).

Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin



Vor diesem Hintergrund spielen im Rahmen integrierter Entwicklung benachteiligter Stadtteile solche Handlungsfelder eine besondere Rolle, die auf Wirtschaftsentwicklung, Ausbildung, Qualifizierung, Beschäftigung und Gemeinwesenentwicklung gerichtet sind. Zu den zentralen Zielen des Programms Soziale Stadt gehören die Sicherung und Stärkung lokaler Unternehmen, die Förderung von Existenzgründungen, der Ausbau des Angebots lokaler Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, die Qualifizierung Arbeitsuchender und die Verbesserung ihrer Zugangschancen zum Arbeitsmarkt sowie entsprechende Beratungs- und Vermittlungsleistungen (vgl. Bauministerkonferenz 2000 und 2005). Integriert werden solche Ansätze in Konzepten Lokaler Ökonomie⁴, die einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebensverhältnisse in benachteiligten Stadtteilen leisten können (vgl. Difu 2003: 104).

Grundsätzlich lassen sich drei Bereiche Lokaler Ökonomie unterscheiden (vgl. Weck 2000: 45 ff.; Birkhölzer 2000: 13; Läßle 2004: 113), die je nach spezifischer Ausgangslage in den Programmgebieten relevant sind:

- **Unternehmensentwicklung und Existenzgründungen:** Hierbei geht es vorrangig darum, lokal ansässige Unternehmen (Kleinbetriebe des Einzelhandels und Handwerks, Gastronomie, Unternehmen im Bereich Gesundheitswesen; vgl. Läßle 2004: 113) zu unterstützen und Neugründungen vor Ort zu fördern; eine zunehmend wichtige Rolle spielen dabei ethnische Unternehmen (vgl. Kapitel 3.3). „Klassische“ Maßnahmen und Instrumente sind Beratungsangebote, Informationsarbeit und Vernetzung der lokalen Unternehmerschaft (Aufbau von Werberingen, Einrichtung eines Geschäftsstraßenmanagements usw.; vgl. u.a. Weck 2000: 46 ff.).

4 Im Zusammenhang mit der Entwicklung benachteiligter Stadtteile kann unter „Lokaler Ökonomie“ ein gebietsbezogener integrativer Ansatz verstanden werden, der alle Aktivitäten der – monetären und nicht-monetären – Wertschöpfung im und für das Quartier umfasst, wesentlich dem lokalen Gemeinwesen zugute kommt, aber dennoch in den weiteren Kontext der Gesamtstadt oder Region eingebettet ist. „Lokale Ökonomie“ ist dabei mehr als reine Wirtschaftsförderung im Quartier. Der Ansatz schließt auch vielfältige Kooperationsbeziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren auf der Verwaltungs- und der Quartiersebene (unter anderem Bewohnerinnen/Bewohner, lokale Unternehmerinnen/Unternehmer, Initiativen, wirtschaftsnahe und eher wirtschaftsferne Akteure) sowie Aktivierung und Beteiligung ein. „Lokale Ökonomie“ ist weniger eine Kombination verschiedener Handlungsansätze als vielmehr ein integrierter Managementprozess analog einem komplexen Quartiermanagement (vgl. Franke/Reimann/Strauss 2006: 5).

- *Beschäftigung und Qualifizierung:* Mit diesen Strategien wird versucht, Benachteiligungen der Quartiersbevölkerung beim Zugang zu Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zu überwinden – beispielsweise durch intensive Beratungs- und Vermittlungsleistungen. Unterschieden wird zwischen personenbezogenen Ansätzen (Entwicklung individueller Fähigkeiten, Begabungen und Vorstellungen) und unternehmensbezogenen Ansätzen (Kontakte zu Unternehmen) – beide sind in der Praxis gewöhnlich eng miteinander verzahnt (vgl. ebenda: 48 f.).
- *Dritter Sektor oder Soziale Ökonomie/Gemeinwesenökonomie:* Hierunter werden alle Ansätze, Maßnahmen und Instrumente gefasst, die gleichzeitig soziale, ökonomische und auf das lokale Gemeinwesen orientierte Ziele aufweisen. Es geht um Betriebe, Vereine oder Projekte, „die Dienste und Wohlfahrtsleistungen anbieten, die nicht über den Markt und die öffentliche Hand bereitgestellt werden (z.B. in den Bereichen Pflege und Gesundheit, Erziehung und Kinderbetreuung, Kultur, Sport und Umwelt)“ (Läpple 2004: 113). Auch die Beratung und Unterstützung von nicht-monetärer Selbst- und Nachbarschaftshilfe sowie von Tauschsystemen – also Teilbereiche informeller Ökonomie – gehören zu diesen Strategien.

Lokale Ökonomie in der Programmumsetzung

Die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung zeigen, dass die strategische Verankerung von Lokaler Ökonomie in Integrierten Entwicklungskonzepten stärker geworden ist (Vergleichsbasis: zweite Umfrage aus dem Jahr 2002; vgl. Difu 2003: 84; 2006: 44). Es kann vermutet werden, dass diese Bedeutungszunahme unter anderem eine Reaktion auf die bundesweite Zwischenevaluation ist, in der eine deutlichere Fokussierung auf Lokale Ökonomie als notwendig angemahnt wurde (vgl. BBR/IfS 2004: 195 ff.). Allerdings zeigt sich, dass die Anzahl tatsächlich umgesetzter Projekte und Maßnahmen in diesem Handlungsfeld zwar gestiegen ist, jedoch nicht in gleichem Maße und überdies von einem niedrigeren Anfangsniveau ausgehend, als dies für die strategische Verankerung zu konstatieren ist (vgl. Difu 2003: 101; 2006: 104). Mögliche Gründe dafür sind Schwierigkeiten bei der Operationalisierung entsprechender Ziele, die in den Integrierten Entwicklungskonzepten festgelegt wurden, oder auch Fehleinschätzungen der tatsächlich im Gebiet vorhandenen Entwicklungspotenziale im Bereich Lokale Ökonomie. Chancen der Weiterentwicklung bieten sich durch das ab 2008 aufgelegte Partnerprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ (BIWAQ) (vgl. Kapitel 1.3). Generell muss davon ausgegangen werden, dass die Problemursachen in stärkerem Maße als bei anderen Handlungsfeldern vor allem auf überlokaler und überregionaler Ebene zu suchen sind, wenngleich es problemverschärfende Faktoren auch in den Quartieren gibt (vgl. BBR/IfS 2004: 168).

Mit Blick auf das Kernproblem (Langzeit-)Arbeitslosigkeit in den benachteiligten Quartieren wurde bereits in der bundesweiten Zwischenevaluation konstatiert, es sei „im Großen und Ganzen nicht gelungen, die arbeitsmarktpolitischen Maß-

nahmen dort zu konzentrieren, wo die höchste Arbeitslosendichte zu beobachten ist“ (BBR/IfS 2004: 196). Als Hemmnisse werden vor allem eine nach wie vor allein subjektbezogene, also nicht auch sozialraumorientierte Ausrichtung der Arbeitsverwaltungen sowie „Mittelkürzungen und die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes“ (ebenda) gesehen. Auf kommunaler Ebene kann eine zu starke Beschränkung lokalökonomischer Maßnahmen ausschließlich auf Programmgebiete hinderlich wirken, da beispielsweise räumliche Arbeitsmarktflechtungen in der Regel die Gesamtstadt oder sogar die Region umfassen.

Als problematisch für die Quartiersebene stellt sich heraus, dass insbesondere Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter (kommunale Wirtschaftsförderung, Kammern, lokale Gewerbetreibende) in vielen Fällen zur Gruppe der nur schwer erreichbaren Akteure gehören; dies zeigen unter anderem die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung (vgl. Difu 2006: 96 ff.).



Fotos:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Weiterentwicklung des Handlungsfeldes „Lokale Ökonomie“ in der Sozialen Stadt

Jeglicher Stärkung und Weiterentwicklung von Strategien Lokaler Ökonomie muss eine „realistische Betrachtungsweise“ damit verbundener Instrumente und vor allem ihrer Unterstützungspotenziale im Zusammenhang mit der Entwicklung benachteiligter Stadtteile zu Grunde liegen (vgl. BBR/IfS 2004: 196). Dazu ist es in vielen Fällen sicherlich notwendig, die spezifischen Ressourcen und Potenziale einzelner Quartiere intensiver als bisher zu analysieren und auf dieser Basis realistische Ziele zu formulieren.

Bei aller Betonung des Lokalen sollten die räumlich weiter gefassten Kontexte von Gesamtstadt und Region nicht aus dem Blick verloren werden, da sich die Wirkungszusammenhänge ökonomischer Prozesse nicht kleinräumig begrenzen lassen (vgl. Läßle 2004: 113 f.). Außerdem ist es vielerorts in ökonomischer – vor allem beschäftigungspolitischer – Hinsicht sinnvoll oder sogar notwendig, Brücken in den weiteren räumlichen und gesellschaftlichen Kontext zu bauen. Umgekehrt sollten insbesondere die Wirtschaftsförderung und arbeitsmarktpolitische Ansätze stärker lokal ausgerichtet werden, allerdings ebenfalls im gesamtstädtischen Kontext. Zukünftig wird die Wirtschaftsförderung nicht nur stärker als bisher in die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten Lokaler Ökonomie einge-

bunden werden müssen, es wird ihr dabei auch immer stärker eine aktivierende Rolle zukommen (vgl. Franke/Reimann/Strauss 2006: 4).

Um auch andere Wirtschaftsakteure – in erster Linie Gewerbetreibende vor Ort – stärker in die Quartiersentwicklung einbeziehen zu können, sind auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnittene Ansprache und Beteiligungsmöglichkeiten erforderlich. Unter anderem muss Unternehmerinnen und Unternehmern verdeutlicht werden, welchen Nutzen sie von einem stärkeren Engagement für ihren Stadtteil haben. Auch gilt es zu überlegen, wie Banken und Kreditinstitute mit ihren lokalen Filialen besser involviert werden können. Insgesamt spricht daher viel dafür, bereits bei der Entwicklung von Zielen, Strategien und Maßnahmen im Bereich Lokale Ökonomie stärker auf kooperative Verfahren zu setzen: Es geht auch hier um Konzeptentwicklung nicht *für*, sondern *mit* lokalen Akteuren „auf Augenhöhe“ (Berücksichtigung unter anderem von Interessen sowie Sprache und Kultur).

Eine zunehmende Rolle spielen in diesem Zusammenhang Ansätze zur Förderung ethnischer Ökonomie. Mit ihnen soll auf die besonderen Probleme von Migrantenbetrieben reagiert werden, die zwar in hohem Maße die lokale Gewerbe- und Nahversorgungsstruktur stärken, zugleich jedoch überdurchschnittlich von Fluktuation und Insolvenzen betroffen sind. Ethnischen Unternehmerinnen und Unternehmern mangelt es häufig weniger an Sprachkenntnissen als vielmehr an kaufmännischem Know-how (vgl. IfM 2005). Um ethnische Ökonomie nachhaltig zu stärken, bedarf es daher noch mehr als in anderen Bereichen der Lokalen Ökonomie spezieller Beratungs- und Betreuungsangebote – nicht nur zur Gründungsförderung, sondern vor allem zur Stabilisierung des laufenden Wirtschaftsbetriebs, beispielsweise im Rahmen von *Coaching*. Nötig ist zudem eine größere Akzeptanz ethnischer Ökonomie in Kommunalverwaltung und Öffentlichkeit, wo ihre positiven wirtschaftlichen und sozialen Effekte für den Stadtteil häufig noch zu wenig bekannt sind (vgl. Schuleri-Hartje und andere 2005).



Foto:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Schließlich werden derzeit neuere Ansätze sowohl zur Entwicklung lokaler Wirtschaftsstrukturen als auch zur stärkeren Einbeziehung von Akteuren aus dem ökonomischen Bereich diskutiert. Dazu gehört die Debatte um *Creative Industries* oder kreative Milieus, in denen unter anderem „Raumpioniergeist“, Existenzgründungs- und Risikobereitschaft bei niedriger Eigenkapitalausstattung sowie dynamische Lebensstile zusammenkommen. Von der Entstehung dieser Milieus in (benachteiligten) Stadtteilen – oder entsprechenden Ansiedlungsversuchen – erhofft man sich unter anderem eine Aufwertung und Stabilisierung der betroffenen Gebiete (verbunden mit Attraktivitäts- und Imagesteigerung), ohne dass es dadurch zu nennenswerten Verdrängungen kommt; entsprechende Ansätze finden sich beispielsweise im Reuterquartier in Berlin-Neukölln. Inwieweit diese Vorstellungen zutreffen, in welchem Maße kreative Milieus tatsächlich stabilisierend wirken und bis zu welchem Grad sich solche Entwicklungen steuern lassen, wird derzeit in Raum- und Sozialwissenschaften beobachtet, sollte aber auch zum Gegenstand programmbegleitender Forschung und Evaluierung werden.

Seit Längerem erprobt und teilweise auch wissenschaftlich begleitet sind Ansätze, (Groß-)Unternehmen in die Stadtteilentwicklung einzubeziehen (vgl. u.a. BBR 2006). Unter den Stichworten *Corporate Social Responsibility* (CSR) und *Corporate Citizenship* (CC) geht es unter anderem darum, *Win-win*-Situationen zu identifizieren, in denen es sich für Unternehmen lohnt, in die Entwicklung ihrer Standortumgebung zu investieren. Dabei können generell werbewirksame bzw. imagefördernde Effekte („soziales Gewissen“, „verantwortliches Handeln“ usw.) und solche der unmittelbaren Standortaufwertung bis hin zur Kundenbindung im Nahbereich unterschieden werden (Standort im Quartierskontext; Stadtteil als Wohn- und Arbeitsort). Auch diese Ansätze sollten in Wissenschaft und Begleitforschung weiterverfolgt werden, um zu prüfen, inwieweit dadurch tatsächlich Quartierseffekte ausgelöst werden können.

