

IMPULSKONGRESS

INTEGRATIVES HANDELN
FÜR DIE SOZIALE
STADTTEILENTWICKLUNG

DOKUMENTATION

Arbeitspapiere
zum Programm
Soziale Stadt

IMPULSKONGRESS INTEGRATIVES HANDELN FÜR DIE SOZIALE STADTTEILENTWICKLUNG

Dokumentation der Veranstaltung
am 5. und 6. November 2001 in Essen

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW),
vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), finanziert aus Mitteln
des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt).

Arbeitspapiere
zum Programm Soziale Stadt

Band 7

Berlin, September 2002

Deutsches Institut für Urbanistik



Straße des 17. Juni 112 • 10623 Berlin

Inhalt

Vorbemerkungen	5
1. Begrüßung und Einführungsreferate	7
2. Podiums- und Plenumsdiskussion Integrierte Handlungskonzepte – Erfahrungen aus der Praxis	39
3. Impulsreferate und Berichte aus den Arbeitsgruppen	65
4. Podiums- und Plenumsdiskussion Verfahren von der Konzeptentwicklung bis zur Umsetzung	191
5. Podiums- und Plenumsdiskussion Qualitätsstandards für leistungsfähige integrative Handlungskonzepte	213
6. Schlusswort	239

Vorbemerkung

Integrierte Handlungskonzepte gelten als strategisches Instrument zur Umsetzung des Programms Soziale Stadt – in dreifacher Hinsicht:

- Sie bilden den Orientierungsrahmen für die Steuerung der Programmumsetzung bezüglich Projektentwicklung und -realisierung – und damit auch der Koordinierung des Mitteleinsatzes.
- Sie geben eine verlässliche Basis für private Investitionen ab.
- Sie dienen den Ländern als Grundlage für die Vergabe von Programm-Mitteln der Sozialen Stadt und der traditionellen Städtebauförderung sowie für deren Bündelung mit Fördermitteln aus anderen Programmen.

Dennoch weist die bisherige kommunale Praxis im Hinblick auf Integrierte Handlungskonzepte noch weitgehende Unsicherheit und Zurückhaltung auf.

So besteht vielerorts noch Unklarheit über Formen, Inhalte und Verfahren der Konzeptentwicklung sowie über Umsetzungs- und Fortschreibungsmethoden. Dies belegen Erfahrungen in den Modellgebieten der Sozialen Stadt. Zum Teil resultieren die Schwierigkeiten daraus, dass zum Zeitpunkt der Ausschreibung des Programms und der Antragstellung viele Grundinformationen über das Gebiet noch fehlen, Organisations-, Management- und Kommunikationsstrukturen erst noch aufgebaut werden müssen und in der Regel erheblicher Zeitdruck besteht. Erschwerend wirkt sich offenbar auch aus, dass die große Erfolgserwartung im Quartier und seitens der Politik ein eher pragmatisches Vorgehen stützt, das auf schnell realisierbare Projekte setzt. Häufig wird mit Projekten und Einzelmaßnahmen in Vorleistung getreten, obwohl noch gar kein Handlungskonzept vorliegt und deshalb ein allgemein verbindlicher Rahmen fehlt.

Betrachtet man die bereits bestehenden Integrierten Handlungskonzepte, überrascht die große Variationsbreite in den Ansätzen: Sie reichen von der kommentierten Projektübersicht über den städtebaulich dominierten Rahmen- und/oder Maßnahmenplan traditioneller Stadterneuerung bis hin zum umfassenden Kompendium mit vielen Elementen wie Leitbild, Beschreibung von Einzelmaßnahmen, Konzeption von Evaluierung und Aufbau eines Monitoringsystems.

Auf dem vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gemeinsam mit dem Difu veranstalteten Impulskongress „Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung“ am 5. und 6. November 2001 in der Kompressorenhalle des Casinos Zollverein in Essen wurde deshalb das Thema in der gebotenen Breite aufgegriffen. Wie auch schon der Impulskongress zum Quartiermanagement am 26. und 27. Oktober 2000 in Leipzig war die Veranstaltung als Arbeitskongress mit Podiumsdiskussionen und Arbeitsgruppen angelegt. Im Zentrum stand dabei die Formulierung von Qualitätsstandards für Integrierte Handlungskonzepte.

Auch dieser Impulskongress stieß auf großes Interesse. Mehr als 350 Teilnehmerinnen und Teilnehmer nutzten ihn als Plattform für den Erfahrungsaustausch. Sie stammten aus den unterschiedlichsten Handlungsfeldern der integrierten Stadtteilentwicklung, vertraten die verschiedensten Akteure: Quartiermanagement, lokale Initiativen, kommunale

Verwaltung, Wohnungswirtschaft, Planungs- und Beratungsbüros, Universitäten und Fachhochschulen, Bund und Länder.

Als Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg Integrierter Handlungskonzepte – und zwar gleichermaßen für deren Erarbeitung, Abstimmung und Fortschreibung – erweist sich, die Akteure vor Ort wirklich zusammenzubringen, sie in der Sache zu vernetzen. Hierzu muss eine große Bereitschaft vorhanden sein, ausgetretene Pfade zu verlassen, sich einem offenen Diskurs und längerfristigen Lernprozess zu stellen. Als besonders wichtig wurde hervorgehoben, dass eine gemeinsame „Sprache“ gefunden wird. Notwendig ist auch das Vorliegen eines politischen Beschlusses. Dieser gibt, das wurde in den Diskussionen der Veranstaltung mehrfach bestätigt, die nötige Rückendeckung für eigene Verantwortungsübernahme und persönliches Engagement.

Difu-Projektgruppe Soziale Stadt
Berlin, August 2002



Alle Fotos in diesem Band: Hajo Zylla, Berlin

1

Begrüßung und Einführungsreferate

Dr. Peter Runkel, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn/Berlin Begrüßung	9
--	---

Kurt Bodewig, Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn/Berlin Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“	11
--	----

Klaus Buß, Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Kiel Integrierte Stadtteilentwicklung in Schleswig-Holstein	17
---	----

Norbert Kleine-Möllhoff, 1. Bürgermeister der Stadt Essen Erfahrungen mit integrativem Handeln als Grundlage für die soziale Stadtteilentwicklung in Essen	21
---	----

Prof. Dr. Erika Spiegel, Heidelberg Integrativ, kooperativ, aktivierend und umsetzungsorientiert – Konzepte und Verfahren für die soziale Stadt	27
--	----

Dr. Peter Runkel

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn/Berlin

Begrüßung

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich darf Sie im Namen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Deutschen Instituts für Urbanistik, das in unserem Auftrag diese Veranstaltung durchführt, sehr herzlich zu diesem Impulskongress „Integratives Handeln für soziale Stadtteilentwicklung“ begrüßen.



Dass zu diesem zweiten Impulskongress immer noch über 400 Anmeldungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorliegen, zeigt: Das Thema, der Kongress betrifft einen zentralen Bereich der städtebaulichen Entwicklung. Es wird sicher viele interessante Foren geben, auf denen entsprechende Erfahrungen ausgetauscht werden können, die Sie, die wir mit dem Programm „Soziale Stadt“ haben sammeln können.

Bei jedem Kongress dieser Größenordnung gibt es gewisse Änderungen. Sie finden ein neues Programm in Ihren Unterlagen. Auch dieses ist nicht mehr ganz aktuell, weil Minister Vesper sich entschuldigen lässt: Er ist kurzfristig krank geworden. Wir sollten dennoch unmittelbar in das Programm „einsteigen“ – mit dem Vortrag von Bundesminister Kurt Bodewig.

Kurt Bodewig,
Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn/Berlin

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich finde es besonders reizvoll, dass wir den Impulskongress – den zweiten seiner Art – hier in Essen durchführen, und zwar in der Zeche Zollverein. Sie war Teil der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park“ (IBA) und ist eines von vielen gelungenen Beispielen für die Umgestaltung und Erneuerung eines dicht besiedelten Industriegebiets.



Nordrhein-Westfalen hat viele herausragende Beispiele gegeben. Ich denke dabei nicht nur an die IBA. Beispiel gebend ist auch das seit 1993 in NRW laufende Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. In diesem Zusammenhang passt ein Zitat des ehemaligen britischen Premierministers Lloyd George: „Am besten, man stellt ein gutes Beispiel auf, indem man einem solchen folgt.“ Jedenfalls war damals schon die Kooperation mit den Kommunen, den Unternehmen und den Bürgerinnen und Bürgern des Ruhrgebiets gefragt. Auch damals ging es um die Umsetzung „Impulsgebender Projekte“ unter anderem in den Bereichen Wohnungsbau und Stadtentwicklung. Es ging um Stadtqualität, um Anregungen für städtebauliche Erneuerungsmaßnahmen.

Mit dem Impulskongress gehen wir einen ähnlichen Weg. Nur richtet er sein Augenmerk auf das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. Mit diesem Programm haben wir einen sehr viel weiterführenden, umfassenderen Ansatz gewählt. Und dies brauchen wir heute dringender denn je! Wir müssen uns immer wieder vor Augen führen: Wir leben in einer Zeit, in der Flexibilität eine wichtige Anforderung an die Menschen ist. Diese Anforderungen müssen die Menschen heute erfüllen. Wie alles hat dies natürlich positive und negative Wirkungen. Wenn wir nicht wollen, dass unsere Gesellschaften auseinander fallen, müssen wir mit unserer Politik zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen. Die Menschen brauchen Orte der Identifikation. Und die Wohnung und die Stadt sind Orte der Identifikation par excellence.

Dies gilt für alle – natürlich auch für die in Deutschland lebenden Ausländer, auch für die, die noch kommen werden. Es ist ja unbestreitbar sinnvoll, dass wir Zuwanderung haben. Und wenn wir mit den Menschen, die auch in Zukunft zu uns kommen werden, produktiv und friedlich zusammenleben wollen, dann brauchen wir funktionierende Bürgerschaften und Nachbarschaften.

Meine These ist: Der Zusammenhalt unserer Gesellschaft hat auch etwas mit dem Zusammenhalt in unseren Städten zu tun. Dort leben die meisten Menschen, und sie werden weiter wachsen. Dies ist der Grund, warum wir das Programm „Soziale Stadt“ gemeinsam mit den Ländern und Kommunen machen. Was aber unterscheidet dieses Programm überhaupt von den bisherigen Fördermaßnahmen? Zunächst einmal ist es ja

auch Teil der klassischen Städtebauförderung. Die Reparatur der Innenstädte ist das zentrale Ziel der Stadterneuerung. Dies ist heute eine äußerst komplexe Herausforderung, die natürlich komplexe Strategien erfordert.

Schon der Impulskongress „Quartiersmanagement“ in Leipzig hat deutlich gemacht, dass mit investiven Maßnahmen allein kein entscheidender Durchbruch erreicht werden kann. Wir brauchen integrierte Handlungsansätze. Ansätze, die die komplexe Problematik in den belasteten Quartieren berücksichtigen, und natürlich entsprechende Förderansätze. Der erste Impulskongress hat dies schon deutlich gemacht.

Ich will es noch einmal rekapitulieren: Alle Ressourcen der beteiligten Ressorts sollen gebündelt werden. Das ist die Devise – und auf Bundes- und Länderebene ein bereits akzeptiertes Verfahren. Denn man kann nicht alles über einen Kamm scheren. Anders gesagt: Die Schwierigkeiten in belasteten Quartieren sind ganz unterschiedlicher Art. Und so lassen sie sich auch klassifizieren:

- Defizite der sozialen Infrastruktur,
- überbelegte und schlecht ausgestattete Wohnungen,
- Fehlen von Arbeitsplätzen,
- Leerstand von Wohnungen, Läden und Gewerberäumen,
- Verwahrlosung des öffentlichen Raums,
- Unsicherheit und hohe Kriminalität,
- hohe Bevölkerungsdichte und sozial einseitige Zusammenballungen,
- Abwanderungen aus Städten aufgrund einer veränderten ökonomischen Basis (dies betrifft vor allem die neuen Bundesländer).

Wir wollen gemeinsam dagegenhalten. Wir stellen uns den Herausforderungen, die als Folge starker sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen auf uns zukommen. Die Situation in den Städten ist dadurch gekennzeichnet, dass sich hier teilweise soziale, wirtschaftliche und – damit zusammenhängend – auch städtebauliche Probleme aufgetan haben. Sie wissen dies alles, denn wir sind mit diesem zweiten Impulskongress ja schon mitten in der Diskussion. Ausgangspunkt für die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ ist also die Bündelung baulicher und sozialer Prozesse. Wir machen große Anstrengungen, um das voranzubringen.

Koordination ist ein wichtiger Ansatz: Wir haben deshalb die Ressorts gebeten, bei ihren Maßnahmen die Gebiete des Programms „Soziale Stadt“ möglichst bevorzugt zu berücksichtigen.

Information ist die ideale Ergänzung dazu: Hinweise auf „Die soziale Stadt“ in den Bestimmungen für die Ressortprogramme wären schon hilfreich. Auch dies haben wir angeregt.

Die Bündelung der Ressourcen kommt voran: Ich nenne beispielhaft das Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“. Die Fördergebiete sind mit denen der „Sozialen Stadt“ identisch.

Besonders am Herzen liegt uns die Verbesserung der Beschäftigungssituation. Deshalb setzen wir auch auf eine enge Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung. Wenn wir mit dieser zusammen die Wirtschaft für schwierige Stadtteile gewinnen, dann sind wir wieder einen Schritt weiter.

Für den Erfolg sind nicht in erster Linie die Finanzhilfen entscheidend. Das Programm lebt auch von der Bereitschaft aller Akteure, die Entwicklung im Stadtteil kooperativ mitzugestalten. Und so gehörten zu den meist genannten Schlagwörtern des ersten Impulskongresses die Begriffe „Mitarbeit“ und „Beteiligung“!

Da bauliche, wirtschaftliche, ökologische und soziale Themen in den Stadtteilen ein weites Feld eröffnen, heißt dies auch: Wir brauchen eine möglichst breite Beteiligung des Bundes, der Länder, der Städte sowie der Bürgerinnen und Bürger. Wir brauchen das Engagement der Wirtschaft und der Verwaltung, der Vereine und vieler anderer Institutionen. Auch daran ist der Erfolg des Quartiermanagements gekoppelt. Und dieses Management ist der Motor der Problemlösungen.

Ich werde heute noch in Berlin mit jungen Menschen diskutieren. Sie beteiligen sich dort bereits in den 15 Berliner Gebieten des Programms. Und ich freue mich darüber, dass sie mitwirken und mitentscheiden, auch über die projektbezogene Vergabe von Geldern. Aber bürgerschaftliche Aktivitäten versanden, wenn sie nicht umgesetzt werden. Dann können Vorschläge zu Makulatur werden. Hier ist die Einrichtung von Fonds ein außerordentlich probates Mittel. Nordrhein-Westfalen und Berlin haben solche Verfügungsfonds bereits eingerichtet. Diese Mittel kann man Bürgerforen für Projekte zur Verfügung stellen. In beiden Ländern können sie nach den Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger eingesetzt werden. Überhaupt: Ohne finanzielle Hilfen können meiner Ansicht nach integrierte Handlungskonzepte und Maßnahmen gar nicht Erfolg versprechend umgesetzt werden. Und das Wort „integriert“ dominiert offensichtlich diesen Impulskongress ebenso stark wie der Begriff „Beteiligung“.