Ebenfalls vergleichsweise neu ist – zumindest in Deutschland – die Einrichtung von *Business Improvement Districts* (BID; vgl. u.a. DIHK 2007), wobei sich auch hier die Frage stellt, inwieweit tatsächlich benachteiligte Quartiere von dieser besonderen, bisher vor allem auf Innenstädte und Geschäftsstraßen fokussierten Form einer *Public Private Partnership* profitieren können. Auch hier bieten sich entsprechende Untersuchungen mit Schwerpunkt Soziale Stadt an. Relativ am Anfang stehen Konzepte zur Vergabe von Mikrokrediten an Bewohnerinnen und Bewohner benachteiligter Stadtteile (vgl. u.a. Jakubowski/Maas 2006). Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „Quartiers-Impulse: Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft“ werden solche Ansätze zur Mobilisierung der ökonomischen Eigeninitiative im Quartier und Finanzinstrumente zur Förderung von lokalen (Kleinst-)Unternehmen erprobt.

Praxisbeispiel

Beauftragte für Beschäftigungsentwicklung Leipzig

Im Programmgebiet Leipziger Osten kümmert sich eine Beauftragte für Beschäftigungsentwicklung vor allem um personenbezogene Beschäftigungsförderung, ein im Integrierten Entwicklungskonzept dezidiert ausgewiesenes Ziel. In Zusammenarbeit mit Unternehmen sucht sie nach neuen Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten im Quartier sowie nach Finanzierungspartnern für die Qualifizierung potenzieller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; sie entwickelt Beschäftigungsprojekte im zweiten Arbeitsmarkt, unterstützt lokale Unternehmen bei der Personalgewinnung und -entwicklung, informiert Schulabgängerinnen und -abgänger sowie deren Lehrkräfte und Eltern über aktuelle Anforderungen in der Berufsausbildung, zeigt Fördermöglichkeiten für Existenzgründungen auf und arbeitet Konzepte zur Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt aus. Die starke Vernetzung der Beauftragten für Beschäftigungsentwicklung mit verschiedenen Verwaltungsbereichen, dem Stadtteilmanagement und Partnern aus dem Wirtschaftsbereich (z.B. Arbeitsagentur, Kammern) spiegelt den integrativen Charakter dieses Ansatzes wider.



Foto:
Holger Staniok, Leipzig

Weitere Infos:

www.leipziger-osten.de/page.htm?node_id=2004225115301959125

<http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=341&>

Praxisbeispiel

Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen e.G. in Berlin

Die Stadtteilgenossenschaft Wedding für wohnortnahe Dienstleistungen e.G. in Berlin-Wedding wurde im Herbst 2000 von Bewohnerinnen und Bewohnern, Erwerbslosen sowie Vertreterinnen und Vertretern sozialer Einrichtungen und Initiativen im Berliner „Sprengelkiez“ zur ökonomischen Selbsthilfe gegründet. Ziel war es, das lokale Gewerbe zu unterstützen und Erwerbslosen eine Arbeitsplatzchance zu bieten. Innerhalb der Genossenschaft kooperieren 20 marktwirtschaftliche Mitgliedsbetriebe und gemeinnützige Organisationen (insgesamt rund 80 Beschäftigte) aus den Bereichen Handwerk (Maler, Lackierer, Elektrotechnik, Sanitär, Projektplanung), Dienstleistung (Gebäudeservice, Hausverwaltung, Unternehmensberatung, Grafik- und Webdesign, Büroservice) und Berufsberatung. Gegenwärtig hat die Genossenschaft rund 90 Mitglieder.

Aufgebaut wurde ein Dienstleistungsverbund, der unter anderem individuell angepasste Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose schafft, das lokale Gewerbe stärkt (z.B. gemeinsame Akquise, Bietergemeinschaften), soziale Projekte generiert und damit allgemein die Lebensqualität im Stadtteil sowie das Gebietsimage verbessert. Das lokale Gewerbe profitiert vom Austausch von Waren und Dienstleistungen sowie von einem stabilen Kundenkreis. Das Unternehmenskonzept orientiert sich an den ökonomischen Potenzialen des Quartiers (z.B. den Qualifikationen und Fähigkeiten der Arbeitslosen) und dem Know-how des lokalen Gewerbes. Die Stadtteilgenossenschaft arbeitet nach den Prinzipien Selbsthilfe, Selbstverantwortung, Selbstorganisation und ist als privatwirtschaftliches Unternehmen Eigentum der Mitglieder.

Die Genossenschaft ist ein Teil eines Netzwerks mit weiteren im Quartier ansässigen Projekten zu Arbeitsmarktintegration, Beratung sowie Ausbildungs- und Beschäftigungsentwicklung (Kommunales Forum Wedding e.V., Projekt „Arbeit und Nachbarschaft“, Gemeinsam im Stadtteil e.V., Interkulturelles Gemeinwesenzentrum „Sprengelhaus“). Darin stellen die Mitgliedsbetriebe der Genossenschaft beispielsweise Beratungsangebote, Ausbildungsmöglichkeiten, Praktikums- und Arbeitsplätze für das Projekt „Arbeit und Nachbarschaft“ zur Verfügung.



Fotos:
Stadtteilgenossenschaft Wedding e.G.,
Berlin



Weitere Infos:
www.stadtteilgenossenschaft-wedding.de



4.

Wirkungen des Programms Soziale Stadt



Zusammenfassung

Vor allem im baulich-städtebaulichen Bereich (Wohnumfeldgestaltung und Wohnungsqualität) und beim Angebot sozialkultureller Infrastruktur hat das Programm Soziale Stadt bisher positive Veränderungen erreicht. Auch die Qualität des Zusammenlebens konnte in vielen Gebieten – oftmals in Verbindung mit einem aufgewerteten Quartiersimage – verbessert werden. Erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten und wachsende Eigeninitiative von Bewohnerschaft und anderen zentralen Akteuren sind weitere Erfolge des Programms. Bei den Handlungsfeldern, die sich für die Programmumsetzung als zentral herausgestellt haben, zeigt sich jedoch ein differenzierteres Bild: Während für „Schule und Bildung“ sowie „Integration von Zuwanderern“ durchaus Fortschritte und Verbesserungen verzeichnet werden, klaffen im Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ Wunsch und Wirklichkeit nach wie vor weit auseinander.

Auch im politisch-administrativen bzw. strategischen Bereich der Programmumsetzung kann eine Vielzahl positiver Programmwirkungen beobachtet werden. Hierzu zählen die Initiativfunktion des Programms für eine stärker kooperativ agierende Verwaltung, Erfolge bei der Bündelung der Soziale-Stadt-Mittel mit solchen für nicht-bauliche Maßnahmen sowie Fortschritte bei der Vernetzung lokaler Akteure, Institutionen und Initiativen. Verbesserungswürdig erscheinen jedoch die Gebietsorientierung einiger Kommunalressorts sowie die Erreichbarkeit verschiedener Bevölkerungs- bzw. Akteursgruppen (z.B. Zuwanderer, Wirtschaftsakteure, Hauseigentümer).

Bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt lassen sich Effekte in den Programmgebieten sowie politisch-administrative Wirkungen unterscheiden. Während Erstere sowohl materiell-physische Verbesserungen als auch symbolische Wirkungen und „atmosphärische“ Veränderungen in den Quartieren betreffen, bezieht sich das zweite Wirkungsfeld vor allem auf Form und Leistungsfähigkeit der neuen kooperativen horizontalen und vertikalen Organisations- und Managementstrukturen, die Stärkung der Bewohnerschaft als handelnde Akteure (Aktivierung und Beteiligung), Bündelung beim Mitteleinsatz sowie die Sozialraumorientierung der Verwaltung.

4.1 Wirkungen in den Programmgebieten

Wirkungen in den Programmgebieten sind bislang statistisch oder empirisch kaum erfasst (vgl. Kapitel 2.5). Im Rahmen der 2003/2004 durchgeführten Zwischenevaluierung konnten zu den „Effekten, Ergebnissen und Wirkungen des Programms“ kaum Aussagen getroffen werden, „weil die Datenlage hierzu ausgesprochen dürrig ist“ (BBR/IfS 2004, S. 139). Aus der dritten Befragung in den

Programmgebieten der Sozialen Stadt 2005/2006 liegen jedoch Ergebnisse zumindest hinsichtlich Einschätzungen und subjektiven Wertungen zu der Frage vor, welche Veränderungen und Entwicklungen in den Quartieren aus Sicht der kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partner dem Programm zuzurechnen sind.

Tabelle 6:

Einschätzungen zu den Wirkungen in den Programmgebieten
(Prozentangaben gerundet)

Verbesserungen im Programmgebiet	-	0	+	++	+++	k.A.
Materielle Verbesserungen der Lebenslage im Gebiet hinsichtlich ...						
... der Wohn(ungs)qualität (n = 236)	3	17	33	34	8	6
... des Wohnumfeldes (n = 245)	0	6	36	45	13	0
... der Beseitigung des Wohnungsleerstandes (n = 221)	2	38	19	8	3	31
... der Lokalen Ökonomie (n = 219)	2	48	29	7	3	11
... Entwicklung eines attraktiven Quartiers-/Nachbarschaftszentrums (n = 229)	0	19	31	25	15	10
... der Nahversorgung (n = 226)	4	43	25	7	3	19
... des sozialkulturellen Infrastrukturangebotes (n = 229)	0	11	46	32	7	3
... der Freizeit- und Sportförderung (n = 231)	1	19	41	27	7	5
... der Gesundheitsversorgung und -förderung (n = 216)	1	39	29	8	1	22
... der Umwelt- und Gesundheitsbedingungen (n = 220)	1	37	30	7	1	24
Nicht-materielle Verbesserungen der Lebenslage im Gebiet hinsichtlich ...						
... des Zusammenlebens im Stadtteil (n = 237)	0	11	55	30	3	1
... der Integration der Schule(n) in den Stadtteil (n = 234)	0	14	41	29	8	8
... der Sicherheit im öffentlichen Raum (n = 232)	0	29	42	19	3	7
... des Gebietsimages (n = 240)	0	10	53	31	6	0
Verbesserung der Lebensverhältnisse durch ...						
... Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten (n = 235)	0	6	40	39	10	5
... Stärkung der Eigeninitiative von Bewohnern/Bewohnerinnen (n = 236)	0	13	48	29	7	3
... Stabilisierung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur (n = 236)	0	37	44	14	3	3
... Verbesserung der vorschulischen Bildung (n = 214)	1	37	38	12	2	9
... Verbesserung der schulischen Bildung (n = 216)	1	37	38	14	1	10
... Verbesserung von Ausbildungs- u. Qualifizierungsangeboten (n = 229)	1	37	42	11	1	9
... Sicherung u. Verbesserung v. Beschäftigungsangeboten (n = 223)	3	52	28	7	1	9

Quelle:
Dritte bundesweite Befragung,
Difu 2005/2006.

 Deutsches Institut für Urbanistik

Die Antwortskala:

-: Verschlechterung der Situation; 0: keine Veränderung;
+: leichte Verbesserung; ++: deutliche Verbesserung;
+++: Ziel erreicht; k.A.: weiß nicht, spielt keine Rolle.

Danach werden positive Veränderungen im materiell-physischen Bereich vor allem im Zusammenhang mit Wohnumfeldgestaltung konstatiert. Auch bei sozialkulturellen Infrastrukturangeboten lassen sich positive Entwicklungen feststellen; Gleiches gilt für Wohn(ungs)qualität und die Attraktivität von Quartiers- bzw. Nachbarschaftszentren (vgl. Tabelle 6). Bei den nicht-materiellen Wirkungen werden Verbesserungen vor allem im Zusammenleben vor Ort verzeichnet – für annä-

hernd 90 Prozent der Gebiete wurde dies zum Zeitpunkt der Befragung so eingeschätzt. Ebenso werden bei der Entwicklung eines positiven Gebietsimages Erfolge konstatiert. Hinsichtlich von Verbesserungen der Lebensverhältnisse in den Gebieten nehmen der Ausbau von Beteiligungsmöglichkeiten und die Stärkung der Eigeninitiative der Bewohnerschaft die Spitzenpositionen ein. Diese Ergebnisse decken sich weitgehend mit Befunden der bundesweiten Zwischen-evaluierung und der Landesevaluationen.

Über diese allgemeinen Einschätzungen zu gebietsbezogenen Wirkungen des Programms hinaus wurden in der Befragung auch Bewertungen von Effekten in den für die Programmumsetzung zentralen Handlungsfeldern „Schule und Bildung“, „Integration von Zuwanderern“ sowie „Lokale Ökonomie“ vorgenommen.

Schule und Bildung

Für das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ im Stadtteil werden von den kommunalen Ansprechpartnerinnen und -partnern generell positive Programmwirkungen vor allem bei der Kooperationsbereitschaft von Schule(n) mit anderen Quartiersakteuren sowie beim Engagement von Lehrerschaft und Schulleitung wahrgenommen (vgl. Tabelle 7). Abgeschwächt gilt dies auch noch für den Themenkomplex Öffnung der Schule(n) zum Stadtteil. Erfolge bei der geforderten Erweiterung von Bildungsangeboten vor allem für Eltern sowie der Kooperation von Schule und Kinderbetreuungseinrichtungen werden immerhin in zwei Drittel der Programmgebiete festgestellt. Die größten Defizite zeigen sich bei der Zusammenarbeit von Schule(n) und Wirtschaft sowie beim Aufbau eines gebietsbezogenen Bildungsmanagements.

Projekte und Maßnahmen	-	0	+	++	+++	k.A.
Ausbau der Schule(n) in Ganztagschule(n) (n = 222)	1	24	25	24	6	20
Öffnung der Schule(n) zum Stadtteil (n = 230)	0	10	32	35	9	13
Aufbau eines gebietsbezogenen Bildungsmanagements (n = 210)	1	34	17	10	1	38
Kooperationsbereitschaft der Schule(n) (n = 233)	0	6	40	34	13	7
Engagement von Lehrerschaft und Schulleitung (n = 232)	0	7	43	31	10	9
Angebote für Eltern (n = 223)	0	17	45	18	4	17
Zusammenarbeit von Schule(n) und Wirtschaft (n = 216)	1	38	21	8	2	29
Verknüpfung der Bildungsarbeit von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schule (n = 222)	0	19	43	19	4	16
Verbesserung des allgemeinen Bildungserfolgs (n = 214)	1	22	32	11	1	33
Verbesserung des Renommées der Schule(n) (n = 213)	1	22	34	17	2	23

Tabelle 7:

Einschätzungen zur Wirksamkeit von Projekten und Maßnahmen im Handlungsfeld „Schule und Bildung“ (Prozentangaben gerundet)

Quelle:

Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.



Deutsches Institut für Urbanistik

Die Antwortskala:

-: Verschlechterung der Situation; 0: keine Veränderung;
 +: leichte Verbesserung; ++: deutliche Verbesserung;
 +++: Ziel erreicht; k.A.: weiß nicht, spielt keine Rolle.

Qualitative Einschätzungen von Expertinnen und Experten⁵ relativieren das durch die Befragung gewonnene Bild allerdings. Zwar sei die Vernetzung in den letzten Jahren gestiegen, aber die Impulse seien nach wie vor zu gering und reduzierten sich auf positive Einzelprojekte, die sich nicht verallgemeinern ließen. Eine Ursache liege in den oftmals unzureichenden Ressourcen der Schulen in den benachteiligten Quartieren. Ohne eine besondere Ausstattung – vor allem in personeller Hinsicht – seien sie nicht in der Lage, die vielfältigen und zusätzlichen Ansprüche zu erfüllen, die aus der Lage in einem benachteiligten Quartier resultieren. Insbesondere Ganztagschulen könnten ohne zusätzliche Mittel die an sie gerichteten Erwartungen in den Quartieren der Sozialen Stadt nicht oder nur schwer erfüllen. Das Konzept Ganztagschule wird zudem als bisher insgesamt zu „schwammig“ eingeschätzt; schwierig sei auch, dass es in einigen Ländern nicht ausreichend politisch getragen wird. Unzureichend sei – nicht nur bezogen auf diese Schulform – vor allem die Kooperation auf Ebene der Ministerien. Ein ressortübergreifendes Denken wird in diesem Bereich ebenso vermisst wie Kooperationen zwischen Kommune und Schulverwaltung.

Integration von Zuwanderern

Während in der bundesweiten Zwischenevaluation festgestellt wurde, dass es viele Projekte im Handlungsfeld „Integration“ gibt, die „angesichts der anstehenden Aufgaben noch weitgehend symbolischen Charakter haben“ (BBR/IfS 2004: 195), zeigen die in der dritten Befragung ermittelten Einschätzungen zur Wirksamkeit von Projekten und Maßnahmen in diesem Handlungsfeld ein differenzierteres, insgesamt deutlich positiveres Bild (vgl. Tabelle 8): Verbesserungen wurden danach in erster Linie bei der Sprachförderung gesehen. Eine günstige Beurteilung erfuhr auch die Förderung des interkulturellen Austauschs. Für jeweils knapp zwei Drittel der Gebiete wurden Fortschritte bei der Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen, beim Bildungserfolg von Zuwanderern sowie bei der interkulturellen Öffnung von Einrichtungen erkannt. Kaum Veränderungen wurden hingegen bei der Stärkung ethnischer Ökonomie und der Beschäftigung von Quartiermanagerinnen und -managern mit Migrationshintergrund wahrgenommen.

⁵ Die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung zur Programmeinschätzung wurden in zwei Gesprächsrunden mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltungs- sowie der Quartiersebene erörtert. Ziele waren die inhaltliche Vertiefung und Ergänzung sowie die Plausibilitätsprüfung der Ergebnisse.

Projekte und Maßnahmen	-	0	+	++	+++	k.A.
Sprachförderung für Migrantinnen und Migranten (n = 233)	0	6	30	39	12	13
Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen (n = 228)	0	17	34	24	8	17
Einstellung v. Quartiermanagerinnen und -managern mit Migrationshintergrund (n = 212)	2	30	12	10	4	43
Förderung ethnischer Ökonomie (n = 214)	1	32	20	6	1	41
Interkulturelle Öffnung von Einrichtungen (n = 222)	0	18	40	18	4	21
Förderung des interkulturellen Austauschs (n = 225)	0	8	41	32	3	16



Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle 8:

Einschätzungen zur Wirksamkeit von Projekten und Maßnahmen im Handlungsfeld „Integration von Zuwanderern“ (Prozentangaben gerundet)

Quelle:

Dritte bundesweite Befragung,
Difu 2005/2006.

Die Antwortskala:

–: Verschlechterung der Situation; 0: keine Veränderung;
+: leichte Verbesserung; ++: deutliche Verbesserung;
+++: Ziel erreicht; k.A.: weiß nicht, spielt keine Rolle.

Lokale Ökonomie

Anspruch und Realität klaffen im Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ nach wie vor besonders weit auseinander. Bereits in der bundesweiten Zwischenevaluierung und den Länderevaluationen wurde hierauf hingewiesen (vgl. BBR/IfS 2004: 170 f.), und auch die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung bestätigen diese Beobachtung: Danach führen Projekte und Maßnahmen in diesem Handlungsfeld nur selektiv zu Verbesserungen in den Quartieren (vgl. Tabelle 9). Lediglich für rund die Hälfte der Programmgebiete werden positive Effekte bei Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Quartier angegeben. Ähnliches gilt für aufsuchende Beratungsangebote. In rund 40 Prozent der Gebiete werden unterstützende Wirkungen auf lokale Existenzgründungen festgestellt. Die vergleichsweise geringsten Wirkungen werden Maßnahmen und Projekten der Bestandssicherung sowie der Nahversorgung zugeschrieben.

Ein Grund für die hinter den Erwartungen zurückbleibenden Programmwirkungen auf das Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ dürfte in teilweise unzureichenden Vernetzungen der relevanten Akteure zu suchen sein. Während nämlich die Zusammenarbeit von lokalen Quartiermanagements und Wohnungsunternehmen sowie mit anderen lokalen Akteuren insgesamt gut und produktiv funktioniert, gilt dies nicht in gleichem Maße für lokale Gewerbetreibende sowie Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaftsförderung, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und vor allem der Arbeitsverwaltung.

Aber selbst wenn auf kommunaler und Quartiersebene ein Großteil der Restriktionen für Lokale Ökonomie überwunden werden kann, stellt sich das Problem, dass übergeordnete Effekte der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf Quartiersebene nicht zu kompensieren sind (vgl. Krumm 2005: 129). Daher lassen sich die wirtschaftliche Lage im Gebiet sowie die Chancen der Quartiersbevölke-

rung auf dem Arbeitsmarkt allein durch das Programm Soziale Stadt nur partiell beeinflussen. Gleiches gilt für die damit zusammenhängende Herausforderung der Armutsbekämpfung (vgl. u.a. BBR/IfS 2004: 149; Häußermann 2005: 80; Müller-Zick/Schreiber 2005: 94; Polkowski 2005: 100).

Die von Experten formulierte Forderung nach einem zusätzlichen, dezidiert die Belange der Lokalen Ökonomie berücksichtigenden Förderprogramm wird mit dem ESF-geförderten Partnerprogramm der Sozialen Stadt „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ (ab 2008 „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ – BIWAQ) in wesentlichen Bereichen erfüllt (vgl. Kapitel 3.5). Eine Evaluierung dieses Förderansatzes wird zeigen, inwieweit damit positive Impulse gesetzt werden können.

Insgesamt sollte bei der Bewertung des Handlungsfeldes „Lokale Ökonomie“ bedacht werden, dass es sich bei einem Teil der Programmgebiete um reine Wohnquartiere handelt, in denen es kaum lokale Wirtschaftsstrukturen gibt. Daher gibt es hier für Projekte und Maßnahmen aus dem Bereich Lokale Ökonomie weniger Anknüpfungspunkte als in Nutzungsgemischten Stadtteilen.

Tabelle 9:

Einschätzungen zur Wirksamkeit von Projekten und Maßnahmen im Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ (Prozentangaben gerundet)

Projekte und Maßnahmen	-	0	+	++	+++	k.A.
Bestandssicherung von Gewerbebetrieben und lokalen Unternehmen (n = 226)	4	38	21	10	3	24
Stärkung der Nahversorgung (n = 229)	4	37	25	9	5	20
Bildung von Unternehmensnetzwerken (n = 218)	3	41	18	10	4	24
Existenzgründungen im Stadtteil (n = 223)	3	35	31	9	2	20
Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Quartier (n = 229)	2	30	39	12	2	15
Spezielle aufsuchende Beratungsangebote (n = 225)	1	23	35	15	3	23
Gebietsbezogene Tätigkeit von IHK und Handwerkskammer (n = 213)	5	45	10	3	1	37
Gebietsbezogene Tätigkeit der Wirtschaftsförderung (n = 216)	3	37	24	7	1	28

Quelle:

Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.

 Deutsches Institut für Urbanistik

Die Antwortskala:

–: Verschlechterung der Situation; 0: keine Veränderung;
 +: leichte Verbesserung; ++: deutliche Verbesserung;
 +++: Ziel erreicht; k.A.: weiß nicht, spielt keine Rolle.

4.2 Politisch-administrative Wirkungen

Wirkungen des Programms Soziale Stadt können nicht nur in den Quartieren, sondern auf kommunaler Ebene auch im politisch-administrativen bzw. strategischen Bereich der Programmumsetzung beobachtet werden. Zu entsprechenden Programmeffekten konnte bereits im Rahmen der Programmbegleitung eine erste Bilanz gezogen werden (vgl. Difu 2003), die von der bundesweiten Zwischenevaluierung weitgehend bestätigt wurde (vgl. BBR/IfS 2004). Neuere Einschätzungen

der politisch-administrativen Wirkungen des Programms zeigt die dritte bundesweite Befragung auf – unter anderem zu Akteurskooperationen, Mittelbündelung, Aktivierung und Beteiligung sowie gebietsorientiertem Verwaltungshandeln.

Akteurskooperationen

Das Programm Soziale Stadt hat ganz offensichtlich eine Initiativfunktion für eine stärker kooperativ agierende Verwaltung. Dies zeigen unter anderem die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung, wonach bereits Ende 2005 in mehr als 80 Prozent der Programmgebiete Verbesserungen der Kooperation sowohl zwischen einzelnen Amtsbereichen als auch zwischen Verwaltungs- und Quartierebene konstatiert werden können (vgl. Tabelle 10). Auch die Zusammenarbeit mit zentralen Akteuren beispielsweise der Wohnungswirtschaft hat sich vielerorts im Zuge der Programmumsetzung deutlich intensiviert.

Fortschritte hinsichtlich...	-	0	+	++	+++	k.A.
... ämter-/dezernatsübergreifender Kooperation (n = 235)	1	13	46	28	7	5
... Nähe der Verwaltung zum Stadtteil (n = 235)	0	9	41	41	7	2
... Nähe der Politik zum Stadtteil (n = 231)	0	13	45	34	6	3
... Kooperation mit Initiativen vor Ort (n = 235)	0	5	43	42	8	3
... Kooperation mit Wohnungsunternehmen (n = 232)	1	11	39	31	10	8
... Kooperation mit Wirtschaftsakteuren (n = 220)	1	43	31	14	1	11

Tabelle 10:

Einschätzungen zu Fortschritten im Bereich Kooperation (Prozentangaben gerundet)

Quelle:

Dritte bundesweite Befragung, Difu 2005/2006.



Deutsches Institut für Urbanistik

Die Antwortskala:

-: Verschlechterung der Situation; 0: keine Veränderung;
+: leichte Verbesserung; ++: deutliche Verbesserung;
+++: Ziel erreicht; k.A.: weiß nicht, spielt keine Rolle.

Als Schwachstelle erweist sich jedoch generell die oftmals nur unzureichende Kooperation mit Wirtschaftsakteuren (vgl. u.a. Häußermann 2005: 79). Außerdem muss kritisch gefragt werden, inwieweit ressortübergreifende Arbeitsgremien tatsächlich integrativ steuern, also nicht nur symbolisch wirken (vgl. Aehnelt 2005: 69). Damit hängt die Frage zusammen, ob solche Gremien auch ohne „Zwang“ durch Förderrichtlinien Bestand nicht nur im Sinne von Verstetigung haben, sondern auch als Vorreiter eines innovativen Verwaltungshandelns in weiteren kommunalen Arbeitszusammenhängen.

Mittelbündelung

Auch im Bereich der Mittelbündelung lassen sich große Fortschritte feststellen – dies wurde in der dritten bundesweiten Befragung für mehr als 80 Prozent der

Gebiete angegeben. Hervorzuheben sind vor allem Erfolge bei der Bündelung der Soziale-Stadt-Mittel mit solchen für nicht-bauliche Vorhaben: Fast drei Viertel der Programmgebiete konnten zum Zeitpunkt der Umfrage Verbesserungen in diesem Bereich feststellen. Aus Expertensicht wird jedoch die Frage aufgeworfen, ob diese Effekte tatsächlich auf das Programm Soziale Stadt selbst oder eher auf zunehmende „Bündelungsroutinen“ bei den umsetzenden Akteuren zurückzuführen sind.

Generell wurde noch Ende des Jahres 2005 die Unterstützung von Bund und insbesondere den Ländern bei der Mittelbündelung eher skeptisch beurteilt. So gab annähernd die Hälfte der Befragten an, entsprechende Länderimpulse (Förderberatung, -fibeln usw.) hätten sich seit Programmbeginn kaum verstärkt. In etwas abgeschwächter Form wurde dies auch für die Bundesebene festgestellt. Insgesamt sollte überlegt werden, inwieweit Bund und Länder ihre eigenen Bündelungsaktivitäten intensivieren bzw. unterschiedliche Programme stärker harmonisieren können (vgl. u.a. Aehnelt 2005: 70). Vor diesem Hintergrund wäre es interessant, Einschätzungen zu diesem Themenkomplex unter Berücksichtigung der mittlerweile initiierten Modellvorhaben und Partnerprogramme erneut abzufragen.