Natürlich kostet dies alles Geld. Wir sind mit 150 Mio. DM im Jahr dabei, ebenso wie Länder und Gemeinden. Und auch im Jahr 2002 wollen wir das so beibehalten. Und da ich von Bündelung der Ressourcen gesprochen habe, bietet es sich an, die Palette der finanziellen Hilfen für die Stadtentwicklung zu ergänzen: Investitionen sind unerlässlich für lebenswerte und zukunftsfähige Städte. Dies ist ein zentraler Punkt unserer Politik. Dabei müssen wir Wohnungs- und Städtebau gemeinsam denken. Nur so kommen wir zu tragfähigen Lösungen. Dies gilt vor allem für die neuen Länder, denn hier gibt es bei einem Leerstand von einer Million Wohnungen noch viel zu tun. Diese Aufgabe können wir nur gemeinsam schaffen. Wir müssen hier alle an einem Strang ziehen.

Die Bundesregierung hat für eine zukunftsfähige Stadtentwicklung drei Instrumente zu einem Gesamtkonzept verknüpft. Hier fließen ab 2002 jährlich fast 1,1 Mrd. DM in entsprechende Investitionen – fast doppelt soviel wie noch 1998 unter der alten Regierung. Durch die Kofinanzierung von Ländern und Kommunen werden ab 2002 jährlich knapp 3 Mrd. DM an öffentlichen Mitteln mobilisiert. Mit diesen öffentlichen Mitteln werden

zusätzliche private Investitionen von etwa 6 Mrd. DM ausgelöst. Ich will ergänzend zur „Sozialen Stadt“ noch die beiden anderen Instrumente kurz nennen:

Erstens: Die klassische Städtebauförderung wird auf hohem Niveau fortgeführt. In die neuen Länder fließen jährlich 420 Mio. DM, in die alten Länder 180 Mio. DM – dies soll auch 2002 so bleiben.

Zweitens: Aufgrund der besonderen Situation in den neuen Ländern hat die Bundesregierung das Programm „Stadtumbau Ost“ auf den Weg gebracht: Hier stehen zunächst 300 Mio. DM jährlich zur Verfügung, die von Ländern und Gemeinden kofinanziert werden. Mit diesem Programm werden die Städte lebenswerter, die Innenstädte aufgewertet und dauerhaft leer stehende Wohnungen vom Markt genommen. Ich denke, auch hiervon werden viele Fördergebiete der Sozialen Stadt erfasst. Wie ich schon sagte: auf die Bündelung kommt es an!

Sie sehen: Das Engagement von Bund, Ländern und Gemeinden für die Städte und die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern ist groß. Wenn man alles zusammennimmt, dann hat die Politik in dieser Legislatur mit einer gemeinsamen Kraftanstrengung über 10 Mrd. DM für die Städte mobilisiert!

Die Investitionen in die Städte in den neuen Ländern haben damit ein hohes Niveau erreicht. Ich will dies kurz zusammenfassen, weil man es oft aus den Augen verliert: das Programm „Stadtumbau Ost“ mit insgesamt etwa 5 Mrd. DM bis 2009; hinzu kommt das Eigentumsprogramm für die Modernisierung/Instandsetzung bei der Bildung von Wohneigentum in Innenstädten mit 300 Mio. DM bis 2004 und die Investitionszulage für die Modernisierung von Wohnraum mit etwa 4 Mrd. DM bis 2004.

Übrigens alles sehr gute Beispiele dafür, wie wir Wohnungs- und Städtebaupolitik miteinander verzahnen.

Bündelung und Kooperation, Integration, Investitionen und Geld sowie Bürgerbeteiligung: Dies ist zweifellos die Basis, auf der Fachressorts und Ämter integrierte Handlungskonzepte erarbeiten. Solche Handlungskonzepte sind der Orientierungsrahmen, mit dem die Programmumsetzung zum Erfolg gesteuert wird. Es wäre überlegenswert, sich dabei die langjährigen Erfahrungen Nordrhein-Westfalens zunutze zu machen. Stadtteilentwicklung hat hier Tradition. Ein Erfolgsrezept ist hier die Erarbeitung und Fortschreibung von Handlungskonzepten in „ämterübergreifenden Arbeitsgruppen“. Allerdings muss auch ein Leithammel benannt werden, der federführend koordiniert und moderiert. Dies hat sich bewährt und ist nachahmenswert. Man muss nicht immer bei Null anfangen. Dies gilt auch für die Verwaltungen. Dennoch: was spricht dagegen, den „integrativen Programmansatz“ zum Ausgangspunkt einer Reform der Verwaltung zu machen. Die meisten von Ihnen kennen das. Ich nenne nur die Stichworte: verbesserte Vernetzung, Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements.

Hinsichtlich der Verfügungsfonds machen Berlin und NRW derzeit die Probe aufs Exempel. Lassen Sie uns über all dies nachdenken.

Unser Impulskongress kann einen Bogen schlagen: zu den verschiedenen Aspekten der sozialen Stadtentwicklung. Einen solchen Spannungsbogen schlagen wir z.B. zum Kongress „Armut und Gesundheit“ vom 30. November bis 1. Dezember 2001 in Berlin. Hö-

hepunkt soll die Konferenz „Soziale Stadtentwicklung“ am 7. Mai 2001 sein, auf dem der Bundeskanzler sprechen wird. Hier geht es vor allem um die Perspektiven der sozialen Stadtentwicklung. Damit wollen wir nicht nur die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf das Programm „Die soziale Stadt“ lenken. Wir wollen auch zeigen, wie das Programm vorankommt. Zurzeit laufen 249 Maßnahmen in 184 Städten und Gemeinden.

Wir wollen deutlich machen, dass das Programm Teil eines breiten politischen Ansatzes ist; wollen verdeutlichen, wie die Bürgerinnen und Bürger an lokalen Prozessen mitwirken können. Denn dies alles geht die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar etwas an. Es geht um ihr Lebensumfeld, ihre Perspektiven. Der Bundeskanzler sprach in diesem Zusammenhang von den vielfältigen Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Beteiligung.

Alles in allem: Die Neuerungen integrativer Stadtentwicklungspolitik finden zunehmend Beachtung, und sie werden den Nachweis ihrer Effektivität erbringen.

Für den zweiten Impulskongress wünsche ich uns allen nun weiterführende Ergebnisse.

Klaus Buß,
Innenminister des Landes Schleswig-Holstein

Sehr geehrte Damen und Herren, herzlichen Dank für die Einladung zu dem Impulskongress. Ich komme gerne der Bitte nach, über integrierte Stadtteilentwicklung in Schleswig-Holstein zu berichten. Es ist sicherlich interessant, auch einmal einiges dazu aus einem kleinen und – im Vergleich der alten Länder – strukturschwachen Flächenland wie Schleswig-Holstein zu hören.

Für Fachleute und interessierte Laien ist eines klar: Der Entwicklungsbedarf in benachteiligten Quartieren wächst, auch in Schleswig-Holstein. Die Finanzmittel, die uns dafür zur Verfügung stehen, sind relativ bescheiden. Mit den überforderten Nachbarschaften geht der überforderte Staat Hand in Hand.



Es muss uns daher gelingen, die Effizienz der zur Verfügung stehenden Mittel zu steigern. Die Ziele und Strategien städtebaulicher Erneuerung müssen zu einem Konzept aus einem Guss werden. Die Städtebauförderung hat zwar auch einen investiven Ansatz, sie hat aber zugleich den Anspruch, verschiedene, stadtentwicklungspolitisch zusammenwirkende Teilmaßnahmen und -programme zu bündeln. Damit bietet sie eine sehr gute Basis für einen umfassenden Politikansatz.

Nicht bauliche Themen und die Beseitigung städtebaulicher Missstände stehen im Vordergrund, sondern die Frage, ob und wie künftig unsere Städte lebenswerter werden können und sozial gefährdeten Nachbarschaften geholfen wird. Es geht um die Schaffung zukunftsfähiger ökologischer, ökonomischer und sozial-kultureller Standards für alle Bürgerinnen und Bürger unserer Gesellschaft.

Die Instrumente hierfür sind alle bekannt: Ressourcen bündeln, Politikfelder verzahnen, Ressortegoismen aufgeben, die Zielgenauigkeit der Förderungsinstrumente erhöhen, integrierte Handlungskonzepte aufstellen und umsetzen, neue Kommunikations-, Kooperations- und Organisationsstrukturen aufbauen, die Potenziale der Zivilgesellschaft durch eine neue Verteilung der Verantwortung nutzen.

Die Begriffe gehen uns leicht über die Lippen. Niemand zweifelt ernsthaft die Richtigkeit eines integrierten, sektoral- und ressortübergreifenden Handlungsansatzes an. Er ist der einzig gangbare Weg, um benachteiligte Stadtteile zu stabilisieren und in ihrer Entwicklung voranzubringen. Aber wie sieht die Praxis aus?

1998 wurden im Rahmen des Landesprogramms Städtebauförderung in Schleswig-Holstein an zwei Standorten – in Flensburg und Lübeck – Projekte einer sozialen Stadtteilentwicklung angeschoben. Beide Projekte, die mittlerweile nahezu abgeschlossen sind, gelten als außerordentlich erfolgreich.

Noch vor wenigen Jahren wurde Flensburg-Engelsby als sozialer Brennpunkt beschrieben. Es gab viele Leerstände. Heute hat das Wohnungsunternehmen Wartelisten potentieller Mieterinnen und Mieter. Der Weg zum Erfolg war nicht immer einfach. Er war mit sehr hohem Engagement der beteiligten Personen verbunden. Gerade deshalb ist es uns auch gelungen, die Instrumente der Städtebauförderung und der Wohnungspolitik zu verzahnen und gleichzeitig die Bevölkerung vor Ort an der Entwicklung zu beteiligen. In der Hauptsache waren es Kinder und Jugendliche, die mitgemacht haben. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass die Polizei von Flensburg umorganisiert wurde; nun spielen sehr engagierte „Sozialarbeiter in Uniform“ eine tragende und von allen Bewohnerinnen und Bewohnern akzeptierte, ja gewünschte Rolle im Stadtteil.

Der Flensburger Stadtteil Engelsby ist eine typische Großsiedlung aus den 60er- und 70er-Jahren. Diese wurde mit Mitteln der Städtebauförderung und der Europäischen Union weiterentwickelt. Die rund 3,5 Mio. DM haben bei den Wohnungsbaugesellschaften zusätzliche Investitionen von rund 45 Mio. DM ausgelöst, die in die Modernisierung der Wohnungen geflossen sind. Es ist uns in Engelsby gelungen, einen Imagewechsel herbeizuführen. In Engelsby gibt es heute einen Stadtteil- und Freizeitpark, Straßen wurden umgebaut, Stellplatzanlagen neu ausgerichtet, und es wurden Spielräume geschaffen. Eine alte Heizzentrale, die niemand mehr brauchte, wurde zu einem Bürgertreff umgebaut. Hochhäuser mit inzwischen schäbigen Fassaden wurden grundlegend modernisiert und gelten heute – so viel zum Thema Imagewechsel – als positive Wahrzeichen des Stadtteils. Die Umgestaltung des Stadtteils erfolgte nicht vom grünen Tisch. Wir sind auf die Bewohnerinnen und Bewohner zugegangen und haben sie ermuntert, sich aktiv an der Neuausrichtung ihres Wohngebiets zu beteiligen. Dies geschah über Workshops, Zukunftswerkstätten, Vortragsreihen und runde Tische.

Im Lübecker Stadtteil Hudekamp haben wir die soziale Stadtentwicklung im Rahmen der Städtebauförderung mit insgesamt 3,5 Mio. DM unterstützt, davon kamen 500 000 DM aus dem Programm „Soziale Stadt“. Insgesamt wurden in der Hansestadt rund zehn Mio. DM investiert. Auch hier standen wir vor der Aufgabe, eine Siedlung aus den 70er-Jahren sozial und städtebaulich zu stabilisieren.

Was passierte konkret? Wohnhochhäuser wurden modernisiert und instand gesetzt. Außenanlagen wurden neu gestaltet. Es wurden Spiel- und Ruheflächen und Gärten für Mieter angelegt. Die Eingangsbereiche und die Erdgeschosse der Hochhäuser wurden komplett umgebaut und beherbergen nun neben Conciergelingen ein Café für die Wohnerschaft, eine Teestube, einen Jugendtreff und eine Spielstube. Inzwischen haben sich hier vielfältige Aktivitäten entwickelt, die das soziale Zusammenleben positiv beeinflussen haben. Neben einem Seniorentreffpunkt gibt es einen Frühstückstisch für Kinder, ein Internetcafé und regelmäßige Diskos im Jugendtreff.

Neben den beiden Pilotprojekten, die räumlich und hinsichtlich der funktionalen Zusammenhänge und Möglichkeiten recht begrenzt waren, setzen die Kommunen Schleswig-Holsteins im Rahmen des Förderungsprogramms Soziale Stadt zurzeit acht weitere Maßnahmen sozialer Stadtteilentwicklung um. Die jeweiligen Standorte und die Lösungsansätze sind sehr unterschiedlich. Besonders bei den kleineren Maßnahmen in Orten wie Itzehoe oder Elmshorn greifen nicht alle für die Soziale Stadt relevanten Handlungsfelder. Hier stehen die Wohnbestandsentwicklung und Wohnumfeldverbesserungen im Vordergrund.

rungen im Vordergrund. Sie werden kombiniert mit sozialen Projekten, die sich hauptsächlich mit Menschen beschäftigen, die zu uns eingewandert sind.

Da ich neben der Städtebauförderung auch für die Wohnungsbauförderung sowie für die Ausländerangelegenheiten zuständig bin, ist die Bündelung der notwendigen Ressourcen auf Landesebene vergleichsweise unproblematisch. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Städtebau- und der Wohnungsbauförderung haben sich auf ein gemeinsames Vorgehen verständigt, das auf umfassenden wohnungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Konzepten für die jeweiligen Stadtteile basiert. Hierbei werden alle zur Verfügung stehenden wohnungspolitischen Instrumente einbezogen. Die Frage nach der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit von Modernisierungskonzepten gegenüber Abriss nicht mehr zeitgemäßer Wohnungen und Neubau spielt eine wesentliche Rolle. In einem relativ dünn besiedelten Land wie Schleswig-Holstein wird ein zehngeschossiges Punkthaus von potenziellen Mieterinnen und Mietern kaum noch angenommen. Die notwendige Modernisierung der Wohnungsbestände aus den 70er-Jahren mit einem Standard, der eine nachhaltige Nutzbarkeit ermöglicht, ist auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht immer sinnvoll.

Die Leerstände in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf bieten auch in den alten Ländern die Chance zu einer attraktiven Umgestaltung, indem Abrissmaßnahmen in die Aufwertungsstrategien für Wohnsiedlungen integriert werden. Hier ist sicherlich kein flächendeckender Handlungsansatz wie mit dem Stadtumbauprogramm Ost für die neuen Länder gegeben. Vielmehr geht es um punktuellen Rückbau und Neubebauung der freiwerdenden Flächen überwiegend mit neuen Eigentumsmaßnahmen. Dadurch erreichen wir eine nachhaltige Strukturverbesserung der Siedlungen aus den 50er- bis 70er-Jahren.