Tabelle 11:
Einschätzungen zu Fortschritten in der Mittelbündelung (Prozentangaben gerundet)

Fortschritte hinsichtlich...	-	0	+	++	+++	k.A.
... der Erschließung vielfältiger Förderungsmöglichkeiten (n = 228)	0	15	47	33	4	2
... der Möglichkeit des Einsatzes von Mitteln für nicht-investive Maßnahmen außerhalb der Programmmittel der Sozialen Stadt (n = 224)	2	21	42	29	2	4
... effektiver Koordination von Fördermitteln (n = 223)	1	21	45	26	2	5
... von Impulsen des Landes zur Mittelbündelung (z.B. Förderfibel, Förderberatung) (n = 218)	5	48	24	8	1	14
... von Impulsen des Bundes zur Mittelbündelung (z.B. durch auf Soziale-Stadt-Gebiete ausgerichtete Programme/Fördermittel) (n = 218)	4	36	32	17	1	11

Quelle:
Dritte bundesweite Befragung,
Difu 2005/2006.

 Deutsches Institut für Urbanistik

Die Antwortskala:

-: Verschlechterung der Situation; 0: keine Veränderung;
+: leichte Verbesserung; ++: deutliche Verbesserung;
+++: Ziel erreicht; k.A.: weiß nicht, spielt keine Rolle.

Aktivierung und Beteiligung

Positive Programmwirkungen lassen sich auch hinsichtlich der Vernetzung lokaler Akteure, Institutionen und Initiativen feststellen – Befragungsergebnisse und Expertenmeinungen stimmen darin überein. Im Einzelnen wurden Weiterentwicklungen vor allem bei den Stadtteilbüros (Bedeutungszunahme als Initiatoren für Aktivierung und Beteiligung) und Netzwerken in den Programmgebieten (Intensivierung der Zusammenarbeit zugunsten des Stadtteils) konstatiert. Im

Bereich Aktivierungsmaßnahmen und Beteiligungsangebote werden ebenso Verbesserungen festgestellt, wenngleich die tatsächliche Erreichbarkeit vieler Bevölkerungsgruppen damit offensichtlich nicht gewährleistet werden kann (vgl. Kapitel 2.2). Außerdem wurde zunehmendes Engagement bei Freien Trägern, Schulen und Wohnungsunternehmen wahrgenommen. Dem steht eine nach wie vor unzureichende Einbindung von Wirtschaftsakteuren und privaten Hauseigentümern gegenüber (vgl. Tabelle 12).

Fortschritte hinsichtlich...	-	0	+	++	+++	k.A.
... Intensivierung der Netzwerke im Stadtteil und zugunsten des Stadtteils (n = 234)	0	7	41	38	11	3
... Aktivierung sonst nicht eingebundener Bevölkerungsgruppen (n = 236)	0	9	57	29	4	1
... Beteiligungsmöglichkeiten für die Bewohnerschaft (n = 236)	0	2	47	40	10	1
... Funktion des Stadtteilbüros als Initiator für Aktivierung und Beteiligung (n = 236)	0	3	22	49	21	6
... Engagement der Wirtschaftsakteure (n = 236)	2	47	27	11	1	11
... Engagement der Schule(n) (n = 236)	0	12	37	37	10	4
... Engagement der Freien Träger (n = 236)	1	6	39	43	9	3
... Engagement der Wohnungsunternehmen (n = 236)	2	12	40	26	12	8
... Engagement privater Hauseigentümerinnen und -eigentümer (n = 236)	2	30	36	13	3	17

Tabelle 12:

Einschätzungen zu Fortschritten bei Aktivierung und Beteiligung (Prozentangaben gerundet)

Quelle:
Dritte bundesweite Befragung,
Difu 2005/2006.

 Deutsches Institut für Urbanistik

Die Antwortskala:

-: Verschlechterung der Situation; 0: keine Veränderung;
+: leichte Verbesserung; ++: deutliche Verbesserung;
+++ : Ziel erreicht; k.A.: weiß nicht, spielt keine Rolle.

Gebietsbezug

Nicht alle in die Programmumsetzung einbezogenen Verwaltungssektoren verfolgen im Zusammenhang mit der Sozialen Stadt einen ausdrücklichen Gebietsbezug. „Grundsätzlich ist in den fachpolitischen Konzeptionen der Fachbehörden ein Denken in Sozialräumen bisher wenig verankert“ (Polkowski 2005: 99). Dies zeigen auch die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung, wonach lediglich die Verwaltungsbereiche Stadtentwicklung/Stadtplanung, Kinder- und Jugendhilfe sowie Soziales in vielen Fällen einen gebietsbezogenen Ansatz entwickelt haben.



5.

Verstetigung

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der zeitlichen Befristung des Programms Soziale Stadt und einer degressiv zu gestaltenden Mittelvergabe nimmt die Bedeutung von Verstetigungsstrategien auf Programmgebiets- und Verwaltungsebene zu. Es geht sowohl darum, wichtige Projekte, Akteursstrukturen und Netzwerke in den Quartieren nach Auslaufen der Sonderförderung am Leben zu halten, als auch um eine dauerhafte Verankerung des integrierten Vorgehens auf Verwaltungsebene. In der Realität zeigt sich jedoch, dass die Entwicklung von Verstetigungskonzepten noch längst nicht in allen Bundesländern auf der Tagesordnung steht. Dort, wo solche Ansätze erprobt werden, stoßen viele Akteure vor allem auf die Schwierigkeit, die notwendigen Finanzierungsgrundlagen dauerhaft sicherzustellen. Generell scheint sich der integrierte Ansatz erst in einigen Kommunen auch ohne zusätzliche Anreize durch Sonderfördermittel als geeignete Strategie für die Entwicklung (nicht nur) benachteiligter Stadtquartiere durchzusetzen. Zu einer Weiterentwicklung von Verstetigungsstrategien und -maßnahmen können unter anderem ein breiterer Erfahrungsaustausch und eine intensivere Forschung zu diesem Thema beitragen.

5.1 Zum Stand von Verstetigung in den Programmgebieten

Nach nunmehr neunjähriger Laufzeit des Programms Soziale Stadt stellt sich die Frage nach der Verstetigung des in den Programmgebieten bisher Erreichten; erste Erfahrungen mit der Umsetzung entsprechender Konzepte liegen bereits vor. Eine Verstetigung ist wegen der von vornherein auf eine zeitliche Begrenzung angelegten Förderphilosophie unabdingbar: „Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen“, heißt es in Artikel 104b Grundgesetz, in dem außerdem darauf hingewiesen wird, dass die Finanzhilfen im Programmverlauf degressiv gestaltet werden sollen.

Vor diesem Hintergrund fällt zunächst auf, dass in der Mehrheit der Bundesländer zwischen dem steigenden Zeitdruck, tragfähige Verstetigungskonzepte entwickeln bzw. erproben zu müssen, und der Umsetzungspraxis eine zum Teil große Diskrepanz besteht. So zeigen die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt, dass 2005/2006 erst in rund einem Drittel der Gebiete entsprechende Überlegungen angestellt wurden, wobei das Gros in den Ländern liegt, in denen eine Programmaufnahme bereits zu einem frühen Zeitpunkt erfolgte – so zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen. Insgesamt spielte das Thema „Verstetigung“ Ende 2005 lediglich in knapp einem Viertel der

ostdeutschen, immerhin jedoch in annähernd 40 Prozent der westdeutschen Programmgebiete eine Rolle (vgl. Difu 2006: 111).

Betrachtet man die Landesebene als potenziellen Initiator von Verstetigungsansätzen, ergibt sich ebenfalls das Bild eines bisher eher „stiefmütterlichen“ Umgangs mit dem Thema. Im Rahmen von Telefoninterviews hat die Bundestransferstelle Soziale Stadt festgestellt, dass Ende des Jahres 2005 in Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, im Saarland sowie in Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen noch keine entsprechenden Überlegungen auf übergeordneter Ebene angestellt wurden (vgl. Becker/Franke/Strauss 2006). Diese Situation zeigte sich im Sommer 2007 bis auf eine Ausnahme unverändert: Lediglich Brandenburg gehört nun auch zu den Bundesländern, in denen das Thema angegangen wird.

Die Gesamtsituation bestätigt Kritikpunkte, die in einigen Länderevaluierungen zur Umsetzung des Programms Soziale Stadt geäußert wurden: Nicht die zeitliche Befristung der Programmförderung sei eine Herausforderung für die teilnehmenden Kommunen, sondern „die Verstetigung der angestoßenen Prozesse im Quartier unter Normalbedingungen“, heißt es beispielsweise in der Evaluierungsstudie Hamburgs (vgl. Mayer 2004: 77).

5.2 Ziele von Verstetigung

Wo Verstetigung bereits eine Rolle spielt, stehen die Aufrechterhaltung bisher aufgebauter Strukturen sowie (damit zusammenhängende) Finanzierungsfragen im Vordergrund. Dies bestätigen ebenfalls die Ergebnisse der dritten bundesweiten Befragung (vgl. Tabelle 13). Der Aufbau stabiler Lebenssituationen im Stadtteil (unter anderem durch ausreichende Infrastrukturangebote), die Funktionsfähigkeit der vor Ort aufgebauten Netzwerke, die langfristige Sicherung zentraler Projekte durch stabile Trägerschaften und eine abgesicherte Finanzierung sowie tragfähige Selbstorganisationsstrukturen (Bürgerstiftungen/-vereine, Stadtteilgenossenschaft usw.) führen die Liste der als wichtig erachteten Ziele an (Difu 2006: 115).

Die Befragungsergebnisse zeigen allerdings auch, dass sich die meisten Programmgebiete zumindest Ende des Jahres 2005 allenfalls auf „halbem Wege“ zur Zielerreichung befanden. Als generell schwierig zeigen sich vor allem Fragen der Anschlussfinanzierung zentraler Projekte sowie der Aufrechterhaltung von Verfügungsfonds. Weniger problematisch schien dagegen der rasche Aufbau tragfähiger Strukturen in der Verwaltung zu sein (vgl. Difu 2006: 117). Die Umfrageergebnisse lassen jedoch keine Rückschlüsse darauf zu, was unter tragfähigen Strukturen inklusive einer Raumorientierung von Verwaltungshandeln überhaupt verstanden werden kann und welche Mindeststandards sich daraus ableiten lassen (siehe auch Kapitel 1). Hierfür sind ergänzende qualitative Untersuchungen notwendig.

Damit ist die allgemeine Informationslage zum Thema „Verstetigung“ angesprochen, die sich allerdings ebenso wie der Prozess noch in der Startphase befindet.

Insgesamt entsteht nämlich der Eindruck, dass Verstetigung zwar in zunehmendem Maße (wenn auch selektiv mit regionalen Schwerpunkten) diskutiert und auch vereinzelt erprobt wird, fundierte Informationen zu diesem Thema – sei es in Form von Arbeitshilfen des Bundes, Programminformationen und -richtlinien der Länder oder auch Beiträgen aus Wissenschaft und Fachwelt – jedoch erst allmählich verfügbar sind⁶.

Ziele	Gebiete in %
Stabile Lebenssituation im Stadtteil (funktionierendes Zusammenleben, ausreichende Infrastrukturangebote usw.)	83
Funktionsfähigkeit der im Stadtteil aufgebauten Netzwerke	81
Langfristig gesicherte Existenz der für die Situation im Gebiet zentralen Projekte (stabile Trägerschaft, abgesicherte Finanzierung)	76
Tragfähige Selbstorganisationsstrukturen im Stadtteil (Bürgerstiftung, -verein, Stadtteilgenossenschaft usw.)	75
Tragfähige Strukturen in der Verwaltung (klare Zuständigkeiten, Quartiersorientierung usw.)	61
Koordinations- und Anlaufstelle für bürgerschaftliches Engagement im Quartier (dauerhaftes Quartiermanagement)	60
Fortführung von Beteiligungsstrukturen durch kontinuierliches Bereitstellen eines Verfügungsfonds im Stadtteil	51
Andere	5



Deutsches Institut für Urbanistik

Tabelle 13:

Ziele für einen erfolgreichen Programmausstieg (n=221)

Quelle:

Dritte bundesweite Befragung,
Difu 2005/2006.

5.3 Systematisierung von Verstetigungsansätzen

Entsprechend der Literaturlage und der sich noch weitgehend im Experimentierstadium befindenden Umsetzungspraxis gibt es bislang erst wenige Ansätze der Systematisierung von Verstetigung. Einen tragfähigen Vorschlag stellen Sauter und Ruiz (2007) vor, indem sie zwei (miteinander zusammenhängende) Herangehensweisen – *Anchoring* und *Mainstreaming* – unterscheiden. Ersteres bezieht sich auf unmittelbare Verstetigungsansätze im jeweiligen lokalen Kontext. Unter *Mainstreaming* werden dagegen alle Bestrebungen verstanden, integrierte Stadtteilentwicklung auch über die Phase der Sonderförderung hinaus in den Kommunalverwaltungen zu verankern, womit sich unter anderem die Frage dauerhafter, auf die Gesamtstadt bezogener (neuer) Strukturen inklusive dafür notwendiger Mindestanforderungen stellt.

⁶ Boten bis vor kurzem vor allem Untersuchungen der Bundestransferstelle Übersichten zum Thema Verstetigung (Difu 2006; Becker/Franke/Strauss 2006), kamen im Jahr 2007 drei weitere Publikationen hinzu: Ein umfangreicher Reader fasst die Ergebnisse der Tagung „Kontinuität in der Sozialen Stadt – Welche Perspektive hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung?“ zusammen, die im Mai 2006 in Gelsenkirchen stattfand und einen wichtigen Meilenstein in der Diskussion bildet (Städtenetz Soziale Stadt NRW und andere 2007). Im Oktober 2007 folgte eine Ausgabe der Fachzeitschrift „PlanerIn“ mit einem Schwerpunkt Verstetigung (SRL 2007), und „Soziale Stadt info 21“ vom November 2007 widmet sich diesem Thema aus der Umsetzungsperspektive von Kommune und Quartier (Difu 2007b).