In den größeren auch innerstädtischen Fördergebieten der kreisfreien Städte werden thematisch umfassendere Handlungskonzepte umgesetzt. Die Funktion des Programms Soziale Stadt als investives Leitprogramm muss auch anderen Ressorts gegenüber erfolgreich umgesetzt werden. Schon mit der Programmaufstellung 1999 hat das Schleswig-Holsteinische Kabinett beschlossen, eine interministerielle Lenkungsgruppe für die Fragen der Programmbündelung einzusetzen. Alle Ressorts wurden aufgefordert, im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten die Umsetzung des Programms Soziale Stadt zu unterstützen.

Aber Papier ist geduldig, und was heißt schon „im Rahmen ihrer Möglichkeiten“?

Schon sehr schnell hat sich gezeigt, dass es aufgrund personeller Engpässe innerhalb der Landesregierung und der Notwendigkeit, sehr schnell die Rahmenbedingungen für die Umsetzung integrativer Stadtentwicklungsansätze zu schaffen, nicht möglich war, einen politischen Konsens der betroffenen Ressorts darüber zu erreichen, was von Landeseite zu tun ist. Deshalb unterstützt das für das Programm Soziale Stadt federführend zuständige Fachreferat die Kommunen nun direkt bei der Einwerbung von Fördermitteln für konkrete Projekte. Dies bedeutet die Einrichtung eines Programmbündelungs-Managements direkt im Innenministerium, das die Kommunen bei der Projektentwicklung berät und unterstützt und auch eine Türöffnerfunktion zu den anderen Landesministerien hat.

Auch auf Seiten des Landes ist es nicht immer leicht, die Voraussetzungen für integriertes Handeln herzustellen. Lassen Sie mich beispielhaft die Bemühungen meines Haus um Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung – kurz EFRE – schildern.

Das Schleswig-Holsteinische Wirtschaftsministerium hatte sich entschlossen, die in Aussicht gestellten EFRE-Mittel mit den Bundes- und Landesmitteln der Wirtschaftsförderung zu kombinieren. Über einen breit diskutierten Qualitätswettbewerb wollte man über die Mittelvergabe entscheiden. Korridore für die einzelnen Maßnahmenbereiche sollten nicht eingerichtet werden. Die Hauptzielrichtung des Programms ist die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur unter Zuhilfenahme der einschlägigen Förderungsrichtlinien des Landes. Die Ausgestaltung des für die Städtebauförderung relevanten Maßnahmenbereiches war sehr aufwändig. Besonders problematisch erwies sich die Frage, ob EFRE-Mittel zur Erschließung gemischt genutzter Gebiete eingesetzt werden können. Die Wirtschaftsförderer können wohl immer noch besser mit Gewerbegebietsansiedlungen in Stadtrandbereichen oder in Umlandgemeinden umgehen als mit den etwas komplexer zu kommunizierenden Projekten wirtschaftsnaher Infrastruktur in innerstädtischen und gar problembehafteten Lagen.

Mittelweile haben wir uns einer inhaltlichen Lösung des Problems angenähert, und die Europäische Kommission hat dem Land Schleswig-Holstein die Mittelzuschreibung zu den einzelnen Maßnahmenbereichen verbindlich vorgeschrieben. Die hier ausgeführten Beispiele integrierter Vorgehensweisen seitens des Landes Schleswig-Holstein stehen für viele mögliche Vorgehensweisen. Auf Bundesebene hat bisher einzig die Bundesjugendministerin mit „Entwicklung und Chance junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ ein Programm aufgelegt, dass gezielt in den Fördergebieten der Sozialen Stadt eingesetzt wird. Ich denke jedoch nicht, dass wir zwingend weitere oder komplementär konzipierte Programme für die Soziale Stadt brauchen. Gefragt ist vielmehr die konsequente Überprüfung der Förderprogramme des Bundes und der Länder darauf hin, inwieweit sie geeignet sind, den sich verschärfenden gesellschaftlichen Problemen auch dort wirksam zu begegnen, wo diese am deutlichsten in Erscheinung treten.

Mit der Neuorientierung der Städtebau- und Wohnungspolitik, die die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode sehr erfolgreich auf den Weg gebracht hat, ist es gelungen, die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Stadtteilentwicklung wesentlich zu verbessern. Stellvertretend seien hier nur das Programm Soziale Stadt und die Wohnungsbaurechtsreform genannt. Dafür möchte ich Ihnen, Herr Minister Bodewig, und Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meinen Dank aussprechen. Diesen Dank möchte ich jedoch mit dem Wunsch verbinden, dass Sie den eingeschlagenen Weg der Stärkung der Städte und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung zielgerichtet fortsetzen mögen.

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und wünsche Ihnen allen einen spannenden Kongress, neue Impulse für Ihre Tätigkeit, Kreativität und Phantasie sowie den Mut und die Ausdauer für visionäre Konzepte.

Norbert Kleine-Möllhoff,
1. Bürgermeister der Stadt Essen

Erfahrungen mit integrativem Handeln als Grundlage für die soziale Stadtteilentwicklung in Essen

Meine sehr geehrten Damen und Herren, im Namen der Stadt Essen begrüße ich Sie herzlich zu diesem wichtigen Kongress. Ich freue mich, dass Sie Essen als Tagungsort gewählt haben. Essen hat eine lange Tradition, wenn es um die Erarbeitung von integrativen Handlungskonzepten für die soziale Entwicklung unserer Stadtteile geht. Wohl kaum ein Ort ist besser dafür geeignet, über dieses Thema zu sprechen, als das riesige Areal der Zeche Zollverein mit seinen unterschiedlichen Schachtanlagen. Vor rund 20 Jahren wurde hier die Tradition der Essener Stadtteilarbeit begründet, zunächst mit einzelnen Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung.



Schon früh hat sich in Essen die Notwendigkeit gezeigt, neue Wege zu beschreiten, um soziale Segregation zu verhindern und Disparitäten auszugleichen. Der Strukturwandel, das Wegbrechen von Tausenden von Arbeitsplätzen im Bergbau und in der Stahlindustrie rissen riesige Löcher in das Gefüge unserer Stadt: sozial, baulich und in der Fläche. 1986 wurde die Schachtanlage 12, 1993 die Kokerei Zollverein mit jeweils über 1 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geschlossen. Das riesige Gelände von Zollverein wurde mit einem Mal zur nicht mehr genutzten industriellen Brachfläche, die eine Wunde in die weitere Entwicklung des Stadtteils Katernberg schlug. Insgesamt sind zwischen 1970 und 1987 im Stadtbezirk VI, zu dem Katernberg gehört, über 6 000 Arbeitsplätze verloren gegangen.

Mit dieser strukturellen Krise wurde deutlich: Das Ungleichgewicht der sozialen Entwicklung schlägt sich räumlich nieder. Sehr früh hat die Stadt damit begonnen, regelmäßige Untersuchungen über die Sozialstruktur in den Stadtteilen und Quartieren durchzuführen, um verlässliche Informationen über die soziale Situation in der Stadt, in den Stadtteilen zu erhalten. In Essen, so ein Ergebnis dieser Studien, gibt es ein deutliches Nord-Süd-Gefälle, allerdings mit umgekehrten Vorzeichen: Die Stadtteile mit kritischer Sozialstruktur befinden sich im ehemals stark industriell geprägten Norden der Stadt.

Hohe Arbeitslosigkeit, ein hoher Anteil von Sozialhilfeempfängern, ein im Vergleich zum restlichen Stadtgebiet erhöhter Anteil an Einwohnern mit Migrationshintergrund waren nur drei auffällige Ergebnisse. Langsam gelangte die Verwaltung zur Einsicht, dass bestehende Probleme weitere Probleme nach sich zogen, dass sich also die Faktoren gegenseitig bedingten: Aus dem geringen zur Verfügung stehenden Einkommen ergaben sich zwangsläufig erhebliche Probleme für den örtlichen Einzelhandel. Ehemals prosperierende Mittelzentren wie das Gebiet um den Katernberger Markt verödeten, weil der

Einzelhandel dicht machte. Die in einigen Quartieren schwierigen Wohnverhältnisse verschlechterten sich drastisch. Das Bildungsgefälle wurde signifikant.

Schon früh erkannte die Stadt: Sollte die Verelendung oder gar Verslumung, wie wir sie aus US-amerikanischen Städten kannten, verhindert werden, mussten gezielte Projekte initiiert werden, um die Gleichheit der Lebensverhältnisse im Stadtgebiet wieder herzustellen, um das Abrutschen ganzer Stadtteile und damit großer Teile der Bevölkerung zu verhindern. Ein entscheidender Impuls zur Revitalisierung der Emscherregion und damit der nördlichen Stadtteile Essens war dabei sicherlich die Internationale Bauausstellung Emscherpark, die bedeutsame Einzelprojekte initiierte und durchführte. Vor allem die Besinnung auf das industrie-kulturelle Erbe der Region hat den Städten der Ruhrstadt neue Impulse, ein neues Selbstbewusstsein gegeben. Auch die Zeche Zollverein mit ihrer einmaligen Architektur hat als Projekt der IBA Emscherpark begonnen – heute steht sie als Anwärtlerin auf die Auszeichnung „Weltkulturerbe“ ganz oben.

Als zu Beginn der 90er-Jahre das Land Nordrhein-Westfalen das Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ startete, gehörte Essen-Katernberg zu den landesweit ersten Stadtteilen, für die Strategien und integrierte Handlungsprogramme erarbeitet wurden. Katernberg gehörte von Anfang an zu den Modellprojekten dieses Programms. Zwischenzeitlich kam auch ein weiterer traditioneller Arbeiterstadtteil hinzu: Seit Januar 1999 gibt es das Handlungskonzept für den Stadtteil Altendorf.

Um integrierte Handlungskonzepte erfolgreich umzusetzen, müssen verbindliche Qualitätsstandards vereinbart und von allen Protagonisten eingehalten werden. Im Vordergrund steht dabei die Frage: Wer arbeitet wie mit wem woran? Schwierig war die Vereinbarung von Kriterien für die Zusammenarbeit: Offenheit und Transparenz sind die wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit.

Für die Verwaltung bestand wohl die größte Schwierigkeit darin, den Integrationsgedanken aufzugreifen – ein Gedanke, der der Verwaltung aufgrund ihrer Organisation fern war, denn die Struktur der Verwaltung mit ihrer fachlichen Orientierung stand der notwendigen räumlichen Orientierung im Weg. Die Verwaltung musste für ihr Handeln eine neue Perspektive, einen neuen Blickwinkel finden. Die alles entscheidende Frage lautete: „Was braucht der Stadtteil?“ – und nicht: „Was kann die Stadt, was kann die Verwaltungseinheit X im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den Stadtteil tun?“

Was einfach und plausibel klingt, stellte für die Verwaltung einen Paradigmenwechsel dar – einen Paradigmenwechsel übrigens, der sich noch nicht überall durchgesetzt hat. So gibt es beim Bund zwar das Programm „Soziale Stadt“ – eine ressortübergreifende Förderung integrativer Konzepte gibt es hingegen nicht. Hier ist der Bund in der Pflicht, nicht nur die Entwicklung integrativer Konzepte zu fordern, sondern sie auch integrativ, das heißt Ministeriums- und Fördermittel übergreifend zu finanzieren.

In einigen Bereichen der Verwaltung ist dieser Paradigmenwechsel gelungen. Doch galt es auch, Widerstände in den Stadtteilen selbst zu überwinden. Das Konzept, alle relevanten Gruppen des Stadtteils an einen Tisch zu bringen, musste sich erst durchsetzen. Misstrauen und Vorbehalte gegen einzelne Beteiligte des Prozesses mussten behutsam abgebaut werden – dies bezieht sich nicht allein auf Vorbehalte gegen die Verwaltung, die oftmals nur als Ordnungsverwaltung wahrgenommen wurde; es bezieht sich auch

auf einzelne Gruppen und Protagonisten in den Stadtteilen selbst. Von Anfang an setzte die Stadt Essen auf die Arbeit mit externen Moderatoren. Die Zusammenarbeit mit dem Institut für stadtteilbezogene Sozialarbeit ISSAB der Universität Essen erwies sich dabei als Glücksfall. Der mit dem ISSAB geschlossene Generalvertrag wird bei Bedarf um Einzelverträge für konkrete Projekte erweitert.

Insgesamt beruht das Quartiermanagement nach dem Essener Modell auf drei Säulen:

1. Zunächst ist da die eigentliche Stadtteilarbeit, die in Stadtteilbüros koordiniert wird. Die Stadtteilbüros sind Anlaufstelle für alle Fragen, die den Stadtteil, das Quartier betreffen.
2. Dann gibt es die externen Moderatoren der Universität Essen.
3. Zuletzt gibt es in der Verwaltung Gebietsbeauftragte, deren Zuständigkeit sich durch räumliche und nicht durch fachliche Zuweisung ergibt.

Dieses Quartiermanagement ist langfristig angelegt, der integrative Ansatz soll sich verstetigen. Die Erfolge, die sich in Katernberg und auch in Altendorf zeigen, haben dazu geführt, dass auch andere Stadtteile die Vorzüge dieser integrativen Arbeitsweise entdecken. Ich bin zuversichtlich: In absehbarer Zeit wird sich diese Art des Quartiermanagements in Essen durchsetzen.

Allein im Stadtteil Katernberg gibt es über 40 Projekte, die unter dem Motto „Essen-Katernberg: Ein Stadtteil macht sich auf den Weg“ zusammengefasst wurden. Dazu gehören große Projekte wie die Zeche Zollverein – dazu gehören vor allem auch ganz kleine Projekte, deren Bedeutung für den Stadtteil jedoch nicht hoch genug angesetzt werden kann. Ich will das Kleine wie das Große an einigen Beispielen deutlich machen:

Zollverein: So groß das Gelände ist, so vielfältig sind auch die Projekte, die hier verwirklicht werden:

Das ZukunftsZentrumZollverein – kurz Triple Z – auf dem Gelände der früheren Schachanlage 4/11 entwickelt sich zu einer guten Adresse für junge aufstrebende Unternehmen – bei Existenzgründern genießt es einen guten Ruf. 50 kleine und mittlere Unternehmen haben sich hier angesiedelt, die Auslastung liegt bei über 90 Prozent. Die Existenzgründer erhalten nicht nur Räume zu angemessenen Mieten. So genannte Coaches helfen ihnen von der Vorfeldberatung über den Gründungsprozess bis hin zur Begleitberatung, etwa in den ersten Jahren nach der Gründung.

Der Bürger- und Handwerkerpark Katernberg Beisen auf dem Gelände des Schachtes 3/7/10 verbindet die Schaffung von Arbeitsplätzen im Handwerksbereich mit der Schaffung von für den Stadtteil dringend erforderlichen sozio-kulturellen Angeboten. So entstand im ehemaligen Schaltheus eine Kindertagesstätte.

Kokerei Zollverein: Noch im Rahmen der IBA entstand die Ausstellung „Sonne Mond Sterne“, die sich zum Publikumsmagneten entwickelte. In diesem Jahr gab es die Ausstellung „Arbeit Essen Angst“. Im Salzlager hat sich der renommierte Künstler Ilya Kabakov mit dem „Palast der Träume“ niedergelassen.

Schacht 12 beherbergt neben dem Design Zentrum Nordrhein-Westfalen und dem Choreographischen Zentrum eine Zahl von Institutionen aus dem Bereich Kunst und Kultur.

Design ist und bleibt ein Schwerpunkt dieses Geländes. Die Weltausstellung für Design Metaform nimmt ebenso wie der Plan, mit einem Ruhrmuseum das kulturelle Gedächtnis unserer Region zu gestalten, konkrete Formen an. Umgesetzt werden können diese Planungen allerdings erst, wenn die Finanzierung geklärt ist – hier ist noch viel zu tun. Ein Design-Gewerbepark ist in Planung. Vordringliches Ziel bei der Entwicklung von Schacht 12 wie des gesamten Areals ist die Schaffung von neuen zukunftsorientierten Arbeitsplätzen.

Katernberg-Konferenz: Die Katernberg-Konferenz ist ein herausragendes Beispiel für die Herstellung einer lokalen Öffentlichkeit. Sie ist das Diskussionsforum für alle Angelegenheiten des Stadtteils. Eingerichtet von den Werbegemeinschaften der Stadtteile Schonnebeck, Stoppenberg und Katernberg ist sie fester Bestandteil der Stadtentwicklung geworden. Neben den bisherigen Themen der Stadtteilentwicklung, vom Sozialen bis zum Städtebau, hat das Thema Tourismus einen hohen Stellenwert erreicht. Die Katernberg-Konferenz ist ein gutes Beispiel für bürgerschaftliches Engagement.

Ethno art Ruhr ist ein Projekt, das Ausdruck der kulturellen Vielfalt unserer Stadt, unserer Region ist – diese kulturelle Vielfalt ist ein wichtiger Faktor für die Lebensqualität in unserer Region. Im ehemaligen Prüfstand auf Schacht 4/11 entstand ein Zentrum für junge ausländische Künstlerinnen und Künstler, Musikerinnen und Musiker. Sie finden hier nicht nur ein Umfeld, das ihnen ermöglicht, nach Ausdrucksmöglichkeiten ihrer spezifischen Kultur zu suchen. Unter einem Dach finden die Künstlerinnen und Künstler hier Übungs- und Probenräume, dazu Aufführungsbühnen und professionelle Video- und Tontechnik sowie professionelle Hilfe bei der Vermarktung. Ethno art Ruhr ist ein wichtiger Impulsgeber für interkulturellen Austausch vor Ort, aber auch in der gesamten Stadt, da sie auch wesentlich zum „Carnival der Culturen“ beiträgt, den wir seit zwei Jahren im September begehen.

Interkulturelle Konflikte lassen sich oft schon wegen fehlender Sprachkenntnisse nicht oder nur unbefriedigend lösen. Auch kann es vorkommen, dass Migrantinnen und Migranten ihre berechtigten Interessen aufgrund mangelnder oder fehlender Sprachkenntnisse nicht durchsetzen können. Seit es im Stadtteil eine arabisch sprechende Kontaktperson gibt, hat sich die Situation erheblich verbessert. Deren Arbeit hat wesentlich dazu beigetragen, dass eine handlungsfähige Kooperationsstruktur entwickelt wurde, die der Erhaltung des sozialen Friedens im Stadtteil dient.

Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf: Seit über zwei Jahren treffen sich regelmäßig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Städte, die am Landesprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf teilnehmen. Die Geschäftsstelle des Netzwerks ist bei der Stadt Essen angesiedelt. Ziele sind neben dem Informations- und Erfahrungsaustausch natürlich die gemeinsame Entwicklung von neuen Konzepten. Da auch Nachbarstädte Essens dazu gehören, bietet sich die interkommunale Zusammenarbeit hier wie selbstverständlich an. Gerade in dieser dicht besiedelten Region setzen wir in Essen verstärkt auf interkommunale Kooperation – auch dies gehört zur Erarbeitung integrierter Handlungsprogramme.

So vielfältig die Probleme in unseren Stadtteilen, so vielfältig sind auch die Lösungsansätze – da ist für den Stadtteil die Einrichtung eines gemeinsamen Mittagstischs der Essener Tafel genauso wichtig wie die Entwicklung des Zollverein-Areals.

Viele der Projekte, die in den Stadtteilen durchgeführt werden, sind ohne eine Essener Besonderheit undenkbar: Wenn es um Bauprojekte geht, ist meist der „Essener Konsens“ beteiligt. Er ist keine Institution, er ist eine Grundüberzeugung, die von der Zusammenarbeit lebt. Alle Protagonisten treffen sich zu konkreten Projekten. Zumeist geht mit konkreten Bauprojekten die Qualifizierung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen einher – oftmals sind es Maßnahmen im Rahmen von Arbeit statt Sozialhilfe.

„Das Laster der Kleinstadt ist der Klatsch, das Laster der Großstadt ist die Gleichgültigkeit.“ Zumindest mit dem zweiten Teil seiner Aussage hat der amerikanische Schriftsteller Tom Wolfe zweifelsohne Recht. Wir müssen den Bürgerinnen und Bürgern die Städte zurückgeben. Wir brauchen mehr Bürgerbeteiligung und mehr Bürgerverantwortung. Viele Bürgerinnen und Bürger vermuten unredliche Einsparabsichten, wenn wir Politiker die Übernahme von mehr Verantwortung fordern. Hier muss noch viel Misstrauen abgebaut werden. Wir müssen deutlich machen, dass es dabei um mehr geht als um die Umsetzung von Einsparpotenzialen. Die Bürgerinnen und Bürger unserer Städte müssen sich mehr und mehr als Mitgestalter der Kommunen begreifen. Dies lässt sich am einfachsten im Stadtteil, im Quartier umsetzen. Oft fehlt es an der Motivation, an der Einsicht in die Notwendigkeit zur stärkeren Beteiligung an den Fragen der Entwicklung unserer Stadt. Hier muss in Zukunft noch viel Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Der amerikanische Schriftsteller und Friedensnobelpreisträger Elie Wiesel hat einmal gesagt: „Wo soll ich beginnen? Die Welt ist so groß. Ich werde also mit dem Land beginnen, das ich am besten kenne, mit meinem eigenen. Aber mein Land ist so groß. Ich fange doch lieber mit meiner Stadt an. Aber meine Stadt ist so groß. Am besten beginne ich mit meiner Straße. Nein, mit meinem Haus. Nein, mit meiner Familie. Ach was, ich beginne bei mir.“ Was sich beim ersten Hinhören egozentrisch anhört, ist doch tatsächlich nichts anderes als eine Formulierung des Agenda-Gedankens „Think global, act local“. Der Agenda-Gedanke entspricht der Idee des integrativen Handelns für die soziale Entwicklung unserer Stadtteile. Nur wenn es uns gelingt, soziale Segregation und Disparitäten innerhalb der Städte und Gemeinden zu beseitigen, nur dann werden wir auch an einer gerechteren, an einer besseren Welt arbeiten können.

Prof. Dr. Erika Spiegel,
Heidelberg

Integrativ, kooperativ, aktivierend und umsetzungsorientiert – Konzepte und Verfahren für die „Soziale Stadt“

Zum Thema

Die „Impulskongresse“ im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ sollen, so sieht es die Programmbegleitung vor, in erster Linie so genannte *best practices* bekannt machen und diskutieren, besonders erfolgreiche und nachahmenswerte Beispiele also, die bei der Konzeption und Realisierung eigener Projekte hilfreich sein können. Die diesbezüglichen „Erfahrungen aus der Praxis“ sind aber erst Gegenstand der Podiums- und Plenumsdiskussion heute Nachmittag und, vor allem, des anschließenden Erfahrungsaustauschs in den Arbeitsgruppen. Ich wünsche, ich wüsste schon, was dort gesagt wird. Ich habe mich zwar in einigen Modellgebieten „vor Ort“ umgesehen, kenne auch eine Reihe von Zwischenberichten und, nicht zuletzt, zahlreiche ältere „Problemgebiete“, die in das Programm aufgenommen worden sind. Dies ist aber sicher nicht genug. Trotzdem ist mir bei allen Unterschieden zwischen den Gebieten schon eines deutlich geworden, nämlich dass viele von ihnen es trotz aller Hilfen durch das Programm schwer haben werden, die „endogenen Potenziale“ zu mobilisieren, die Voraussetzung für eine „selbsttragende“ Entwicklung sind.



Ich möchte daher mein Thema dahingehend verstehen, dass ich das Verständnis der Begriffe „integrativ“ und „integrierend“, die tragende Elemente der Handlungskonzepte sind, die die Entwicklung der Gebiete fördern sollen, etwas erweitere, und zwar in zweierlei Hinsicht:

- Zum einen in Hinsicht auf den Gebietsbezug. Das heißt: ich werde zwar von „integrativem Handeln“ in den und für die „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ ausgehen, dann aber fragen, ob dieses gebietsbezogene nicht durch ein gebietsübergreifendes, wenn nicht gesamstädtisches Handeln ergänzt werden muss.
- Zum anderen in Hinsicht auf die Akteure, die da integrativ handeln oder zu integrativem Handeln angeleitet werden sollen. Dies sind zurzeit zum einen die mit der Entwicklung der Gebiete befassten Verwaltungsstellen einschließlich des Quartiersmanagements, zum anderen die im Gebiet ansässigen oder dort tätigen Einrichtungen und Personen, die von ihrer Funktion oder ihren persönlichen Interessen her täglich mit den gebietsspezifischen Problemen und Defiziten befasst sind; und dann natürlich die so genannten *Problemgruppen* selbst. Daneben und dazwischen gibt es aber noch eine Quartiersbevölkerung, die zwar ebenfalls von diesen Problemen und Defiziten betroffen ist, deren berufliche und private Interessen, deren Sozial-

verhalten, Beziehungsmuster und Assoziationsformen sich aber sonst nicht wesentlich von denen der städtischen Durchschnittsbevölkerung unterscheiden. Zwar wird niemand bestreiten wollen, dass es nicht schon zahlreiche Versuche gegeben hat, auch diese „Durchschnittsbevölkerung“ in der einen oder anderen Form in das Programm einzubeziehen. Angesichts der Tatsache, dass sie vermutlich den größeren Teil der endogenen Potenziale stellt, die ein Gebiet mobilisieren kann, muss man ihrer Integration in das Programm aber vermutlich besondere Aufmerksamkeit widmen.

Dabei brauche ich sicher nicht zu betonen, dass ich mit dieser Erweiterung meines Themas keine Kritik am derzeitigen Konzept und der derzeitigen Ausgestaltung des Programms „Soziale Stadt“ verbinde, am allerwenigsten an den drei konstitutiven Schwerpunkten des Programms, nämlich

- einer Verbindung der baulich-städtebaulichen mit der sozialen Erneuerung,
- einer auf dieses Ziel hin ausgerichteten Bündelung bislang vorwiegend ressort- und fachspezifisch eingesetzter Ressourcen, verbunden mit einer Kombination investiver und nicht-investiver Mittel;
- nicht zuletzt einer auf das gleiche Ziel hin ausgerichteten Mobilisierung eben jener endogenen Potenziale, die die selbsttragende Entwicklung stützen sollen, und zwar im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe, verbunden mit dem Aufbau hierfür geeigneter Organisations- und Beteiligungsformen.

Auf nichts davon kann verzichtet werden, wenn den Gebieten umfassend und dauerhaft geholfen werden soll. Das Programm heißt aber nicht umsonst „Soziale Stadt“ und nicht „Sozialer Stadtteil“, oft ist sogar von „Solidarischer Stadt“ die Rede. Und auch wenn von einer „Ausgrenzung“ benachteiligter Stadtteile gesprochen wird, so setzt dies ja voraus, dass es diesseits der ausgegrenzten Stadtteile auch noch eine andere Stadt gibt, wie aktiv oder passiv auch immer diese an der Ausgrenzung beteiligt war. Will man also dieser Ausgrenzung nicht noch unwillentlich Vorschub leisten, so darf man die benachteiligten Gebiete nicht vorzugsweise auf sich selbst verweisen, auf ihre lokalen Potenziale, Akteure, Ökonomien, Milieus usw., sondern muss auch die überlokalen Potenziale, Akteure, Ökonomien, Milieus usw. einbeziehen, die mit dem größeren Teil der Bevölkerung auch über den größeren Teil der finanziellen und personellen Ressourcen verfügen, die die Stadt zu einer „Sozialen Stadt“ machen können. Die Stadt ist also gefragt, nicht nur der Stadtteil.

Diese Forderung ist im Übrigen nicht neu. Schon kurz nach der Auflage des Programms wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, quartiersbezogene Strategien durch gesamtstädtische zu ergänzen (Becker/Löhr 2000), und auch die Organisationsschemata altgedienter Erneuerungsvorhaben, etwa hier im Ruhrgebiet, verweisen regelmäßig auf die Beteiligung und Verantwortung gesamtstädtischer, teilweise sogar regionaler Akteure. Schließlich ist auch eine der Arbeitsgruppen des heutigen Nachmittags dem Thema „Einbindung der Integrierten Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte“ gewidmet. Umso mehr scheint es daher angebracht, gerade dieses Thema hier zum Gegenstand zuerst einiger grundsätzlicherer, dann einiger praxisbezogener Überle-

gungen zu machen, die zunächst von der Positionierung des Programms zwischen Staat und Gesellschaft ausgehen.

Die „Soziale Stadt“ zwischen Staat und Gesellschaft

Es lässt sich nicht übersehen, dass das Programm – auch darauf wurde bereits hingewiesen (Franke/Löhr/Sander 2000) – nach Konzept und Ausgestaltung ein gewandeltes Verhältnis, auch eine gewandelte Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft voraussetzt, wobei diese gewandelte Aufgabenverteilung nicht nur die genuin staatliche, sondern auch die kommunale Ebene betrifft. Dies zeigt schon jeder Vergleich mit klassischen Sanierungsprogrammen, die nicht nur staatlich initiiert, gefördert und gesteuert, sondern auch weitgehend in staatlicher Regie durchgeführt wurden. Das Programm „Soziale Stadt“ und seine Vorläufer auf Länderebene hingegen wurden und werden zwar auch staatlich initiiert, gefördert, in gewissem Ausmaß auch gesteuert, im Übrigen aber weitgehend den treuen Händen der Gesellschaft überlassen. Der Staat führt nicht mehr Regie, sondern weckt, aktiviert, motiviert, sorgt für Kommunikation und Kooperation, möglichst auch für Konsens, verlässt sich aber sonst auf die endogenen Potenziale der Gesellschaft.