Verstetigung im Sinne der Aufrechterhaltung von Maßnahmen und Projekten

Unter *Anchoring* fallen alle bereits genannten Bestrebungen, Projekte und Strukturen – Vor-Ort-Büros, Infrastrukturen im sozialen Bereich (Treffpunkte, Räumlichkeiten usw.), Quartiersbudgets, Initiativen – auch nach Ende der Sonderförderung aufrechtzuerhalten bzw. weiter zu finanzieren. Prinzipiell kommen hierfür die kommunale Regelfinanzierung, Förderprogramme jenseits der Sozialen Stadt, die Finanzierung/Unterstützung durch Dritte (Freie Träger, Wohnungsunternehmen usw.), wirtschaftliche Eigenständigkeit (von Projekten) oder auch das unentgeltliche Engagement von Bewohnerinnen, Bewohnern und anderen lokalen Akteuren in Frage (vgl. Städtenetz Soziale Stadt NRW 2007: 20 ff.; 49; 65 ff.).

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu betonen, dass die Sonderförderung durch das Programm Soziale Stadt lediglich als Anschubfinanzierung für neue Strukturen und Prozesse zu verstehen ist, die entstandenen Strukturen und Prozesse allerdings auch nach Ende der Förderung mit (finanziellen) Verpflichtungen einhergehen (vgl. ebenda: 24, 48). Umso bedeutsamer erscheint es, Verstetigungsziele und Wirtschaftlichkeitskonzepte mit Blick auf eine spätere Regelfinanzierung durch die Kommune zu entwickeln. Für die finanzielle Absicherung wichtiger Projekte ist es ebenso notwendig, rechtzeitig „lokale Partnerschaften“ – beispielsweise mit Wohnungsgesellschaften und gemeinnützigen Organisationen als potenziellen Trägern (mit eigenen Ressourcen) – aufzubauen (vgl. u.a. Rommelfanger/Schiller/Schneider 2007: 9; Sauter/Ruiz 2007: 3 f.).

Für die Aufrechterhaltung der im Quartier aufgebauten Netzwerk- und Kooperationsstrukturen ist ein „Mindestmaß an professioneller Koordination und Moderation erforderlich“ (Sauter/Ruiz 2007: 3). Insbesondere bewohnergetragene Vereine und Initiativen vor Ort leisten mit ihrem (ehrenamtlichen) Engagement in vielen Quartieren wesentliche Beiträge zur Entwicklung und Stabilisierung des Gemeinwesens. Sie sind daher unverzichtbar, benötigen allerdings Unterstützung nicht nur in materieller Hinsicht, sondern auch durch Know-how (vgl. ebenda). Daher wird vor allem in einem langfristigen, gegebenenfalls auch dauerhaften Einsatz von „Kümmerern“ mit „Motoren“- , Moderations- und Koordinierungsfunktionen im Quartier die Chance gesehen, die hier zum Teil mühselig aufgebauten Akteursnetzwerke und Kooperationsstrukturen am Laufen zu halten. Im Zusammenhang mit der notwendigen finanziellen Unterstützung sind erfahrungsgemäß vor allem Wohnungsunternehmen gefragt.

Verstetigung im Sinne einer Daueraufgabe

Über projektbezogene Verstetigungsansätze hinaus erscheint es auch wichtig, integrierte Stadtteilentwicklung generell im Sinne einer „ressortübergreifenden Sozialen-Stadt-Politik als gesamtstädtische Daueraufgabe“ (ebenda) zu implementieren. Ein solches *Mainstreaming* bietet die Chance, nicht mehr von der territoria-

len Beschränkung auf ausgewählte Programmgebiete und der zeitlichen Befristung der Sonderförderung abhängig zu sein. Dies ist deswegen bedeutend, weil es nur durch eine Ausweitung und Verankerung der Gebietsorientierung auf Verwaltungsebene (neben der sektoralen Organisation) samt den damit zusammenhängenden ressortübergreifenden Kooperations- und Koordinierungsstrukturen möglich wird, Erfahrungen mit integrierter Stadtteilentwicklung auch auf andere Quartiere zu übertragen – unter anderem auf Teilräume, die zwar als benachteiligt gelten, aber nicht am Programm Soziale Stadt teilnehmen können. Gleichzeitig ermöglicht eine Loslösung der Fokussierung lediglich auf Programmgebiete ein stärker gesamtstädtisches integriertes Vorgehen, bei dem verschiedene Gebiete (mit ihren jeweiligen Funktionen) in stadtweite oder auch regionale Strategien integriert werden.

Werden die im Rahmen der Sozialen Stadt aufgebauten Verwaltungsstrukturen verstetigt, können Akteure auch außerhalb von Politik und Verwaltung (in erster Linie Bewohnerinnen und Bewohner, aber auch Gewerbetreibende und Wohnungsunternehmen im Quartier) jenseits der Programmkulisse und vor allem kontinuierlich in Stadtteilentwicklungsprozesse eingebunden werden. Damit würde eine wesentliche Voraussetzung auch für Anchoring-Prozesse erfüllt, denn seitens der Umsetzungsebene wird gefordert, solche Partnerschaften im Sinne einer gebietsbezogenen *Governance* möglichst dauerhaft zu pflegen, sollen sie auch weiterhin die Akteursbasis für Entwicklungen im Quartier bilden. Strukturell hängen damit die Aufrechterhaltung eines lokalen Quartiermanagements als verlässliche Anlauf- und Koordinierungsstelle vor Ort sowie institutionalisierte Kommunikations- und Kooperationsstrukturen zwischen Verwaltung und Quartier miteinander zusammen (vgl. u.a. Lehmann 2007: 7; Rommelfanger/Schiller/Schneider 2007: 9).

5.4 Perspektiven für die Weiterarbeit

Aus Sicht der Bundestransferstelle erscheint es notwendig, Verstetigung sowohl auf Seiten des Programmgebers (Bund und Länder) als auch auf der Umsetzungsebene (Kommunen und Programmgebiete) frühzeitiger und offensiver anzugehen. In diesem Zusammenhang lohnt sich ein Blick auf das Nachbarland Dänemark, wo bis Ende 2007 ein der Sozialen Stadt sehr ähnliches Programm durchgeführt wurde (vgl. Franke/Strauss 2005). Anders als in Deutschland war hier die Programmlaufzeit von vornherein begrenzt (in der ersten Phase auf sieben, später auf fünf Jahre) und vor allem nicht nur in eine einjährige Planungs- und eine drei- bzw. fünfjährige Umsetzungsphase, sondern auch eine wiederum einjährige Verstetigungsphase unterteilt. Bei allen Nachteilen, die mit stärkeren Programmvorgaben verbunden sind, hatte dies zumindest den Effekt, dass Verstetigung von Anfang an mitbedacht werden musste und weit vor Ende der Sonderförderung bei allen Akteuren sowie in der Quartiersöffentlichkeit die notwendige Aufmerksamkeit erfuhr.

Zwar werden hierzulande keine Forderungen nach ähnlich starken Reglementierungen laut, doch wird auch im Rahmen der Sozialen Stadt gesehen, dass der Verstetigungsaspekt im Idealfall bereits bei der Zielformulierung und Projektentwicklung, also von Anfang an, mitberücksichtigt werden sollte. In jedem Fall erscheint es dringend notwendig, das Thema öffentlich und vor allem offen zu diskutieren, um in der Bevölkerung keine falschen Erwartungen zu wecken, sondern vielmehr einen konstruktiven Umgang mit der zeitlichen Begrenzung des Programms Soziale Stadt zu befördern (vgl. u.a. Städtenetz Soziale Stadt NRW und andere 2007: 26, 38 ff., 56 ff.). Sauter und Ruiz (2007: 2) schlagen vor, entsprechende Diskussionen im Quartier spätestens zwei Jahre vor Auslaufen der Sonderförderung zu beginnen. Damit greifen sie die Forderung nach ausreichend langen Zeiträumen für die Verstetigungsphase auf, die auch aus der Umsetzungspraxis zunehmend geäußert wird (vgl. u.a. Jahnke 2007: 10 f.; Lehmann 2007: 7).

Als gegenwärtig größtes Hindernis für erfolgreiche Verstetigung im Sinne von Anchoring stellt sich – trotz aller konzeptionellen Überlegungen – das Fehlen von Möglichkeiten der Anschlussfinanzierung für Projekte und Strukturen nach Förderungsende dar. Zu den Folgen gehören mangelnde personelle Kontinuität bei lokalen Quartiermanagements und eine (damit zusammenhängende) Überforderung von Ehrenamtlichen bei der Übernahme des Vernetzungs- und Kooperationsmanagements (vgl. Städtenetz Soziale Stadt NRW und andere 2007: 21, 68, 91). Soll integrierte Quartiersentwicklung (für benachteiligte Stadtteile) nicht nur ein Sonderprojekt bleiben – räumlich im Sinne einer „Insel“ in der Gesamtstadt, zeitlich als temporäres „Fenster der Möglichkeiten“, verfahrensbezogen als selektiv raumorientiertes Verwaltungshandeln, finanziell als „Ausnahmefördertatbestand“ –, ist eine dauerhafte und vor allem gesamtstädtische Verankerung der Soziale-Stadt-Philosophie in Politik und Verwaltung (nicht nur auf der kommunalen Ebene) notwendig (Mainstreaming). Dazu bedarf es jedoch einer breiten politischen Rückendeckung als Grundvoraussetzung für den Gesamtprozess, des Abbaus noch immer weit verbreiteter Ressentiments gegenüber integrierten, gebietsbezogenen Ansätzen des Verwaltungshandelns sowie der systematischen Einführung von Wirkungskontrollen (vgl. Sauter/Ruiz 2007: 3 f.).

Praxisbeispiel

„Phasing Out“ in Bremen-Blockdiek und Bremen-Marßel



Aufgrund positiver Evaluationsergebnisse wurden die beiden Bremer Gebiete Blockdiek und Marßel im Jahr 2004 für einen langsamen, gesteuerten Ausstieg aus der Sonderförderung bis Ende 2007 vorgeschlagen (*Phasing Out*). Dafür wurde unter Beteiligung der lokalen Quartiermanagements ein Konzept zum Aufbau selbsttragender Strukturen (SELTRA) entwickelt, das sich seit Ende 2006 in der Umsetzungsphase befindet.

Im Zentrum des Aufbaus selbsttragender Strukturen stehen die eigenständige Organisation eines Quartiersforums (Anlaufstelle für Bewohnerbelange, Öffentlichkeitsarbeit) sowie die dezentrale Verwaltung eines Quartiersfonds (10 000 Euro pro Jahr und Gebiet). Beides liegt in Händen eines von Bewohnerinnen und Bewohnern gebildeten Quartiersrats, der sich außerdem mit der Vernetzung lokaler Akteure beispielsweise aus Wohnungswirtschaft und Ortspolitik befasst. Parallel zu diesen Prozessen zieht sich das lokale Quartiermanagement aus seiner steuernden in eine beratende Position zurück. Zu den Erfahrungen, die in Bremen mit Verstetigung gemacht wurden, gehören:

- Zur Stabilisierung und Unterstützung der Arbeit des Quartiersrates ist eine zeitlich befristete „Hintergrundberatung“ notwendig.
- Ebenso unerlässlich sind funktionierende Kommunikationswege zwischen Verwaltung und den Quartiersräten.
- Die Absicherung von Schlüsselprojekten durch Übernahme in die kommunale Regelfinanzierung gelingt nicht immer. Mittels Kreativität und Koordination aller Beteiligten lassen sich jedoch oftmals kleinteilige, temporäre Finanzierungsmöglichkeiten herstellen.
- Der Aufbau selbsttragender Strukturen benötigt Zeit und Unterstützung, was bereits bei der Festlegung von Programmgebieten und der Erarbeitung von Maßnahmen stärker im Vordergrund stehen müsste.
- Verstetigung ist ein ergebnisoffener Prozess, der durch Monitoring unterstützt werden sollte.

Fotos:

Franziska Lehmann

Weitere Infos:

Vgl. Lehmann (2007: 6–7).

Praxisbeispiel

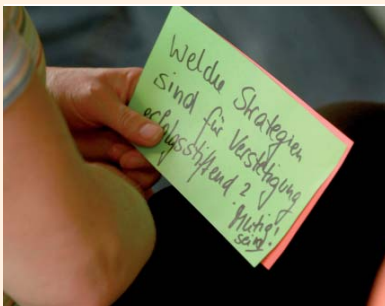
Verstetigung in Gelsenkirchen–Bismarck/Schalke-Nord

Im Soziale-Stadt-Gebiet Gelsenkirchen–Bismarck/Schalke-Nord wurde rund vier Jahre vor Auslaufen der Sonderförderung zum Jahresende 2004 mit einem öffentlichen Dialog zur Verstetigung – beispielsweise im Rahmen zweier Perspektivwerkstätten – begonnen. Im Vordergrund standen dabei folgende Themen:

- Stabilisierung der für den Stadtteil wichtigen Projekte und neuen Einrichtungen,
- Aufrechterhaltung der (lokalen) Netzwerke,
- Bestand des Stadtteilbüros über den Förderzeitraum hinaus.

Konkret wurden unter anderem Träger-/Fördervereine gegründet, die auch ohne Sonderförderung an Projekten weiterarbeiten. Für Kontinuität sorgt außerdem das im Jahr 2000 gegründete FORUM 2000, der Dachverband im Quartier aktiver Vereine, Verbände und Einzelpersonen. Daneben wurden Betriebskonzepte neu geschaffener Infrastrukturen angepasst, um größere Wirtschaftlichkeit zu erreichen. Einige Projekte sind in kommunale Verantwortlichkeit oder an Träger der freien Wohlfahrtspflege übergegangen. Die Arbeit des Stadtteilbüros zur Unterstützung des Gesamtprozesses war darüber hinaus bis Ende 2007 gesichert. Aus dem Verstetigungsprozess in Gelsenkirchen lassen sich unter anderem folgende Empfehlungen ableiten:

- Verstetigung sollte als offener Prozess organisiert werden; Ehrlichkeit und Transparenz sind wichtig.
- Entscheidungsträger müssen in den Prozess ebenso einbezogen werden wie „starke“ Partner, deren Arbeit im Quartier langfristig gesichert ist (Schulen, Kitas, Träger der freien Wohlfahrtspflege usw.).
- Die notwendigen finanziellen, räumlichen und ideellen Ressourcen sind vor Projektende zu sichern.
- Ehrenamtliche Partner dürfen nicht überfordert werden.
- Das Stadtteilmanagement sollte auch nach Beendigung der Projektförderung für die Betreuung der in neuer Trägerschaft arbeitenden Projekte eine Zeit lang aufrechterhalten werden.
- Kooperation aller beteiligten Akteure scheint ein geeigneter Weg, um auf breiter Ebene Aufgaben im Gebiet wahrzunehmen. Neue und alte Netzwerke sind deshalb zu erhalten.



Fotos:
Manfred Vollmer im Auftrag des Stadtteilbüros Bismarck/Schalke-Nord



Weitere Infos:
Vgl. Rommelfanger/Schiller/Schneider (2007: 8–9).

The background of the slide is a faded, light blue aerial photograph of a city, showing a dense arrangement of multi-story residential or institutional buildings interspersed with green spaces and trees. In the upper left corner, there is a rectangular inset image showing a close-up of white, fluffy clouds against a blue sky. Overlaid on the right side of the slide is a large, white, sans-serif number '6.'.

6.

Blick über die Grenzen: Integrierte Entwicklung benachteiligter Stadtteile in Europa

Als Folge von Globalisierung, Transformationsprozessen sowie damit zusammenhängenden wirtschaftlichen und sozialen Restrukturierungen haben sich in Städten aller EU-Staaten benachteiligte Quartiere herausgebildet, die von der jeweiligen gesamtstädtischen bzw. regionalen Entwicklung abgekoppelt sind oder zumindest kurz vor einer solchen Abkoppelung stehen. Motor hierfür sind meist – wie in Deutschland – kleinräumige Segregationsprozesse.

Alle 27 EU-Mitgliedstaaten reagieren auf diese Problematik mit Ansätzen einer integrierten gebietsbezogenen Entwicklung benachteiligter Stadtteile – dies zeigen die Ergebnisse einer vom Difu im Rahmen der fachlichen Vorbereitung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) erstellten internationalen Vergleichsstudie (vgl. BMVBS/BBR/Difu 2007). Reichweite und Tiefe dieser Ansätze sind allerdings sehr unterschiedlich. Sie erstrecken sich von umfassenden nationalen Programmen (z.B. in Deutschland, Dänemark, Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden) über Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung für einzelne Regionen und Städte (z.B. in Österreich und Spanien) bis hin zu Ansätzen integrierter Stadtteilentwicklung im Rahmen einzelner Projekte und Maßnahmen.



Budapest (Ungarn),
VI. Bezirk – Quartier Terézváros, Király
utca

Foto:
Wolf-Christian Strauss, Berlin

Weitere Ergebnisse des Vergleichs integrierter Stadtentwicklungsansätze in der EU lassen sich in folgenden Statements zusammenfassen:

- In Ländern, in denen bereits Ansätze integrierter Stadtentwicklung erfolgreich umgesetzt werden, spielt die nationale Ebene als Impulsgeberin eine wichtige Rolle. Insbesondere von nationalen Programmen zur integrierten Entwicklung benachteiligter Stadtteile gehen starke Anstoßwirkungen aus. Diese Motorenfunktion wird nicht nur durch die Formulierung inhaltlicher Rahmenbedingungen, sondern auch durch die Bereitstellung von Fördermitteln für die Entwicklung benachteiligter Stadtteile ausgefüllt (z.B. in Dänemark, Deutschland, Großbritannien).

- In den meisten westeuropäischen Mitgliedstaaten umfassen integrierte gebietsbezogene Ansätze zur Entwicklung benachteiligter Stadtteile neben städtebaulichen Aspekten auch soziale und lokalwirtschaftliche Themenstellungen, Umweltbelange sowie Fragen der Integration ethnischer Minderheiten und der (Aus-)Bildung benachteiligter Bevölkerungsgruppen.
- Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten, vor allem der Großteil der mittel- und osteuropäischen Länder, konzentriert sich bei der Entwicklung benachteiligter Stadtteile auf städtebauliche Maßnahmen. Hier spielen die Privatisierung ehemals öffentlicher Wohnungsbestände und ihre Folgen (unter anderem private Desinvestition) eine zentrale Rolle. Erste Schritte in Richtung eines integrierten Ansatzes der Stadtentwicklung erfolgen häufig über die Verknüpfung städtebaulicher Maßnahmen mit solchen zur Förderung der Lokalen Ökonomie (z.B. in Rumänien).
- Integrierte Entwicklungskonzepte sind in vielen Ländern eine (formalisierte) Basis für sowie Instrument einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik (z.B. in Dänemark, Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Österreich und Luxemburg).
- Vor allem in Ländern, in denen komplexe integrierte Stadterneuerungspolitiken umgesetzt werden, spielt die Bündelung unterschiedlicher Finanzmittel auf nationaler, regionaler und/oder kommunaler Ebene eine wichtige Rolle (so in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden).
- Insbesondere in westeuropäischen EU-Ländern sind für die Umsetzung integrierter gebietsbezogener Ansätze gesonderte Management- und Organisationsstrukturen aufgebaut worden. Dabei stehen die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene sowie die Vernetzung dieser Ebenen untereinander im Vordergrund (z.B. in Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien). Auf kommunaler Ebene wird die Zusammenarbeit auch mit verwaltungsexternen Akteuren – in erster Linie mit der Quartiersbevölkerung – betont.
- Ebenfalls überwiegend in westeuropäischen Mitgliedstaaten spielen Aktivierung und Beteiligung der lokalen Bevölkerung bei der integrierten Stadtentwicklung eine (zunehmend) große Rolle. Im Rahmen eher städtebaulich fokussierter Ansätze in mittel- und osteuropäischen Ländern können Tendenzen in diese Richtung beobachtet werden (z.B. in Estland und Litauen).
- Gleiches gilt für die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen (Beteiligung, Empowerment), also ein „Aufweichen“ von Mustern herkömmlicher *Top-down-Prozesse* zugunsten von *Governance-Ansätzen*.
- Die Integration von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund gehört zu den zentralen Herausforderungen in benachteiligten Stadtteilen.

Insgesamt zeigt sich, dass integrierte Ansätze zur gebietsbezogenen Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere in immer mehr EU-Mitgliedstaaten als Strategien zur Überwindung sozialräumlicher Spaltungstendenzen eine Rolle spielen. Dabei muss jedoch – trotz aller bisherigen Erfolge – noch eine Reihe von Herausforde-

rungen bewältigt werden. So zeigen mehrere Evaluationsstudien, dass zwar Verbesserungen in den Quartieren erzielt, allerdings noch keine umfassenden Problemlösungen erreicht werden konnten. Vielfach ist die ressortübergreifende Kooperation auf nationaler, regionaler und kommunaler Verwaltungsebene verbesserungsbedürftig. Umgekehrt wird für einige westeuropäische EU-Staaten eine zu große Komplexität der „Förderlandschaft“ und ihrer Organisationsstrukturen konstatiert. Das Fehlen einer „Beteiligungstradition“ bzw. der rechtlichen Verankerung von Partizipation erschwert vielerorts integrierte Ansätze auf der Umsetzungsebene. Generell erscheint es wünschenswert, baulich-städtebauliche Ziele noch stärker um solche aus dem sozialen und wirtschaftlichen Bereich zu ergänzen.



Wien (Österreich),
Volkert- und Alliiertenviertel,
Vor-Ort-Büro des Grätzelmanagements

Foto:
Wolf-Christian Strauss, Berlin



7.

Empfehlungen der Bundestransferstelle für die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt

Die Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Sozialen Stadt lassen sich – differenziert nach Akteursbereichen – wie folgt zusammenfassen:

Bund und Länder

1. Mit dem Programm Soziale Stadt konnten bereits erhebliche Fortschritte bei der Verbesserung der physischen und sozialen Lebensbedingungen in den Programmgebieten erzielt werden. Auch sind vielerorts tragfähige Netzwerke und Partnerschaften unterschiedlicher Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Trägerlandschaft und Bevölkerung entstanden. Allein die Zahl der jährlichen Neuaufnahmen in das Programm deutet jedoch darauf hin, dass noch längst nicht alle benachteiligten Stadtquartiere durch die Soziale Stadt erreicht werden. Daher ist die Fortführung des Programms erforderlich und muss ein entsprechender Finanzbedarf in der mittelfristigen Finanzplanung von Bund und Ländern berücksichtigt werden.
2. Ressortübergreifende Kooperation und Koordination sollten sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene noch weiter verstärkt werden. Besondere Anstrengungen sind dabei nach wie vor in den Bereichen Schule und Bildung, Integration von Zuwanderern, Gesundheitsförderung und Lokale Ökonomie erforderlich. Wünschenswert ist es, dass die entsprechenden Ressorts weitere Partnerprogramme zur Sozialen Stadt einrichten. Darüber hinaus sollte bei allen relevanten Fachprogrammen auf Bundes- und Länderebene systematisch eine Förderpriorität für die Programmgebiete der Sozialen Stadt durch die zuständigen Ressorts geprüft werden.
3. Obwohl bei der Harmonisierung von Bundes-, Bund-Länder- und Landesprogrammen erhebliche Fortschritte zu verzeichnen sind, gibt es noch immer Verbesserungsbedarfe. Dies bezieht sich unter anderem auf inhaltliche Kompatibilität, Förderzeiträume, Antragsverfahren sowie Ansprechpartnerinnen und -partner. Außerdem sind umfassendere Informationen zu Möglichkeiten der Bündelung unterschiedlicher (Förder-)Mittel nach wie vor wünschenswert – beispielsweise im Rahmen einer entsprechenden Internetseite mit Online-Datenbank oder in Form von *One stop agencies* auf Länderebene.
4. Nach wie vor liegen nicht für alle Gebiete der Sozialen Stadt Integrierte Entwicklungskonzepte vor. Außerdem weisen viele Konzepte inhaltliche Lücken auf. Die Länder als programmgebende Instanz sollten daher im Rahmen ihrer Kontroll- und Entscheidungsfunktionen stärker darauf hinwirken, dass alle an der Sozialen Stadt teilnehmenden Kommunen tatsächlich umfassende Integrierte Entwicklungskonzepte erstellen und diese auch fortschreiben.
5. Zunehmend hat sich herausgestellt, dass Monitoringsysteme und Evaluationen in den Kommunen Voraussetzungen für die im Rahmen der Programmumsetzung nötigen Wirkungs- und Qualitätskontrollen sind. Da beides in den Programmgebieten bislang einen eher geringen Verbreitungsgrad hat, sollten Bund und Länder stärkere Anreize für die Entwicklung und den Einsatz beider

Instrumentarien schaffen (Beauftragung landesweiter Evaluierungen, Erarbeitung von Indikatoren für Monitoringsysteme usw.).

6. Systematische Verstetigungsansätze werden auf kommunaler Ebene bislang erst in wenigen Bundesländern erarbeitet, obwohl öffentliche Fördermittel grundsätzlich befristet gewährt werden. Die Länder sollten daher Verstetigungskonzepte auf kommunaler Ebene stärker einfordern und befördern. Die Unterstützung dieses komplexen Vorhabens durch Forschung – empirische Untersuchungen, Fachgutachten, themenbezogene Evaluierungen – sowie durch bundes- und landesweite Erfahrungsaustausche zu Verstetigung ist ebenfalls dringend geboten.
7. Von vielen Seiten – insbesondere aus den Reihen der am Programm teilnehmenden Kommunen bzw. Quartiere – wird immer wieder der Wunsch nach bundes- und landesweitem Erfahrungsaustausch geäußert. Hintergrund ist unter anderem, dass es mittlerweile in vielen Themenfeldern erhebliche Entwicklungen gegeben hat (Verstetigung, Monitoring und Evaluation, zentrale Handlungsfelder „Schule und Bildung“, „Integration“, „Lokale Ökonomie“, „Gesundheitsförderung“). Daher sollten Ansätze eines intensiven Erfahrungsaustausches der „Umsetzungsbasis“ in Form von Workshops oder Konferenzen, wie sie bereits in der Anfangszeit der Programmumsetzung durchgeführt wurden, wieder aufgegriffen werden.
8. Nicht nur zu den genannten Themenfeldern, sondern auch für die Bereiche Gebietsausweisung/-abgrenzung, Quartiermanagement und Lokale Partnerschaften fehlen bislang wissenschaftlich-systematische Aufbereitungen. Diese Lücken sollten in Form wissenschaftlicher Studien und Gutachten gefüllt werden.

Kommunen und Quartiere

9. Wie auf den Ebenen von Bund und Ländern sind auch in vielen Kommunen noch nicht alle relevanten Ressorts in die Programmumsetzung einbezogen. Dies gilt vor allem für die kommunale Wirtschaftsförderung und Gesundheitsverwaltung. Notwendig ist es, diese Akteure davon zu überzeugen, dass es auch für ihre Ziele gewinnbringend sein kann, integriert und raumbezogen zu arbeiten.
10. Kooperationen mit lokalen Akteuren im Quartier – insbesondere mit Schulen, Unternehmen und dem Bereich Gesundheitsförderung – sollten gestärkt und gegebenenfalls institutionalisiert werden. Vor allem gilt es, die vielerorts ohnehin schon gute Zusammenarbeit mit Wohnungsunternehmen noch mehr zu stärken, auch weil die Wohnungswirtschaft als einer der wichtigsten Partner für Verstetigungsbemühungen nach Auslaufen der Förderung aus der Sozialen Stadt gesehen wird.
11. Alle Kommunen sollten Systeme eines Stadtentwicklungsmonitorings aufbauen.