Dieser Wandel des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft ist sicher zum einen der Finanznot der öffentlichen Hände zuzuschreiben. Er geht aber darüber hinaus, ist auch schon älter. Bereits gegen Ende der 70er-Jahre wurde nicht nur in der Politikwissenschaft von einer „Krise regulativer Politik“ gesprochen (unter anderen Mayntz 1979), damals vor allem im Zusammenhang mit der gewachsenen Zahl und zunehmenden Differenzierung der bei allen politischen Entscheidungen zu berücksichtigenden Sachverhalte und Interessen, die sich nur noch schwer in eine regulative gesamtstaatliche Politik einbinden ließen. 1992 wurde dann schon die „Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts“ zur Diskussion gestellt (Scharpf 1992). Im Wesentlichen ging es dabei stets um eine Abgabe staatlicher Steuerungsfunktionen an gesellschaftliche Institutionen, denen gegenüber der Staat selbst nur noch als ein Verhandlungspartner unter mehreren auftritt, darüber hinaus aber nur als Koordinator gesellschaftlicher Akteure und Prozesse mit begrenztem Sanktionspotenzial. Von daher entspricht es also durchaus einer diesem Wandel inhärenten Logik, wenn auch bei Programmen wie der „Sozialen Stadt“ dem Staat weniger eine aktive als eine aktivierende, weniger eine handelnde als eine verhandelnde, weniger eine dirigierende als eine moderierende Rolle zugewiesen wird, die eigentliche Aufgabenerfüllung aber (zivil)gesellschaftlichen Akteuren überlassen bleibt.

In welcher ihrer Strukturen, Organisationsformen und Akteurskonstellationen aber tritt „die“ Gesellschaft in diesem Zusammenhang dem Staat gegenüber? Zunächst sicher in Form der so genannten *gesellschaftlichen Gruppen*, die schon lange als legitime Vertreter gesellschaftlicher Interessen anerkannt und daher auch bei der Vorbereitung aller Gesetze, Verordnungen, Programme gehört werden, den großen Verbänden und Korporationen also, in unserem Falle vornehmlich den Vertreterinnen und Vertretern der Wohnungswirtschaft, der Eigentümer und Mieter, des Einzelhandels, des Handwerks, der Gastronomie, im Hinblick auf die sozialen Zielsetzungen auch der großen Wohlfahrtsverbände, die denn auch immer wieder genannt werden, wenn im Programm von

„lokalen Akteuren“ die Rede ist, deren Potenziale aktiviert, gebündelt, koordiniert oder auch „gemanagt“ werden sollen.

Darüber hinaus sind aber schon seit Beginn der ersten großen Sanierungsvorhaben gerade auf der lokalen Ebene auch zahlreiche Bürgerinitiativen und Bürgergruppen im doppelten Sinne des Wortes „gesellschaftsfähig“ geworden, die sich zunächst vor allem solcher Themen annahmen, die nicht in das Interessenspektrum der etablierten Verbände passten, den Bewohnerinnen und Bewohnern selbst aber tagtäglich auf den Nägeln brannten: der Instandhaltung und Modernisierung ihrer Wohnungen, der meist damit verbundenen Mieterhöhungen, der unzureichenden Kinderspielplätze, des nutzlosen Abstandsgrüns, der Park- und Verkehrsprobleme usw.

Ist dies aber alles? Erschöpft sich Gesellschaft als Verhandlungspartner des Staates einerseits in Großorganisationen, andererseits in lokalen Initiativen, so unverzichtbar diese sind? Jeder Versuch einer Antwort muss sich zunächst mit einem merkwürdigen Widerspruch auseinander setzen, einer Diskrepanz zwischen dem doch offenbar großen Vertrauen in die Einsatzbereitschaft und Organisationsfähigkeit der Gesellschaftsmitglieder als „mündiger“ Bürgerinnen und Bürger, ohne die eine Übernahme staatlicher Funktionen nicht einmal gedacht, geschweige denn realisiert werden kann, und dem Mangel an Gemeinsinn, Engagement, Zusammengehörigkeitsgefühl, der den gleichen Gesellschaftsmitgliedern zur gleichen Zeit vorgeworfen wird. Auch die zweifellos vorhandenen und allen modernen Gesellschaften innewohnenden Individualisierungstendenzen werden oft genug nur dahingehend ausgelegt, dass damit notwendig ein Verlust an Gemeinschaftsbewusstsein und Verantwortungsbereitschaft für andere, wenn nicht eine Erosion des Sozialen schlechthin verbunden sei. Von dort bis zu einem „Zerfall“ der Gesellschaft ist es dann nicht weit.

Als vor einigen Jahren, 1997, unter dem bezeichnenden Obertitel „Bundesrepublik Deutschland: Von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft“ (Heitmeyer 1997) zwei Suhrkamp-Bände erschienen, hatte der erste, mit dem Titel „Was treibt die Gesellschaft auseinander?“ 654 Seiten, der zweite, mit dem Titel „Was hält die Gesellschaft zusammen?“ 484 Seiten, und auch von diesen entfielen noch 72 Seiten auf einen Abschnitt „Desintegrationspotentiale“, beides durchaus in Übereinstimmung mit der auch diesem Band vorangestellten skeptischen Frage: „Sind individualisierte und ethnisch-kulturell vielfältige Gesellschaften noch integrierbar?“ Immerhin findet sich in einem der Beiträge dann doch der Hinweis, dass nicht nur die traditionellen, lokal fest verbundenen Solidargemeinschaften wie Familie und Nachbarschaft, sondern auch andere, modernere Formen der Vergesellschaftung, vor allem soziale Netzwerke, nicht nur persönliche Nähe und Intimität, sondern auch uneigennützige Hilfe und Beistand, also nichts Geringeres als Solidarität vermitteln. Und dass dies auch und gerade für die Großstädte gelte, deren Bewohner im Durchschnitt sogar vielfältigere Kontakte zu Freunden, Arbeitskollegen, Angehörigen anderer gesellschaftlicher Gruppen hätten als Nicht-Städter oder auch als ihre eigene Vorläufergeneration (Keupp 1997, S. 302). Voraussetzung sei allerdings auch hier ein Ausmaß an sozialer Kompetenz, das wohl vorerst nur bei höherem Bildungsniveau zu erwarten sei.

Trotzdem gibt es auch heute schon genug überzeugende Belege für diesen neuen Typ von Solidarität. Der Verein „Lebenshilfe“ etwa kann auf 540 Orts- und Kreisgruppen mit 130 000 ehrenamtlich tätigen Mitgliedern zurückgreifen, die erst 1993 gegründeten „Ta-

feln“, die unter anderem in Super- oder Großmärkten Lebensmittel sammeln und an Bedürftige weiterleiten, auf 155 Ortsgruppen mit 4 600 ebenfalls ehrenamtlich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Nicht zahlenmäßig erfasst, auch kaum so erfassbar sind die ungezählten Selbsthilfegruppen, die ihren Mitgliedern praktische Hilfe und seelischen Beistand bei allen nur denkbaren Schicksalsschlägen, bei physischen und psychischen Krankheiten, bei Ehe- und Erziehungsproblemen, Drogen- und Alkoholabhängigkeit, Kontakt- und Beziehungsschwierigkeiten versprechen, die von den Eltern selbst betriebenen Kinderläden, die sich dieser oder jener Pädagogik verschrieben haben, die Frauen-, Mütter- und Seniorengruppen, die Geschichts-, Kultur- und Zukunftswerkstätten, die Freunde und Förderer dieses oder jenes Natur- oder Kulturdenkmals, dieses oder jenes Entwicklungshilfeprojekts, von UNICEF, Greenpeace, Amnesty International oder „Ärzte ohne Grenzen“ ganz zu schweigen. Sämtlich verlangen sie ihren Mitgliedern einiges an finanziellen und zeitlichen Opfern ab, auch an Einsatz für und Rücksichtnahme auf andere.

Sämtlich beruhen diese neuen Formen der Vergesellschaftung aber auf zwei Voraussetzungen, die sie von den meisten traditionellen Formen der Vergesellschaftung unterscheiden, die aber für die strukturelle Kohärenz und die Funktionsfähigkeit moderner Gesellschaften unverzichtbar sind:

- Zum einen darauf, dass die Zugehörigkeit und das Engagement auf freiwilliger Basis erfolgen und mit relativ wenig formellen Zwängen verbunden sind. Gefragt sind Spielräume für eigenständiges und eigenverantwortliches Handeln und entsprechende Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten. Nicht umsonst haben auch altgediente Vereine und Verbände, die es ja auch noch in großer Zahl gibt, gelernt, dass sie nur dann eine Überlebenschance haben, wenn sie sich in ihrem Führungs- und Arbeitsstil dem anpassen.
- Zum anderen darauf, dass die Mitglieder entweder in ihren thematischen Interessen oder in ihren situationsspezifischen Belangen angesprochen werden – und dass eine Mitwirkung greifbare Ergebnisse verspricht. Wer sich nur mäßig für das städtische Haushaltswesen interessiert, schlägt sich doch mit Verve für den Kirchenchor, einen Kinderbauernhof oder die Ganztagschule. Die hohe Bedeutung der Themen- und Situationsbezogenheit für jedes gesellschaftliche Engagement wird im Übrigen auch durch politikwissenschaftliche Analysen bestätigt, die eine direkte Abhängigkeit zwischen der Bereitschaft zu direktdemokratischer Beteiligung – etwa an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden – und der Sach- und Fallbezogenheit sowie dem Konkretheitsgrad der anstehenden Entscheidungen ermittelt haben. Fast immer waren auch Sach- und Fallbezogenheit am ehesten geeignet, bisher weitgehend politikferne Gruppen für eine Beteiligung zu gewinnen (Gabriel 1998, S. 177 f.).

Integrierte Handlungskonzepte

Geht man von der spezifischen Positionierung des Programms „Soziale Stadt“ zwischen Staat und Gesellschaft aus, so ergeben sich daraus Konsequenzen sowohl für Art und Zahl der einzelnen Handlungsebenen wie für die Ausgestaltung der Handlungsfelder.

Handlungsebenen

Dabei bestätigt sich zunächst die Notwendigkeit einer Erweiterung der Programmgebiete durch funktional und räumlich mit ihnen verbundene Nachbargebiete, die ich hier als Ergänzungsgebiete bezeichnen will. Zahl und Umfang dieser Ergänzungsgebiete dürften nach Größe, Lage und Beschaffenheit der Programmgebiete variieren, in jedem Falle aber durch das ihnen innewohnende Unterstützungspotenzial zu bestimmen sein. Fast noch mehr aber bestätigt sich auch die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Programmgebiete in eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung, die, ebenfalls fach- und ressortübergreifend organisiert, auf ihre langfristige Konsolidierung angelegt sein muss. Selbst bei einer Mindestlaufzeit des Programms „Soziale Stadt“ von acht bis zehn Jahren, wie sie angesichts der langen Problemgeschichte der meisten Gebiete unerlässlich scheint, müssen ja beizeiten Auffangpositionen gebildet werden. Insgesamt stehen also drei Handlungsebenen zur Diskussion:

- die Ebene des Stadtteils,
- die Ebene eines fallweise zu bestimmenden Ergänzungsgebiets,
- die gesamtstädtische Ebene.

Stadtteil

Dabei kommt ohne Zweifel dem Stadtteil selbst die größte Bedeutung zu, und zwar nicht nur deswegen, weil eine parzellenscharfe Abgrenzung der Programmgebiete in der Regel Voraussetzung für den Einsatz von Städtebauförderungsmitteln ist. Auch die Einzugs- oder Versorgungsgebiete der meisten Schulen, Gesundheits- und anderer Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sind im Allgemeinen gebietsbezogen dimensioniert und lokalisiert. Nicht zuletzt weisen die langjährigen Erfahrungen der Gebietsbetreuung darauf hin, dass der physische und psychische Aktionsradius gerade der Bewohnerinnen und Bewohner, die am ehesten Hilfe benötigen, räumlich außerordentlich begrenzt ist. Für den, der mit Mühe den Hauptschulabschluss erreicht hat, liegt schon eine Lehrstelle am entgegengesetzten Ende der Stadt auf einem anderen Stern. Aber auch andere, sonst durchaus mobile Bewohnerinnen und Bewohner sind desto eher für Stadtteilbelange zu interessieren, je mehr man sie inmitten ihres unmittelbaren Wohnumfelds anspricht. Es soll Stadtteilforen geben, die sich jedes Mal an einem anderen Ort treffen, weil nur so eine möglichst breite Teilnahme der Bewohnerinnen und Bewohner gewährleistet ist.

Hinzu kommt, dass viele Programmgebiete auch in sich heterogen sind. Fast überall gibt es Straßenzüge, Blocks, Gebäudegruppen, deren sozialräumliche Segregation noch größer ist als die der Gebiete insgesamt, sei es aufgrund einer Randlage, sei es aufgrund eines lange vernachlässigten Wohnungsbestands, sei es aufgrund einer Belegungspolitik, die zunächst nur die Unterbringung von Dringlichkeitsfällen im Auge hatte. Solange den Bewohnerinnen und Bewohnern solcher Teilgebiete nicht gezielt Wohnungen in anderen Stadtteilen angeboten werden können – oder sie einen Fortzug ablehnen –, ist und bleibt hier der Stadtteil die nächstliegende Integrationsebene.

Nur auf der Ebene der Stadtteile ist aber auch der baulich-räumlichen Ausgrenzung entgegenzuwirken, durch die vor allem periphere Neubaugebiete häufig geprägt sind, sei es durch die periphere Lage als solche, sei es durch die Trennwirkung viel befahrener Stra-

ßen, Eisenbahntrassen, Wasserläufe, Industriebrachen, sei es schließlich durch besondere Gebäudeformen wie Hochhäuser, Laubenganghäuser, Schlichtwohnungen, die sich bei der städtischen Bevölkerung keines besonders positiven Images erfreuen. Nicht nur von Obdachlosensiedlungen ist bekannt, wie sehr eine solche Häufung negativ beurteilter Merkmale objektiv wie subjektiv zur Diskriminierung der Bewohnerschaft beiträgt. Insofern geht es neben der Aufwertung der Gebiete als solcher stets auch um den Abbau etwa vorhandener materieller und ideeller Barrieren, um die Schaffung möglichst zahlreicher gleitender Übergänge, baulich-räumlicher ebenso wie funktionaler.

Ergänzungsgebiete

Auch wenn es sich hier nicht um besonders benachteiligte Gebiete handeln würde – kein Stadtteil ist heute aus sich heraus lebensfähig. Dies gilt nicht nur für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des mittelfristigen, oft schon des kurzfristigen Bedarfs, es gilt auch für die Versorgung mit weiterführenden Schulen, mit Arbeits- und Ausbildungsplätzen, mit sozialer und kultureller Infrastruktur. Und es gilt erst recht für die Neubaugebiete am Stadtrand, die zwar auch, aber keineswegs nur wegen ihrer Monostrukturen auf eine funktionale Ergänzung durch benachbarte Gebiete angewiesen sind. Wo kleinere Programmgebiete in größere Stadtteile eingebettet und Schulbezirke oder Kirchensprengel gebietsübergreifend zugeschnitten sind, haben sich entsprechende Kooperationsbeziehungen oft auch schon etabliert. Welche Ergänzungsgebiete sonst dafür in Frage kommen und wie die Kooperationsbeziehungen im Einzelnen ausgestaltet werden, wird sich nur von Fall zu Fall entscheiden lassen. Sie sollten sich jedoch nicht nur auf freundliche Absichtserklärungen beschränken, sondern auch institutionell abgesichert sein.

Gesamtstadt

Die gesamtstädtische Ebene kommt zurzeit vor allem im wohnungspolitischen Bereich ins Blickfeld. Fast überall wird versucht, durch eine gezielte Wohnungsvergabepolitik zu einer gleichmäßigeren räumlichen Verteilung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, wie sie sich sonst in Problemgebieten konzentrieren, beizutragen, sei es durch Verzicht auf oder Tausch von Belegungsrechten, durch Aussetzen der Fehlbelegungsabgabe oder durch die Förderung von Wohneigentum. Diese Maßnahmen sind jedoch selten in eine gesamtstädtische Perspektive integriert. Ähnliches gilt für die sozialpolitischen Ziele des Programms. Die meisten Stadtentwicklungsprogramme und -konzepte enthalten zwar neben Aussagen zu einer langfristigen Flächennutzungs- und Standortplanung auch Aussagen zur Bewältigung des allorts präsenten Strukturwandels, insbesondere zu einer diesbezüglichen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik, manchmal, wie in München, auch zu einer gezielten Entwicklung sowohl des „Sozialraums Stadt“ insgesamt wie der Stadtteile als wichtigster sozialer Handlungs- und Erfahrungsebene. Diese Aussagen werden aber selten explizit auch auf die Problemgebiete bezogen, noch seltener zu einem eigenen Programmpunkt zusammengefasst, der den „besonderen Entwicklungsbedarf“ dieser Gebiete spezifizieren, ihre Entwicklungsdefizite, Entwicklungspotenziale und Entwicklungsziele benennen und auf dieser Basis eine längerfristige Funktionszuweisung innerhalb des Stadtganzen vornehmen würde.

Handlungsfelder

In Bezug auf eine Ergänzung der Handlungsfelder möchte ich, wie es auch in den meisten Erfahrungsberichten und Handlungskonzepten geschieht, der integrativen Funktion der Arbeits- und Ausbildungsstätten und der Schulen, einschließlich der sich daraus ergebenden Sozialbeziehungen, hohe Priorität einräumen, daneben aber auch dem, was ich, mangels einer präziseren Bezeichnung, unter „Kultur und Soziales“ subsumiert habe.

Arbeit und Ausbildung

Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbeziehungen stellen in modernen Gesellschaften die zentralen Integrationsmedien dar. Insofern ist der Verlust des Arbeitsplatzes in der Regel nicht nur mit einem Einkommens- und Statusverlust, sondern auch mit einem Verlust selbstverständlicher Sozialbeziehungen verbunden. Angesichts des hohen Anteils von Arbeitslosen, insbesondere Langzeitarbeitslosen, aber auch von Unterbeschäftigten und Unterqualifizierten in den Programmgebieten stellt die Qualifizierung für und Vermittlung von geeigneten Arbeitsplätzen überall ein zentrales Handlungsfeld dar, dessen sich eine große Zahl unterschiedlicher Akteure annimmt. Große Hoffnungen werden dabei in die Aufnahmefähigkeit der „lokalen Ökonomie“ gesetzt. Diese ist sicher je nach Branchenzugehörigkeit und Größenstruktur der dafür in Frage kommenden Betriebe von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich, aber selbst bei innerstädtischen Mischgebieten, die noch die meisten Arbeitsplätze bereitstellen könnten, wird immer wieder deutlich, dass auch die dortige lokale Ökonomie ohne Einbettung in eine überlokale Ökonomie nicht lebens-, geschweige denn wachstumsfähig wäre.

Erst recht gilt dies für die Neubaugebiete am Stadtrand, in denen sich die lokale Ökonomie in der Regel auf einige Dutzend Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe in den Nahversorgungszentren beschränkt. Angesichts des insgesamt geringen Potenzials an Betriebsverlagerungen und Neugründungen, die für eine strukturelle Anreicherung solcher Gebiete in Frage kämen, ist hier auch keine wesentliche Änderung zu erwarten. Die Bemühungen der Wohnungsgesellschaften, Gartenämter, Abfallentsorgungsbetriebe usw., für die Pflege und Instandhaltung des engeren und weiteren Wohnumfelds nur gebietsansässige Arbeitskräfte einzusetzen, stoßen schon deswegen nicht immer auf Gegenliebe, weil die Vergabe dieser Arbeitsplätze oft an den Bezug von Arbeitslosen- oder Sozialhilfe gebunden ist und sich niemand gern in der Quartiersöffentlichkeit, in der solche Arbeiten in der Regel verrichtet werden, mit einem derartigen Etikett versehen darstellen möchte.

Umso wichtiger sind daher Beschäftigungsmöglichkeiten in (mehr oder weniger) benachbarten Gewerbegebieten und -betrieben, mit denen zahlreiche Quartiersmanager denn auch schon Verbindung aufgenommen haben. Die Schwierigkeiten, die sich dabei ergeben, beruhen meist auf den Qualifikationsunterschieden zwischen dem Arbeitskräftebedarf der Betriebe und dem Arbeitskräftepotenzial der Gebiete. Hier helfen, wenn man sich nicht auf die Vermittlung ungelernter Hilfskräfte beschränken will, nur maßgeschneiderte Lösungen, die schon die Qualifikationsangebote in den Gebieten auf die Qualifikationsanforderungen der Betriebe abstimmen, und zwar bis herunter zum Einzelfall. Das Gleiche gilt für die Bereitstellung und Vermittlung von betrieblichen Ausbil-

dungsplätzen. Nicht umsonst werden in unseren europäischen Nachbarländern zunehmend Ausbildungs- und Qualifikationsprogramme für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche aufgelegt, die auf die individuelle Betreuung und Begleitung der Jugendlichen bis zur Aufnahme eines dauerhaften Arbeitsverhältnisses angelegt sind. Selbstläufer sind jedoch auch sie nicht.

Schulen

Eine gar nicht zu überschätzende integrative Funktion kommt daher auch den im Gebiet ansässigen Schulen zu – und wird von den meisten auch mit viel Idealismus, Phantasie und persönlichem Einsatz der Schulleiterinnen und -leiter und der Lehrerschaft wahrgenommen. Dies gilt für alle Schultypen, allen voran jedoch für die Grund- und Hauptschulen, deren Einzugsbereich sich oft mit den Gebieten deckt und die innerhalb und außerhalb der Schulstunden Projekte, Kurse, Begegnungsmöglichkeiten anbieten, die nicht nur den Kindern, sondern auch deren Eltern neue Perspektiven eröffnen. Wo es die Einrichtung der „Stadtteilschule“ gibt, eignet sie sich auch besonders zu einer institutionellen Anbindung externer Projekte, deren stabilisierende Bedeutung gerade für unerfahrene Projektträger und Projektgruppen von Quartiersmanagern immer wieder hervorgehoben wird. Wo die Einzugsbereiche der Schulen größer sind, wie dies oft bei weiterführenden oder Gesamtschulen der Fall ist, nehmen viele Schulen aber auch die Chance wahr, die unterschiedliche soziale Herkunft ihrer Schülerinnen und Schüler gezielt zu überbrücken und entsprechende Projekte und Veranstaltungen anzubieten. Hierbei vor allem kommt ihnen das größere personelle und soziale Potenzial zugute, das entsprechend geschnittene Ergänzungsgebiete bieten.

Besondere Erwähnung verdienen auch die oft von einzelnen Schulleiterinnen und Schulleitern oder Lehrerinnen und Lehrern initiierten Projekte, die, zum Beispiel, Schulklassen aus Hamburg-Lurup über einen Internet-Chatroom mit Schulklassen aus Schwedt an der Oder, Schulklassen aus Hannover-Vahrenheide mit solchen aus Oldenburg oder Stadthagen in Verbindung bringen. Aber auch Schulklassen aus der gleichen Stadt, aber mit unterschiedlichem Erfahrungshintergrund bieten sich für gemeinsame Unternehmungen an. Dabei können die Schulverwaltungen – die gesamtstädtische Solidarität im Blick – wichtige Hilfe leisten, etwa wenn, wie in Solingen, Schul-Netzwerke gefördert werden, die sich jeweils gebietsübergreifend interessierender Themen annehmen.

Kultur und Soziales

Hierunter sollen alle gesellschaftlichen Aktivitäten und Gruppierungen verstanden werden, die jenseits von Schule und Arbeit, aber auch jenseits von Familie und Nachbarschaft relativ stabile und dauerhafte Sozialbeziehungen begründen. Dabei handelt es sich auch hier in der Mehrzahl um Aktivitäten und Gruppierungen, die von ähnlichen sachlich-fachlichen Interessen oder ähnlichen Lebenssituationen getragen werden, ob sie sich nun in formellen Vereinszugehörigkeiten oder in informellen Verbindungen niederschlagen.

Leider wissen wir über Zahl, Ziele und Integrationspotenzial solcher Aktivitäten und Gruppierungen in den Programm- und vergleichbaren Gebieten außerordentlich wenig. Benachteiligung und Ausgrenzung werden meist an strukturellen Merkmalen gemessen, an den Anteilen an Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, Ausländern, Alleinerziehenden usw. Ob und welche individuellen oder gruppenspezifischen Sozialbeziehungen innerhalb und zwischen diesen Gruppen bestehen, aber auch innerhalb und zwischen anderen Bevölkerungsgruppen, die im gleichen Gebiet wohnen, ist allenfalls punktuell bekannt. So erfährt man eher am Rande, dass sich, zum Beispiel, bei einem Stadtteilstfest insgesamt 35 Vereine, Gruppen, Initiativen engagiert haben, oder dass es, ein anderes Beispiel, in einem Gebiet nicht weniger als 20 italienische Vereine gibt. Dabei scheint vor allem die ausländische Bevölkerung über ausgeprägte und gut funktionierende Netzwerke zu verfügen, die sich allerdings selten auf das eigene Wohngebiet beschränken, gerade deswegen aber auch wichtige Informationen über freie Wohnungen oder Arbeitsplätze vermitteln (vgl. Bremer 2000, S. 203). Schließlich sei noch an die 86 000 Sportvereine und ihre zahllosen örtlichen Untergruppen erinnert, die es in der Bundesrepublik gibt und denen ohnehin jeder recht ist, der über schnelle Beine oder kräftige Arme verfügt. Auch sie vollbringen eine wichtige und auch nach außen in Erscheinung tretende Integrationsleistung, zu der die Wanderer, Naturschützer, Tierfreunde, die sich ebenfalls meist in örtlichen Untergruppen organisieren, erst animiert werden müssen. So lückenhaft solche Beispiele sind, entscheidend ist, dass hier offensichtlich ein sozialintegratives Potenzial vorhanden ist, das gezielt über die jeweiligen thematischen Interessen angesprochen und mit Personen und Personengruppen in Verbindung gebracht werden könnte, die diese Interessen vielleicht teilen, aber ohne Ansprechpartnerinnen und -partner innerhalb wie außerhalb ihres engeren sozialen und räumlichen Umfeldes sind.

Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe

Angeichts der ohnehin engen räumlichen und funktionalen Verflechtung der Programm- mit den Ergänzungsgebieten sollte eine diesbezügliche Erweiterung des Gebietsbezugs kaum Änderungen der Organisationsstruktur auf der lokalen Ebene erfordern. Dies gilt zunächst für die bei den meisten Kommunen eingerichteten ämterübergreifenden Arbeits-, Steuerungs- oder Lenkungsgruppen, die schon wegen ihrer Ressort- und Fachkenntnisse einen ausreichenden Überblick auch über die in den Ergänzungsgebieten vorhandenen Potenziale haben sollten. Es gilt aber auch für die Quartiersmanagerinnen und -manager, von denen sich die meisten ohnehin bereits in der Nachbarschaft umgesehen und Kontakte mit Betrieben, Schulen, Kirchengemeinden und Ähnlichem angeknüpft haben. Ihre Arbeitsbelastung dürfte damit allerdings nicht geringer geworden sein. Angesichts der existenziellen Bedeutung eines kompetenten und umfassenden Quartiersmanagements für den Erfolg des Programms „Soziale Stadt“ darf hier aber am allerwenigsten gespart werden – zumal das Missverhältnis zwischen investiven und nicht-investiven, sprich: Personalmitteln gerade bei sozialintegrativen Erneuerungsmaßnahmen immer noch massiv zu Buche schlägt. Es geht ja auch nicht um zusätzliche Projekte und Maßnahmen für die Ergänzungsgebiete, sondern „nur“ um die Aufdeckung und Nutzbarmachung der dortigen Potenziale für die Programmgebiete selbst.

Anders steht es mit der Einbeziehung der Programmgebiete in eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung. Diese kann zwar sicher nicht aus den jeweiligen Zuständigkeiten herausgelöst werden. Umso mehr erfordert sie aber eine zusätzliche anwaltliche Vertretung, die die Probleme und Möglichkeiten der einzelnen Gebiete genau kennt und sie in die sektoralen Planungen einbringen, darüber hinaus aber auch sektorübergreifende Zielsetzungen für eine langfristige Konsolidierung und Funktionszuweisung formulieren kann.

Die solidarische Stadt

Zum Abschluss: Als die Begriffe „Soziale Stadt“ und „Solidarische Stadt“ zum ersten Mal die Runde machten – wenn ich mich recht erinnere, war dies vor etwa zehn Jahren der Fall –, habe ich mich immer gefragt: Wer oder was ist hier eigentlich mit „Stadt“ gemeint? Die Stadt als Kommune, als politische und administrative Einheit also? Oder die Stadt als Gesamtheit ihrer Bürgerinnen und Bürger? Eine eindeutige Antwort auf diese Frage habe ich bis heute nicht erhalten, doch neigt sich schon wegen der Gewichtsverlagerung zwischen Staat und Gesellschaft die Waagschale zunehmend zugunsten der Stadt als Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger. Wie und worin aber äußert sich bei diesen Solidarität?

Jeder von uns findet nicht nur vor Weihnachten in seinem Briefkasten zahlreiche Aufrufe zur Solidarität mit, sprich: zum Spenden für die unterschiedlichsten guten Zwecke, für verlassene Kinder und erholungsbedürftige Mütter, für Kranke und Behinderte, Gefangene und Verfolgte, Flüchtlinge und Vertriebene, Erdbeben- und Überschwemmungsopfer. Wer in seiner Stadt einschlägig bekannt ist, erhält vielleicht auch die Bitte um einen Beitrag zur Renovierung eines Denkmals, zum Ankauf eines Bildes oder zur Förderung eines Jugendorchesters. Guter Wille kann also offenbar vorausgesetzt werden, Geld auch. Hat aber schon jemand etwas von einem Spendenkonto „Die solidarische Stadt“ gehört?