12. Verstetigung sollte möglichst früh mit eingeplant und sorgfältig vorbereitet werden. Notwendig erscheint eine über die Förderung hinausreichende Aufrechterhaltung des Quartiermanagements sowie die rechtzeitige Suche nach stabilen Trägerschaften und strategischen Allianzen, um unverzichtbare Projekte, Einrichtungen, Netzwerke und Angebote abzusichern.
13. Aktivierung sollte als eigenes Handlungsfeld neben Beteiligung betrachtet und verstärkt betrieben werden. Insbesondere für bislang schwer erreichbare Gruppen wie Zuwanderer, gering qualifizierte Menschen und Gewerbeakteure sind aufsuchende Aktivierungsformen weiterzuentwickeln und – wenngleich sie ressourcenintensiv sind – stärker als bisher einzusetzen. Dabei sollte (lokalen) Unternehmerinnen und Unternehmern verdeutlicht werden, inwieweit sie von einem stärkeren Engagement für das Quartier profitieren können.
14. Um realistische Erwartungen hinsichtlich der Programmumsetzung formulieren zu können, sollten sich die Ziele von Projekten und Maßnahmen der Sozialen Stadt von vornherein an den tatsächlichen Ressourcen und Potenzialen in den Quartieren orientieren.
15. Quartiersbezogene Integrierte Entwicklungskonzepte, Projekte und Maßnahmen sollten in gesamtstädtische oder sogar stadtregionale Strategien eingebettet werden.

Viele Benachteiligungen von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ sind Ergebnisse lokaler Prozesse in Kommunen und Quartieren: beispielsweise Modernisierungs- und Instandsetzungsstau, Wohnumfeldmängel, unzureichende Infrastrukturausstattung, nachbarschaftliche Konflikte. Andere Problemlagen sind jedoch auch von übergeordneten Rahmenbedingungen stark beeinflusst. Dazu gehören die bislang häufig unzureichende Integration von Zuwanderern sowie Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit. Wenngleich es hierbei auch lokale Effekte gibt, lassen sich diese Probleme nicht allein auf der Quartiersebene lösen. Die Reichweite des Programms Soziale Stadt muss daher realistisch betrachtet werden, damit es nicht zu Überforderungen dieses Ansatzes kommt. Gleichzeitig ist die Flankierung gebietsbezogener innovativer Politikansätze durch staatliche Reformen im sozialen, wirtschaftlichen und Bildungsbereich notwendig.

An aerial photograph of a city, likely Berlin, showing a dense urban landscape with numerous buildings, streets, and green spaces. A semi-transparent orange rectangle is overlaid on the top-left portion of the image, containing the word "Literatur".

Literatur

Literatur

Aehnelt, Reinhard (2005): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – Zentrale Ergebnisse. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung. H. 2/3. S. 63–73.

Altgeld, Thomas (Hrsg.) (2004): Männergesundheit – Neue Herausforderungen für Gesundheitsförderung und Prävention. Weinheim und München.

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Krankenkassen (2006): Leitfaden Prävention. Gemeinsame und einheitliche Handlungsfelder und Kriterien der Spitzenverbände der Krankenkassen zur Umsetzung von § 20 Abs. 1 und 2 SGB V vom 21. Juni 2000 in der Fassung vom 10.2.2006 (www.forumpraevention.de/forum-praevention_1234/images/Downloads/Leitfaden2006.pdf).

Bär, Gesine, Martina Buhtz und Heike Gerth (2004): Der Stadtteil als Ort von Gesundheitsförderung. Erfahrungen und Befunde aus stadtteilbezogenen Projekten. In: Rolf Rosenbrock, Michael Bellwinkel und Alfons Schröder: Primärprävention im Kontext sozialer Ungleichheit. Wissenschaftliche Gutachten zum BKK-Programm „Mehr Gesundheit für alle“. Bremerhaven. S. 233–294.

BAG – Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit e.V. (2006): Neue Chancen für die Soziale Stadtteilentwicklung und Gemeinwesenarbeit (<http://www.bagsoziale-stadtentwicklung.de/fileadmin/pdf/Modellvorhaben.pdf>).

Bauministerkonferenz (Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder, ARGEBAU) (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. Dritte Fassung vom 29.08.2005 (<http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/DF10023.pdf>).

Bauministerkonferenz (Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder, ARGEBAU) (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. Zweite Fassung vom 01.03.2000 (http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_argebau.shtml#34).

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 – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Endbericht zum Forschungsprojekt „Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2007 bis 2013 in Deutschland“. Bonn. Bearbeiter: Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen GbR (GEFRA), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS), Lehrstuhl Stadttechnik der BTU Cottbus.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft. Reihe Werkstatt: Praxis, Heft 45. Bonn.

BBR/IfS – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2004): Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Berlin. Bearbeiter: IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/zwischenevaluierung-2004).

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2007): 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/IB/Anlagen/auslaenderbericht-7.property=publicationFile.pdf>).

Becker, Heidede, und Christa Böhme (2003): Drei Jahre Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. In: StadtBauwelt. H. 157. S. 12–23.

Becker, Heidede, Christa Böhme und Ulrike Meyer (2001): Integriertes Handlungskonzept. Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung. In: Soziale Stadt info. Nr. 6. S. 2–6.

Becker, Heidede, Thomas Franke und Wolf-Christian Strauss (2006): Verstetigungsansätze zum Programm Soziale Stadt. Stand: Dezember 2005. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin (<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/>).

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin (Hrsg.) (2007): Im Wandel beständig. Stadtumbau in Marzahn und Hellersdorf. Projekte, Reflexionen, Streitgespräche. Berlin.

Bezirksamt Mitte von Berlin, Abteilung Gesundheit und Personal (2006): Gesundheitliche und soziale Lage der Bevölkerung in Berlin-Mitte. Basisgesundheitsbericht. Berlin-Mitte. Beiträge zur Gesundheitsförderung und Gesundheitsberichterstattung, Bd. 10 (http://www.berlin.de/imperia/md/content/bamitte/publikationen/ges/g_pl_v_gb06.pdf).

Birkhölzer, Karl (2000): Formen und Reichweite lokaler Ökonomien. In: Ihmig, H.: Wochenmarkt und Weltmarkt. Kommunale Alternativen zum globalen Kapital. Bielefeld (http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/theorie/birkhoelzer/formen_lokaler_oekonomien.htm) (Stand: 02/2006).

BJK – Bundesjugendkuratorium, Kommission für den 11. Kinder- und Jugendbericht, Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2002): Bildung ist mehr als Schule. Leipziger Thesen zu den Voraussetzungen für eine bildungspolitische Wende. In: neue praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik. H. 4 (2002). S. 317–320.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Für mehr „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ (http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen-.1500.980091/Fuer-mehr-Beschaeftigung_-Bild.htm) (Stand: 12/07).

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Großmann: Integration von Zuwanderern ist Aufgabe der Sozialen Stadt. Pressemitteilung Nr. 321/2007.

BMVBS/BBR/Difu – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.); Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik und BBR (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Hintergrundstudie zur „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. BBR-Online-Publikation 08/2007 (urn:nbn:de:0093-ON0807R149). Berlin/Bonn (http://deposit.d-nb.de/ep/netpub/07/00/96/984960007/_data_stat/gg110959wu.pdf) (Stand: 12/2007).

Böhme, Christa (2007): Gesundheitsförderung in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf. In: Soziale Stadt info 20. S. 2–9.

Böhme, Christa, Rolf-Peter Löhr und Ulla-Kristina Schuleri-Hartje (2004): Soziale Stadt und Gesundheit. In: Eberhard Göpel und Viola Schubert-Lehnhardt (Hrsg.): Gesundheit gemeinsam gestalten 2: Kommunale Gesundheitsförderung. Frankfurt am Main. S. 66–80.

Boos-Krüger, Annegret, und Burkhard Wilk (2005): Integration und Migrantenökonomie – Eine kritische Begriffsanalyse. In: Soziale Stadt info 17. S. 9–15.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und Bundesministerium für Gesundheit (2007): Gesunde Ernährung und Bewegung – Schlüssel für mehr Lebensqualität (Stand: 4. Mai 2007).

Bundesministerium für Gesundheit (2008): Öffentliche Bekanntmachung des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängender Krankheiten: „Aktionsbündnisse Gesunde Lebensstile und Lebenswelten“ vom 29. Februar 2008. In: Bundesanzeiger vom 7. März 2008 (Ausgabe Nr. 38).

Bundesregierung, Presse- und Informationsamt (Hrsg.) (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.

Bundestransferstelle Soziale Stadt (2007): 4. Fachpolitischer Dialog zur Sozialen Stadt: Integration von Zuwanderern vor Ort. Auswertungsbericht. Berlin (<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/>).

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 18/6977 vom 11.09.07. Hamburg.

BZgA – Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hrsg.) (2006): Kriterien guter Praxis in der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten. Ansatz – Beispiele – Weiterführende Informationen. Gesundheitsförderung konkret, Bd. 5. 2. Aufl. Köln.

Dangschat, Jens (2007): Integration – neue Herausforderungen zu einem alten Thema. In: vhw Forum Wohneigentum. H. 4. S. 176–181.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007a): Soziale Stadt info 20. Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt. Berlin (Themenheft Gesunder Stadtteil).

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007b): Soziale Stadt info 21. Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt. Berlin (Themenheft Verstetigung und Monitoring).

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006): Dritte bundesweite Befragung Programmgebiete „Soziale Stadt“. Endbericht zur Auswertung. Berlin (<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen>).

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2005): Fachtagung Bildung im Stadtteil. Dokumentation. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 11. Berlin.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin.

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Hrsg.) (2007): Zum Thema: BIDs – eine neue Form der Quartiersentwicklung auf Initiative der Wirtschaft. Positionspapier 2. Mai 2007. Berlin.

DV – Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Zur Ökonomisierung der Immobilienwirtschaft – Entwicklungen und Perspektiven. Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Berlin.

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>).

Farwick, Andreas, und Werner Petrowsky (2005): Evaluation der Programme „Wohnen in Nachbarschaften – WiN“ und „Soziale Stadt“ in Bremen. In: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung. H. 2/3. Bonn. S. 147–157.

Franke, Thomas (2002): Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“. In: Soziale Stadt info 7. S. 2–6.

Franke, Thomas, und Gaby Grimm (2002): Quartiermanagement: Systematisierung und Begriffsbestimmung. In: Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (Hrsg.) (2002): Quartiermanagement – Ein strategischer Stadt(teil)entwicklungsansatz. Organisationsmodell und Praxisbeispiele. Hannover. S. 5–12.

Franke, Thomas, und Wolf-Christian Strauss (2007): Integrierte Stadtentwicklungspolitik für benachteiligte Stadtteile in Europa. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Impulse für die Stadt- und Raumentwicklungspolitik in Europa. Informationen zur Raumentwicklung. H. 7/8. Bonn. S. 465–477.

Franke, Thomas, und Wolf-Christian Strauss (2005): Management gebietsbezogener integrativer Stadtteilentwicklung. Ansätze in Kopenhagen und Wien im Vergleich zur Programmumsetzung „Soziale Stadt“ in deutschen Städten. Berlin.

Franke, Thomas, Rolf-Peter Löhr und Robert Sander (2000): Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. II. Halbjahresband 2000. Berlin. S. 243–268.

Franke, Thomas, Bettina Reimann und Wolf-Christian Strauss (2006): Lokale Ökonomie in benachteiligten Stadtteilen. In: Soziale Stadt info 19. S. 3–5.

Geiling, Heiko, Thomas Schwarzer, Claudia Heinzemann und Esther Bartnick (2002): Begleitende Dokumentation der PvO im Modellstadtteil Hannover-Vahrenheide. Endbericht. Hannover.

Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359).

Hanhörster, Heike, und Bettina Reimann (2007): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft. Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin. Berlin.

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>).

Häußermann, Hartmut (2005): Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation 2003/2004. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung. H. 2/3. S. 75–85.

Häußermann, Hartmut (2000): Die Krise der „sozialen Stadt“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Heft B-1 (2000). Bonn. S. 13–21.

Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel (2001): Soziale Integration und ethnische Schichtung – Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“.

HCU – HafenCity Universität Hamburg, im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Amt für Landes- und Landschaftsplanung der Hansestadt Hamburg (2007): Gutachten über die Begleitforschung für das Teilprojekt HID Steilshoop im Rahmen des Projektes „Lebenswerte Stadt Hamburg“. 29. Juni 2007. Hamburg.

Höbel, Regina, Melanie Kloth, Bettina Reimann und Ulla-Kristina Schuleri-Hartje (2006): Voneinander lernen. Gute-Praxis-Beispiele stadträumlicher Integrationspolitik. Ergebnisse der Begleitforschung zum Verbundprojekt „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt.

IES – Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung im Auftrag des Städtischen Netzwerkes 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.

IfM – Institut für Mittelstandsforschung, Universität Mannheim (2005): Die Bedeutung der ethnischen Ökonomie in Deutschland. Push- und Pull-Faktoren für Unternehmensgründungen ausländischer und ausländischstämmiger Mitbürger. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Darmstadt.

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 (<http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/evaluationsberichte/DF9949.pdf>).

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>).

IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (Hrsg.) (2004): Nachhaltige Dienstleistungen der Wohnungswirtschaft. Arbeitsbericht Nr. 9/2004. Berlin.

Jahnke, Kerstin (2007): Verstetigung „im Sauseschritt“ – Erfahrungen aus dem Quartier Helmholtzplatz/Berlin. In: Soziale Stadt info 21. S. 10–11.

Jakubowski, Peter, und Brigitte Maas (2006): Mikrofinanzierung als neues Instrument für die Stadtentwicklung? In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft. Reihe Werkstatt: Praxis. Heft 45. Bonn. S. 51–60.

Knesebeck, Olaf von dem, und Ingmar Schäfer (2006): Gesundheitliche Ungleichheit im höheren Lebensalter. In: Matthias Richter und Klaus Hurrelmann (Hrsg.): Gesundheitliche Ungleichheit. Grundlagen, Probleme, Perspektiven. Wiesbaden. S. 241–253.

Krumm, Wolfgang (2005): Evaluation des Berliner Quartiersmanagementprogramms. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung. H. 2/3. S. 123–132.

Läpple, Dieter (2004): Entwicklungsperspektiven von Stadtregionen und ihren lokalen Ökonomien, in: Walter Hansche und Kirsten Krüger-Conrad (Hrsg.) (2004): Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderung für die „Soziale Stadt“. Wiesbaden, S. 95–117.

Lehmann, Franziska (2007): Aufbau selbsttragender Strukturen in den Bremer Gebieten Blockdiek und MarBel. In: Soziale Stadt info 21. S. 6–7.

Mayer, Hans-Norbert (2004): Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation 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>).

Mohrlock, Marion, Michaela Neubauer, Rainer Neubauer und Walter Schönfelder (1993): Let's Organize! Gemeinwesenarbeit und Community Organization im Vergleich. München.

Müller-Zick, Klaus, und Karsten Schreiber (2005): Zwischenevaluierung des Programms „Stadt-Vision-Saar“: Soziale Stadt im Saarland. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung. H. 2/3. S. 87–94.

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2006): Kooperationen. Pilotprojekte für die Stadtgesellschaft. Modellvorhaben in der Sozialen Stadt in Bayern. Auslobung (http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/staedtebaufoerderung/aktuelles/kooperationen_auslobung.pdf).

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (2001): Intakte Stadtquartiere. Maßnahmenkatalog zur Beseitigung und Vermeidung sozialer Fehlentwicklungen. Überblick mit Beispielen aus der Praxis. Stand 1.5.2001. München.

Olejniczak, Claudia (2005): Schule im Stadtteil. Strategien zur Verbesserung der Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien. In: Soziale Stadt info 16. S. 12–13.

Polkowski, Dieter (2005): Hamburgisches Stadtentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung. H. 2/3. S. 95–101.

- Reimann, Bettina, und Ulla-Kristina Schuleri-Hartje (2005): Integration von Migrantinnen und Migranten im Stadtteil. In: Soziale Stadt info 17. S. 2–8.
- Richter, Matthias, und Klaus Hurrelmann (2006): Gesundheitliche Ungleichheit: Ausgangsfragen und Herausforderungen. In: Matthias Richter und Klaus Hurrelmann (Hrsg.): Gesundheitliche Ungleichheit. Grundlagen, Probleme, Perspektiven. Wiesbaden. S. 11–31.
- RKI – Robert-Koch-Institut (Hrsg.) (2006a): Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin.
- RKI – Robert-Koch-Institut (Hrsg.) (2006b): Erste Ergebnisse der KiGGS-Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Berlin.
- Rommelfanger, Stefan, Irmgard Schiller und Wolfram Schneider (2007): Verstetigung integrativer Stadtteilarbeit. Das Beispiel Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. In: Soziale Stadt info 21. S. 8–9.
- Sandack, Karin (2005): Die Praxis der „Sozialen Stadt“. Erste Hinweise zur Umsetzung aus der Anfangsphase des Programms in Bayern. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung. H. 2/3. S. 139–145.
- Sander, Robert (2001): Europäische und amerikanische Erfahrungen mit der sozialen Stadtentwicklung. Transferpapier. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin. S. 296–321.
- Sauter, Matthias, und Marcelo Ruiz (2007): Die Verstetigung der Sozialen Stadt. In: Soziale Stadt info 21. S. 2–5.
- Schader-Stiftung, Deutscher Städtetag, GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Deutsches Institut für Urbanistik und Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum (Hrsg.) (2007): Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“. Darmstadt.
- Schader-Stiftung, Deutscher Städtetag, GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, Deutsches Institut für Urbanistik und Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH an der Ruhr-Universität Bochum (Hrsg.) (2005): Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik. Darmstadt.
- Schmalriede, Karin (2007): Nach der Arbeit ist vor der Arbeit. Erfolge in der Quartiersentwicklung sichern durch Geld, Kooperation und Kommunikation – Verstetigung in zwei Hamburger Großwohnsiedlungen. In: Soziale Stadt info 21. S. 12–13.
- Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina, Holger Floeting und Bettina Reimann (2005): Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab. Darmstadt.
- Schumann, Eike Christiane (2007): Gesundheitsteams vor Ort: Ein Projekt des Landes Rheinland-Pfalz in benachteiligten Stadtteilen. In: Soziale Stadt info 20. S. 17–19.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2007): Gesetz zur Stärkung von Wohnquartieren durch private Initiativen. In: Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt. Teil 1. HmbGVBl. Nr. 41 vom 30.11.07. S. 393–396.
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz des Landes Berlin (2004): Sozialstrukturatlas Berlin 2003. Kurzfassung. Berlin.
- SRL – Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (Hrsg.) (2007): Soziale Stadt. Star oder Sternchen. PlanerIn. H. 5.
- SPI – Stiftung Sozialpädagogisches Institut „Walter May“ (2007): Aktive Bildungs- und Ausbildungspolitik für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Stadtquartieren – gute Praxisbeispiele in Europa. Berlin.
- Stadt Nürnberg, Gesundheitsamt, Abteilung Gesundheitsförderung (1995): Stadtteilgesundheitsbericht Südstadt. Nürnberg.

Städtenetz Soziale Stadt NRW in Kooperation mit Stadt Gelsenkirchen, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW (ILS NRW) und Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW (Hrsg.) (2007): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektive hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung? Tagungsdokumentation 2006. Dortmund (http://www.ils-shop.nrw.de/download/kontinuitaet_soziale_stadt.pdf).

taz – „Armut schmälert Bildungschancen“. In: die tageszeitung vom 28. Februar 2003, S. 7.

Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, Zentrum für Psychosoziale Medizin, Institut für Medizin-Soziologie und Freie und Hansestadt Hamburg, Bezirksamt Eimsbüttel, Gesundheitsamt (2006): Quartiersdiagnose: Lenzgesund – mehr Gesundheit ins Quartier. Daten und Ansätze zur Gesundheitsförderung in der Lenzsiedlung in Hamburg-Eimsbüttel. Hamburg.

Volkholz, Sybille (2005): „Partnerschaft Schule – Betrieb“. Ein Projekt der Industrie- und Handelskammer Berlin. In: Soziale Stadt info 16. S. 14–15.

VV-Städtebauförderung 2007 – Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007) vom 13. Februar 2007/25. Mai 2007 (<http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen>).

VV-Städtebauförderung 2006 – Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 3. Juli 2006/19. September 2006 (<http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen>).

Weck, Sabine (2000): Das ELSSES-Projekt: Die Reichweite und Relevanz stadtteilbezogener sozio-ökonomischer Entwicklungsstrategien. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2000): Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund. S. 42–54.

Zimmer-Hegmann, Ralf, und Evelyn Sucato (2005): Evaluation als Element des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“: Hintergrund, Konzept, Erfahrungen. In: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung. H. 2/3. S. 103–112.



Anhang

Bundestransferstelle Soziale Stadt – Aufgaben und Inhalte

Nach der Implementierungsphase des Programms wurde beim Difu zum Jahresende 2003 die Bundestransferstelle Soziale Stadt in der Nachfolge der bisherigen Programmbegleitung eingerichtet. Die neue Institution erhielt vom BMVBW (heute BMVBS) – vertreten durch das BBR – die Aufgaben, das bundesweite Netzwerk zum Programm Soziale Stadt fortzuführen und um eine internationale Komponente zu ergänzen sowie – zu einem späteren Zeitpunkt – eine dritte bundesweite Umfrage zur Sozialen Stadt durchzuführen und auszuwerten. Außerdem wurde eine „Informationsstelle Bündelung und Vernetzung“ zu Fragen der Umsetzung und der Förderung ressortübergreifender Kooperation und Bündelung eingerichtet.

Netzwerk Soziale Stadt – Fortführung und Ergänzung

Das Netzwerk Soziale Stadt besteht aus mehreren Elementen: allgemeiner Informationstransfer, Internetplattform Soziale Stadt, Veranstaltungen und Veröffentlichungen sowie internationaler Erfahrungsaustausch.

- Der *allgemeine Informationstransfer* als eine ständige Aufgabe der Bundestransferstelle bildet die Grundlage der Netzwerkarbeit. Aktivitäten in diesem Zusammenhang betreffen vor allem die Beantwortung von Anfragen zum Programm Soziale Stadt sowie die Vermittlung von Erfahrungswissen zur integrierten Stadtteilentwicklung im Rahmen von Workshops, Tagungen, Kongressen usw.
- Auf der *Internetplattform* www.sozialestadt.de können Informationen zum Programm und seinen Handlungsfeldern, zu Programmgebieten und Praxisbeispielen (Ende 2007: 469 Projekte), zu internationalen Erfahrungen und Netzwerken sowie Veranstaltungstermine, Veröffentlichungen der Bundestransferstelle, weiterführende Literaturhinweise (Ende 2007: 2110 Titel) und Links (Ende 2007: 487) abgerufen werden.
- Im November 2003 startete die *Veranstaltungsreihe* „*Fachpolitische Dialoge zur Sozialen Stadt*“. Sie dient als Diskussionsplattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch der an der Umsetzung des Programms Beteiligten und Interessierten. Bislang wurden vier Dialogveranstaltungen durchgeführt (vgl. Übersicht 1). Zum 3. und 4. Fachpolitischen Dialog steht auf der Internetplattform jeweils ein Auswertungsbericht zur Verfügung. Außerhalb dieser Veranstaltungsreihe fand im Mai 2005 die *Fachtagung* „*Bildung im Stadtteil*“ statt, die als Band 11 der Reihe „*Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt*“ dokumentiert ist.
- Im Rahmen der Bundestransferstelle wurden die beiden Veröffentlichungsreihen *Soziale Stadt info* (Newsletter mit wechselnden Themenschwerpunkten) und *Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt* (Grundlageninformationen und Veranstaltungsdokumentationen) fortgeführt. So sind seit Dezember 2003

sieben neue Ausgaben von Soziale Stadt info (Nr. 15–21) sowie zwei neue Bände der Arbeitspapiere hinzugekommen (vgl. Übersichten 2 und 3). Darüber hinaus hat die Bundestransferstelle im Juni 2006 eine auf Dokumentenanalysen und Telefoninterviews basierende *Arbeitshilfe Verstetigung* veröffentlicht (vgl. Becker/Franke/Strauss 2006), die den damaligen Status quo der Diskussion, Vorbereitung und Umsetzung von Verstetigungskonzepten zur Sozialen Stadt in den 16 Bundesländern darstellt.

- Zentrale Bestandteile des Bereichs *internationaler Erfahrungsaustausch* sind Informationsangebote zu vergleichbaren Programmansätzen im europäischen Ausland (www.sozialestadt.de/international) sowie die Vermittlung von deutschen Erfahrungen in englischer und französischer Sprache (<http://www.sozialestadt.de/en/programm> und www.sozialestadt.de/fr/programm) auf der Internetplattform Soziale Stadt.

Übersicht 1:
Fachpolitische Dialoge zur Sozialen Stadt

Nr.	Schwerpunktthema	Teilnehmerzahl
1	Erfahrungen und Perspektiven: Ergebnisse der Programmbegleitungen Soziale Stadt und E&C (November 2003)	90
2	Bundesweite Zwischenevaluierung – Ergebnisse und Folgerungen (Oktober 2004)	125
3	Praxiserfahrungen und Perspektiven: Ergebnisse der 3. bundesweiten Befragung in den Programmgebieten (Oktober 2006)	140
4	Integration von Zuwanderern vor Ort (Oktober 2007)	95

 Deutsches Institut für Urbanistik

Übersicht 2:
Newsletter „Soziale Stadt info“ (seit Dezember 2003)

Band	Titel	Auflagenhöhe
15	Soziale Stadt für Kinder und Familien (Oktober 2004, 28 S.)	4 000
16	Bildung im Stadtteil (Februar 2005, 28 S.)	4 000
17	Integration von Migrantinnen und Migranten (September 2005, 36 S.)	4 000
18	Quartiersimage, Sicherheit und Öffentlichkeit im Stadtteil (Dezember 2005, 32 S.)	4 000
19	Lokale Ökonomie in benachteiligten Stadtteilen – Ein Blick in fünf europäische Länder (August 2006, 36 S., dt. und engl.)	4 000
20	Gesunder Stadtteil (April 2007, 32 S.)	4 000
21	Verstetigung und Monitoring (November 2007, 24 S.)	4 000

 Deutsches Institut für Urbanistik

Übersicht 3:
Reihe „Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt“ (seit Dezember 2003)

Nr.	Schwerpunktthema	Auflagenhöhe
11	Fachtagung Bildung im Stadtteil (September 2005, 119 S.)	1 250
12	Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“. Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen (März 2007, 32 S.)	1 500

 Deutsches Institut für Urbanistik

Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten

Nachdem das Difu in seiner Funktion als Programmbegleitung in den Jahren 2000/2001 und 2002 bereits zwei bundesweite Befragungen in den „Stadtteilen

mit besonderem Entwicklungsbedarf“ zwecks Vorbereitung der Programmevaluierung durchgeführt hatte, folgte in 2005/2006 eine dritte Umfrage – diesmal der Bundestransferstelle –, um das empirische Wissen zu Programmumsetzung und -wirkungen zu aktualisieren. Adressaten waren auch in diesem Falle die kommunalen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Programmgebiete der Sozialen Stadt. Die 392 Programmgebiete des Bundesprogramms 2005 bildeten die Grundgesamtheit für die Befragung. Der Rücklauf betrug insgesamt 70,2 Prozent (aus 275 von 392 Programmgebieten) und war über die Länder hinweg konstant. Die zentralen Umfrageergebnisse sind als Band 12 der Reihe „Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt“ veröffentlicht, die ausführlichen Ergebnisse finden sich im Endbericht zur Befragung (Difu 2006), der auch auf www.sozialestadt.de zum Download zur Verfügung steht.

Informationsstelle Bündelung und Vernetzung

Von März 2004 bis Ende 2005 bearbeitete die „Informationsstelle Bündelung und Vernetzung“ Fragen zu Bündelungskonzepten auf Landes- und Bundesebene, recherchierte erfolgreiche Praxisbeispiele auf kommunaler Ebene und führte einen Expertenworkshop zur Mittel- und Ressourcenbündelung in den Kommunen durch. Praxisbeispiele und die Veranstaltungsdokumentation sind auf www.sozialestadt.de abrufbar. Die Informationsstelle war bei der Arbeitsgemeinschaft Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (FEH)/Institut Wohnen und Umwelt (IWU) – als Auftragnehmerin zunächst der Bundestransferstelle, später des BBR – angesiedelt.