Die Gründe dafür wären ein eigenes Thema. Sie liegen sicher nicht zuletzt darin, dass seit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung dafür der Staat zuständig erscheint, und wenn die Kommune, dann als Staatsersatz. Wer Steuern und Zwangsbeiträge zahlt, fühlt sich davon befreit. Es ist aber nicht einzusehen, dass Bürgerinnen und Bürger, die offenbar bereit sind, Solidarität mit menschlichem Unglück bis in die entlegensten Länder der Welt zu beweisen, nicht auch bereit sein könnten, Solidarität mit menschlichem Unglück in der eigenen Stadt zu beweisen – sofern man ihnen einmal deutlich gemacht hat, dass Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die seit mehr als hundert Jahren bei Staat und Verwaltung gelegen haben, wenigstens zum Teil auf dem Wege sind, wieder in ihre eigene Zuständigkeit und Verantwortlichkeit überzugehen, und dass man schwerlich zusätzliche Bürgerrechte in Anspruch nehmen kann, wenn man nicht bereit ist, auch zusätzliche Bürgerpflichten zu übernehmen.

Quellen

- Becker, Heidede, und Rolf-Peter Löhr*, „Soziale Stadt“. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 10–11 vom 3. März 2000, S. 22-29.
- Bremer, Peter*, *Ausgrenzungsprozesse und die Spaltung der Städte. Zur Lebenssituation von Migranten*. Opladen 2000.
- Franke, Thomas, Rolf-Peter Löhr und Robert Sander*, Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 30. Jg., 2000, S. 243-268.
- Gabriel, Oscar W.*, Innovation durch Partizipation, in: Dieter Sauberzweig, Walter Laitenberger (Hrsg.), *Stadt der Zukunft – Zukunft der Stadt*, Baden-Baden 1998, S. 151-184.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.)*, *Was treibt die Gesellschaft auseinander? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*, Band 1, Frankfurt am Main 1997.
- Ders.*: *Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*, Band 2, Frankfurt am Main 1997.
- Keupp, Heiner*, Die Suche nach Gemeinschaft zwischen Stammesdenken und kommunitärer Individualität, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): *Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*, Band 2, Frankfurt am Main 1997, S. 279-312.
- Mayntz, Renate*, Regulative Politik in der Krise?, in: Matthes, Joachim (Hrsg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1978*, Frankfurt am Main und New York 1979, S. 55-81.
- Scharpf, Fritz W.*, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, 18. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Gesellschaft für Politische Wissenschaft, Opladen 1992, S. 93-115.
- Spiegel, Erika*, Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 38. Jg., 1999, S. 3-23.

2. ■

Integrierte Handlungskonzepte – Erfahrungen aus der Praxis

Podiums- und Plenumsdiskussion

Moderation:

Heidede Becker,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Auf dem Podium:

Joachim Barloschky,
Projektgruppe Tenever, Amt für Soziale Dienste, Bremen

Hans-Georg Dohle,
Direktor des Arbeitsamtes der Stadt Essen

Matthias Eipperle,
Lokale Agenda 21, Freiburg

Hans Fürst,
Nassauische Heimstätten Gesellschaft für innovative Projekte
im Wohnungsbau mbH, Frankfurt am Main

Karl Jasper,
Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des
Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dieter Polkowski,
Stadtentwicklungsbehörde Hamburg

Volkmar Strauch,
Industrie- und Handelskammer Berlin

Uta Wendrich,
Hauptschule Hummelsteiner Weg, Nürnberg



Integrierte Handlungskonzepte – Erfahrungen aus der Praxis

Podiums- und Plenumsdiskussion

Moderation: Heidede Becker, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



Obwohl Integrierte Handlungskonzepte als strategisches Instrument zur Umsetzung des Programms Soziale Stadt gelten, weist die bisherige Praxis noch weitgehende Unsicherheit und Zurückhaltung auf. Deshalb beschäftigt uns in dieser Podiumsdiskussion die Frage danach, wie Integrierte Handlungskonzepte erarbeitet, umgesetzt und fortgeschrieben werden. Außerdem soll es um Qualitätsstandards für Integrierte Handlungskonzepte gehen, z.B. Fragen danach, woran sich der integrative Gehalt der Konzepte bemisst, wie gebietsbezogene und gesamtstädtische Aspekte aufeinander bezogen werden und wie sich in der Praxis Kooperation, Konsens und Kommunikation darstellen, Grundprinzipien für die Erarbeitung von Integrativen Handlungskonzepten.

Nordrhein-Westfalen ist das Bundesland mit der längsten Erfahrung im Engagement für integrative Stadtteilentwicklung. Herr Jasper, welche Meßlatte legt das Land an die Qualität von Integrierten Handlungskonzepten beim Antragsverfahren an? Gibt es Anforderungen des Landes an die Fortschreibung der Konzepte?

*Karl Jasper, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf*



Als erste Erfahrung im Zusammenhang mit Integrierten Handlungskonzepten möchte ich herausstreichen, wie wichtig es ist, einen offenen Prozess bereichsübergreifenden Handelns mit allen Beteiligten zu organisieren. Ich erinnere mich an eine Bürgerveranstaltung, die Auftaktveranstaltung in Hakenbroich, einem kleinen Stadtteil Dormagens, mit Bewohnerinnen und Bewohnern, Vertretern von Wohnungswirtschaft, Kirche und Gewerkschaften, mit sonstigen Akteuren. Die Erwartungshaltung, dass die Probleme jetzt auch wirklich von allen Beteiligten gemeinsam angegangen werden, ist unabdingbare Voraussetzung auch in Nordrhein-Westfalen dafür, dass man sich über Ziele

verständigen kann, nachdem die Problemlage klar ist, und dass bei den Menschen im Stadtteil eine große Beteiligung erreicht wird.

Ein anderes Beispiel hat der Erste Bürgermeister von Essen, Herr Kleine Möllhoff, in seiner Begrüßungsrede erwähnt: die Katernberg-Konferenz. Auch dort war die Problemlage Ausgangspunkt für integriertes, bereichsübergreifendes Handeln im Stadtteil. Dort wurde die Kokerei Zollverein geschlossen, fielen wieder 1 000 Arbeitsplätze weg, und der Handel sagte, wir müssen gemeinsam etwas tun, um diesem Stadtteil das Leben zu er-

halten. Integriertes Handeln heißt nicht Addition einzelner Fachbereiche, sondern es setzt – auf die kommunale Ebene bezogen – voraus, die Möglichkeiten des Sozialressorts mit dem zu vergleichen und in Einklang zu bringen, was das Wirtschaftsressort oder das Arbeitsressort tun kann. Es hilft nichts, mit der Bevölkerung einen Wettbewerb zu machen, wie essenzielle Bausteine der Stadtentwicklung aussehen müssten, damit sich die Bevölkerung im öffentlichen Raum wieder sicherer und wohler fühlt, wenn dann die entsprechende Arbeit nicht erledigt wird, weil mit dem Vollzug betraute Fachämter sich gleichgültig verhalten – dies war ja das Problem in einigen Großstädten, dass sie sich nicht an die Arbeit machten und keinen entsprechenden Prozess organisierten. Die Organisation eines solchen Prozesses ist unabdingbare Voraussetzung.

Wir haben auf dem Leipziger Impuls-Kongress zum Quartiermanagement über sehr viele Beispiele aus Nordrhein-Westfalen gesprochen. Nach den dortigen Erfahrungen kommt der Erlebbarkeit große Bedeutung zu. Gerade wenn man die Bewohnerinnen und Bewohner sowie andere Akteure, etwa aus der lokalen Wirtschaft, der Wohnungswirtschaft, dafür gewinnen will, sich für einen solchen Stadtteil zu engagieren, dann müssen die Folgen dieses Engagements auch erlebbar sein, das heißt, Ideen müssen auch umgesetzt werden können. Der offene Prozess, den ich angesprochen habe, ist der Prozess der Beteiligung, der in den Stadtteilen in Nordrhein-Westfalen ganz gut organisiert ist.

Die zweite Erfahrung besagt, dass sich integrierte Konzepte nur dann erfolgreich umsetzen lassen, wenn alle Beteiligten bereit sind, über den eigenen Tellerrand zu blicken. Wer in seiner eigenen Verständnisswelt verhaftet ist, wird auf den gewohnten Pfaden bleiben. Und eben diese Pfade haben dazu geführt, dass wir Probleme in diesen Stadtteilen haben. Die Polizei in Hamm hat ein hervorragendes Beispiel dafür geliefert, wie man querdenken und über den Tellerrand blicken kann. Sie hat das Problem Sicherheit im Stadtteil mit einem eigenen Programm zum Gegenstand ihrer Arbeit gemacht; sie ist dauernd vor Ort gewesen und auch in die Stadtteilwerkstätten hineingegangen. Und der leitende Beamte der Polizeidienststelle sagte, es sei für ihn unheimlich schwer gewesen, sich mit den Sozialarbeitern an einen Tisch zu setzen, weil beide Seiten es mit der gleichen Klientel zu tun haben, nur eben mit je unterschiedlicher Perspektive. Erst einmal eine gemeinsame Sprache zu finden, sei für den Prozess enorm förderlich gewesen. Es ist nach zweijähriger Tätigkeit auch gelungen, ein Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Disziplinen aufzubauen – wobei das Vertrauen dort vor Ort ein etwas Handfesteres ist als jenes, das wir auf Podien zwischen unterschiedlichen Fachdisziplinen erreichen können, weil es tagtäglich vor Ort gefordert ist. Ein anderes Beispiel, heute Morgen auch schon erwähnt, ist das Triple Set. Es ist auch ein Beispiel dafür, wie selbst die Wirtschaftsförderung sich mit einem solchen Stadtteil auseinander setzt und Chancen sieht, auch unterhalb der Schwelle von Hochglanzprospekten etwas für lokale Wirtschaftsentwicklung und damit für Existenzgründungen zu tun, und zwar in einem Bereich, der mit E-Commerce usw. gar nichts zu tun hat, sondern der aus stadtteilbezogenen Bedürfnissen heraus entstanden ist.

Die dritte Erfahrung, die Bereitschaft, fachübergreifend zu arbeiten, ersetzt nicht die Professionalität im eigenen Fach. Ich habe das Beispiel erwähnt von Leuten, die Planungen umsetzen sollen und sich dann gleichgültig verhalten. Insbesondere gehört zu dieser Professionalität, dass man aus der fachübergreifenden Arbeit heraus auch den eigenen Wirkungsbereich kritisch überprüft und bereit ist, daran kreativ zu arbeiten. Nehmen Sie

das Beispiel der Wohnungswirtschaft. Der nordrhein-westfälische Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen hat im September eine Exkursion in einige Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf gemacht. In Bonn-Drahnsdorf hat der Geschäftsstellenleiter des dortigen Wohnungsunternehmens deutlich gemacht, dass sie aufgrund der untragbaren Situation – durch Harnsäure zerfressene Fahrstühle, Müllabwurfplätze aus dem sechsten Stockwerk, fehlende oder sich nur noch prügelnde Nachbarschaft – dazu gekommen sind, ihr Kundenverständnis zu überdenken und kundenorientiert zu arbeiten, auch bei der Umgestaltung ihres Wohnungsbestands. Diese Wohnungsgesellschaft nimmt es immerhin hin, in den nächsten zwölf Jahren keine schwarzen Zahlen zu schreiben, um die Mietverhältnisse in diesem Stadtteil wieder lebenswert zu gestalten. Der Prozess ist noch nicht ganz abgeschlossen, aber es war eine Erfahrung, die insbesondere auch die Landtagspolitiker mit sehr viel Nachdruck nach Hause genommen haben. Die Wohnungswirtschaft ist hier nicht mit dem Argument oder mit der Politik der offenen Hand gekommen und hat gesagt: „Wenn wir etwas tun sollen, bezahlt uns das erst einmal“. Sie hat vielmehr kundenorientiert und auch rein betriebswirtschaftlich überprüft, was für das Unternehmen langfristig notwendig und machbar ist.

Ein anderes Beispiel: Die Stadterneuerungsrichtlinien in Nordrhein-Westfalen gelten mittlerweile immer nur für einen begrenzten Zeitraum und entsprechend wird mit ihrer Veröffentlichung verfahren. Das heißt, Ende nächsten Jahres müssen die bestehenden Richtlinien überarbeitet werden, damit wir die Erfahrungen der letzten fünf Jahre in dem Regelwerk berücksichtigen können. Wir haben bei der letzten Überarbeitung der Stadterneuerungsrichtlinien die Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf gesondert aufgenommen. Auch hier sehen wir uns selbst in der Pflicht, das Regelwerk darauf zu überprüfen, ob es noch zeitgemäß ist. Ich kenne Regelwerke, die mittlerweile 40 Jahre alt sind. Sie an die heutigen Erfordernisse anzupassen, fällt mitunter recht schwer.

Die vierte Erfahrung tangiert Stadtteilprofil und Partnerschaft. Partnerschaft gerade mit der Bevölkerung, Erlebbarkeit kriegen Sie nur hin, wenn Sie die Möglichkeit haben, über Verfügungsfonds bewohnergetragene Aktionen zu unterstützen. Auch wenn es meistens nur um geringe Beträge geht, so helfen diese doch, die Bereitschaft zum eigenen Tun zu wecken und aufrechtzuerhalten.

Ein Beispiel für Partnerschaft: Wir greifen in Nordrhein-Westfalen mit der Zeitschrift Geo und der Yehudi Menuhin-Stiftung in über 40 Grundschulen das Thema „Überwindung sozialer und rassischer Schranken durch Kunst“ auf. Über 90 Künstler sind in den Schulen im laufenden Unterricht tätig. Eine andere große Partnerschaft haben wir mit dem Landessportbund geschlossen, weil die sozialintegrative Kraft des Sports durchaus landesweit hervorgehoben wird und der Landessportbund sich auch über seine Fachinteressen hinaus bereit erklärt hat, eine Art Wettbewerb unter den Sportvereinen in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf zu veranstalten.

Was das Stadtteilprofil betrifft, will ich auf eines hinweisen: Heute vor einer Woche haben die Oberbürgermeister aus den Städten des Ruhrgebiets mit der Landesregierung einen Wachstums- und Beschäftigungspakt geschlossen. Sein Ziel: in den nächsten zehn Jahren 200 000 Arbeitsplätze in dieser Montanregion neu zu schaffen, insbesondere auf Kompetenzfeldern der Technologie, aber auch des Designs oder der Freizeitwirtschaft. Wichtig ist, dass das Thema der Erneuerung städtischer Problemgebiete inhaltlicher Bestandteil dieses Wachstums- und Beschäftigungspaktes ist. Sie können ein Stadtteilprofil

nicht über einzelne Bauwerke schaffen, auch wenn diese noch so profilgebend sind. Dass man sich mit dem Thema offensiv und positiv auseinander setzt, kann man vielmehr nur erreichen, wenn es Bestandteil einer gesamtstädtischen oder – wie hier im Ruhrgebiet – auch durchaus einer regionalen Politik ist.

Dies sind im Wesentlichen die vier Erfahrungen, die wir bei der Überarbeitung und bei der weiteren Herangehensweise mit den Städten berücksichtigen. Viele Großstädte in Nordrhein-Westfalen sind mittlerweile zu einem stufenweisen Verfahren übergegangen. Das heißt, einzelne Stadtteile werden langsam sich selbst überlassen, und andere werden aufgenommen, weil man gesehen hat, dass dies kein elitäres Programm für eine kleine Anzahl einzelner städtischer Problemgebiete ist, dass dies vielmehr eine Stadtpolitik kennzeichnet, die viele Stadtteile betrifft. Es ist einfach wichtig, dass man sich aus einer gesamtstädtischen Strategie heraus dem Problem stellt und für einzelne Stadtteile auch separate Lösungswege anbietet.

Heidede Becker

Unter den vielen eben genannten Gesichtspunkten fand ich den Hinweis besonders wichtig, die Kernkompetenz kreativ weiter zu entwickeln.

Ich übergebe das Wort nun an Dieter Polkowski aus Hamburg, einem Land ebenfalls mit einer längeren Erfahrung in Bezug auf integratives Handeln. In Hamburg heißen die integrierten Handlungskonzepte QUEK, das heißt Quartiersentwicklungskonzepte. Und Hamburg hat gerade im August 2000 einen Leitfaden für die Erstellung von Quartiersentwicklungskonzepten ausgearbeitet – als Hilfestellung und Arbeitshilfe für die Bezirke und die Akteure vor Ort. Vielleicht können Sie auch dazu noch ein bisschen mehr sagen.

Dieter Polkowski, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg



Ich sollte vielleicht doch noch ein paar der Rahmenbedingungen nennen, die wohl nur für Hamburg zutreffen, aber zum Verständnis nicht ganz unwichtig sind. Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat 1998 einheitliche Ziele für das Programm „Soziale Stadtteilentwicklung“ formuliert und damit Vorläuferprogramme einschließlich der Sanierung nach dem Baugesetzbuch zusammengefasst. Vom programmatischen Ansatz her sind eigentlich keine Unterschiede festzustellen. In Hamburg gibt es, wenn man nicht zwischen den Verfahren unterscheidet, rund 50 Gebiete der sozialen Stadtteilentwicklung. Es handelt sich um unterschiedlich große Gebiete, auch um unterschiedliche Aufgabenstellungen in den Gebieten. In den letzten Jahren sind überwiegend große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit neu in das Programm aufgenommen worden, speziell auch in dem Programmelement „Soziale Stadt“. In dem Maße, in dem sich die Stadt vermittelt über die Stadtentwicklungsbehörde in diesen Quartieren engagiert hat, im selben Maße haben sich – so behaupten jedenfalls manche – die Fachbehörden praktisch aus diesen Gebieten zurückgezogen, etwa nach der Devise: Wenn es eine Aufgabe „soziale Stadtteilentwicklung“ in diesen Gebieten gibt, dann

haben wir die Möglichkeit, uns zurückzuziehen. Notwendige Investitionen oder auch andere Maßnahmen werden jetzt durch eine querschnittsorientierte Fachbehörde aus deren Programm finanziert, und wir können unser Geld woanders unterbringen, wo es auch benötigt wird.

Mit der Diskussion über das neue Programm und über Quartiersentwicklungskonzepte kamen Anforderungen von unterschiedlicher Seite an diese Konzepte. Selbstverständlich ging es darum, Mittel unterschiedlicher Fachressorts in den Gebieten zu bündeln und genau diesen Trend, den ich eben beschrieben habe, abzustellen und dafür zu sorgen, dass sich die unterschiedlichen Fachressorts nicht nur finanziell in den Gebieten engagieren, sondern auch konzeptionell zusammenarbeiten. Um dem Ganzen noch mehr Gewicht zu verleihen, hat der Senat beschlossen, dass diese Quartiersentwicklungskonzepte der Senatskommission für Stadtentwicklung vorzulegen sind und durch diesen politischen Beschluss der Senatskommission alle Fachbehörden stärker in die Pflicht genommen werden, an der Aufgabe der sozialen Stadtteilentwicklung mitzuwirken und sich zu engagieren. Dieser politische Beschluss, das hat sich im Nachhinein gezeigt, hat ein paar Nachteile mit sich gebracht, auf die ich gleich noch einmal zu sprechen komme.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadtteilentwicklungsbehörde einen so genannten Leitfaden herausgegeben. Mit diesem sollte der Versuch unternommen werden, sehr früh Diskussionen über das, was Quartiersentwicklungskonzepte leisten können und sollen, anzuregen. Insofern ist er als ein vorläufiges Papier zu verstehen. Es sollte auch der Versuch unternommen werden, für die neu aufgenommenen acht Gebiete Quartiersentwicklungskonzepte zu bekommen, die hinsichtlich Aufbau und Inhalt vergleichbar sind. Das war die Anforderung von Seiten der Verwaltung. Es wurde klargestellt, dass man sich in diesen Quartiersentwicklungskonzepten mit den programmatischen Leitzielen des Programms auseinander zu setzen hat und sie auf die Quartiere herunterbrechen muss. Sie müssen in quartiersbezogene Entwicklungsziele umgesetzt werden und dann sind selbstverständlich auch Aussagen zu treffen, mit welchen Mitteln, Strategien und Maßnahmen diese quartiersbezogenen Entwicklungsziele umgesetzt werden sollen. Ein weiterer wichtiger Bestandteil, der später zur Kritik geführt hat, war die Anforderung, ein so genanntes Zeitmaßnahmenkonzept zu erarbeiten. In dem Info „Soziale Stadt Nr. 6“ wird so ein bisschen der Eindruck erweckt, das Zeitmaßnahmenkonzept würde deutlich über eine Finanzierungsübersicht hinausgehen. Ich sehe das, ehrlich gesagt, nicht so. Von den Quartiersentwicklern wurde eigentlich nur erwartet, dass sie für einen begrenzten Zeitraum, etwa fünf Jahre, sagen, was sie schwerpunktmäßig vorhaben, wie viel Geld dafür benötigt wird und wer an der Finanzierung dieser Maßnahmen zu beteiligen ist, selbstverständlich auch Aussagen darüber treffen, mit welchen Projekten man sich in welchen Jahren mit welchen finanziellen Folgen auseinander setzen möchte. Das hat zu Schwierigkeiten geführt, dass auf der anderen Seite auch erwartet wird, diese Quartiersentwicklungskonzepte mit den Beteiligungsgremien vor Ort umfassend zu erarbeiten und abzustimmen. Und da sehen wir schon, wenn ein Zielkonflikt auftaucht. Man kann natürlich zu Beginn eines solchen Prozesses nicht vollständige Aussagen darüber treffen, was man denn vor hat und wie viel das kostet. Dennoch bestand die Erwartung, dies zumindest in groben Zügen aufzustellen. Hieraus ergab sich ein wesentliches Problem, über das wir im Rahmen der Fortschreibung diskutieren müssen. Diese Quartiersentwicklungskonzepte werden von der Verwaltung selbstverständlich nicht als starres In-

strument aufgefasst, sondern es wird ausdrücklich davon ausgegangen, dass man erste Konzepte vorlegt, die dann im Prozess fortzuschreiben sind und gebietsabhängig in unterschiedlichen Geschwindigkeiten ein vollständiges Bild abgeben werden.

Wir haben acht unterschiedliche Quartiersentwicklungskonzepte für acht Gebiete erhalten, überwiegend Großsiedlungen, die eine vergleichbare Problemstruktur aufweisen. Die Bandbreite der Quartiersentwicklungskonzepte beginnt, wenn man sie überzogen karikieren will, bei einer sehr basisdemokratischen Position, die besagt, dass man im Grunde nichts aufschreiben darf, was nicht mit den Beteiligungsgremien vor Ort ausführlich diskutiert wurde. Es gibt dann Quartiersentwicklungskonzepte, die – ich hoffe, dass ich niemand im Raum damit zu nahe trete – vor dem Erfahrungshintergrund eines klassischen Sanierungsträgers entstanden sind. Es kommt der Eindruck auf, dass sich die Quartiersentwicklungskonzepte sehr stark an der Frage städtebaulicher, baulicher Missstände orientieren. Das geht dann bis hin zu der Variante, die man übertrieben so darstellen kann: Man hat Projektideen, die selbstverständlich aufgrund von unterschiedlichen Vorarbeiten entwickelt wurden, und formuliert dann nachträglich für diese Projektliste einen theoretischen Hintergrund. Wir werden uns jetzt im Rahmen der Fortschreibung darüber unterhalten müssen, wie hier Ansprüche aus dem Quartier, aus der Verwaltung, aus der Politik nivelliert und angeglichen werden können.

Heidede Becker

Auch aus diesem Beitrag war schon eine Menge an Schwierigkeiten in Bezug gerade auf Zeitmaßnahmenkonzepte herauszuhören, ähnlich wie bei Herrn Jasper, der von Zeiterourcenplanung gesprochen hat.

Wir wollen uns jetzt dem Blickwinkel einer Schule zuwenden. Frau Wendrich von der Hauptschule Hummelsteiner Weg in Nürnberg ist hier bei uns. Die zentrale Bedeutung der Schulen ist in vielen Modell- und Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ immer wieder deutlich geworden. Auch Frau Spiegel hat darauf hingewiesen, mit wie viel Idealismus gerade in Schulen mit einem Stadtteilschulansatz gearbeitet wird, mit freiwilligem und bezahltem Einsatz, aber auch mit sehr viel Fantasie. In Nürnberg, dies weiß ich aus der Themenkonferenz im Modellgebiet Galgenhof-Steinbühl, werden nicht nur die Schüler, sondern auch die Eltern einbezogen. Tief beeindruckt hat mich unter anderem das Angebot „Mama lernt Deutsch“. Frau Wendrich, wenn man den Ansatz „integratives Handeln“ wichtig findet und versucht, auch zur Vernetzung zugunsten des Stadtteils und der Situation in den Stadtteilen zu kommen, wo wird man da unterstützt, wo gibt es Schwierigkeiten, welche Erwartungen haben Sie an die anderen Bereiche? Es gibt in Nürnberg ja zum Beispiel den Meinungsträgerkreis.

Uta Wendrich, Hauptschule Hummelsteiner Weg, Nürnberg

Erst einmal vorweg: Die Hauptschulen – ich kann hier selbstverständlich nur für Bayern sprechen – leiden darunter, dass sie sehr wenig Unterstützung erfahren. Dies ist das erste Problem auch für mich. Wir glauben, das liegt daran, dass wir sehr wenig Lobbys haben. Unsere Klientel ist parteipolitisch gesehen nicht sonderlich attraktiv, das ist ja zum Beispiel keine Wählerklientel. Und wir leiden schon einfach an der Situation, dass wir sehr wenig Ressourcen haben, was Ausstattung anbelangt. Auf der anderen Seite

suchen wir uns selbstverständlich Unterstützer, und das ist jetzt in der Stadt Nürnberg momentan recht günstig. Wir arbeiten sehr eng zusammen mit dem Ausländerbeirat, mit dem Pädagogischen Institut der Stadt Nürnberg. Auch der Meinungsträgerkreis ist ein Forum, in dem wir unsere Interessen einbringen können, die dann eventuell über den Unterstützungsfonds, den wir jetzt auch einrichten möchten, weitergegeben werden können.



Die Problematik ist einfach, dass wir insgesamt unsere eigene Klientel sehr schwer erreichen. Wir kommen ganz schlecht an die Eltern unserer Kinder heran und erreichen auch größtenteils unsere Kinder nicht mehr. Das ist ein Riesenproblem. Und deswegen halte ich auch dieses Integrierte Handlungskonzept für überaus wichtig. Ich nenne Ihnen einmal ein paar Zahlen, die ich vom Ausländerbeirat der Stadt Nürnberg habe. Wir haben insgesamt in der Südstadt 30 Prozent Bewohnerinnen und Bewohner ausländischer Herkunft, an unserer Schule sind es 54 Prozent. Wir bringen diese Kinder immer weniger zu einem qualifizierenden Hauptschulabschluss. Um aber eine Ausbildungsstelle zu bekommen, braucht man mindestens diesen „Quali“, wie wir ihn nennen. Was dies betrifft, sind inzwischen die Schülerzahlen total rückläufig. Das heißt, wir haben nur noch 36 Prozent Schüler mit nicht-deutscher Herkunft, die diesen „Quali“ bestehen. Über 60 Prozent der Schüler nicht-deutscher Herkunft landen entweder in den BVJ-Klassen oder in den Berufsschulen, und wir kriegen die einfach nirgends mehr unter.

Ich habe hier Zahlen von der IHK. Danach sind es für Bayern 1993 noch 8,8 Prozent gewesen, die einen Ausbildungsplatz angetreten haben. Inzwischen ist dieser Prozentsatz auf 5,5 Prozent gesunken. Die Handwerkskammer Mittelfranken meldete im Jahr 1992 19,3 Prozent, jetzt sind es 9,5 Prozent. Wir sind wirklich schwer am Überlegen, wie wir an diese Schüler und an die Eltern herankommen. Da steht uns ganz viel im Weg, angefangen beim gesellschaftlichen Status. Wenn jemand zum Beispiel nur eine Duldung oder eine befristete Aufenthaltserlaubnis hat, dann kommen sehr viele Maßnahmen für ihn überhaupt nicht infrage. Das ist für uns ein riesengroßes Problem. Und dann kommt hinzu, dass diese Schüler sich zunehmend aufgrund ihrer eigenen Probleme, ihrer familiären Strukturen ausgegrenzt und frustriert fühlen und dann gewalttätig werden oder sich in Drogen flüchten. Also: wir müssen einfach anders arbeiten an den Schulen. „Mama lernt Deutsch“ ist wirklich ein tolles Projekt, weil wir da an die Mütter, vor allem die türkischen Mütter oder – besser – die Mütter türkischer Herkunft tatsächlich herankommen. Das Projekt läuft wirklich gut. Aber meines Erachtens wäre es wichtig, noch viel stärker mit diesen Jugendlichen und deren Eltern zusammenzuarbeiten, also weniger über ihre Köpfe hinweg für sie, sondern viel stärker mit ihnen zu agieren und sie dort abzuholen, wo sie stehen.

Heidede Becker

Matthias Eipperle ist seit 1998 in dem Lokale Agenda 21-Prozess in Freiburg involviert und engagiert. Erfahrungen in den Modellgebieten, aber auch in anderen Gebieten der „Sozialen Stadt“ zeigen, dass es gerade auf der Stadtteilebene noch Defizite gibt, was die Vernetzung betrifft. Lokale Agenda 21-Projekte sind zu großen Teilen stadtweit angelegt. Meine Frage an Matthias Eipperle lautet daher: Wie kann diese eher gesamtstädt-

tisch ausgerichtete Arbeit integriert werden in Maßnahmen und Projekte auf der Stadtteilebene, wie sind Lokale Agenda 21-Prozesse in Freiburg zum Beispiel mit dem Programm Soziale Stadt in den einzelnen Gebieten vernetzt?

Matthias Eipperle, Lokale Agenda 21, Freiburg/Breisgau



Was die Lokale Agenda 21 in Freiburg angeht, so hat man sich sehr lange damit beschäftigt, die Leitlinien und Leitziele zu formulieren. Der Agenda-Prozess ist in Freiburg erst relativ spät angestoßen worden, weil man auch recht lange gebraucht hat, um die entsprechenden politischen Entscheidungsträger hierfür zu gewinnen. Auf der Leitzielebene hat man ein Konzept entworfen, mit dem man sich jetzt auch intensiv an Gruppen in den Stadtteilen wendet. Allerdings muss man sagen, dass der Wunsch, die Agenda in die Stadtteile zu bringen, oft nur ein Wunsch geblieben oder nur schwer in die Tat umzusetzen ist. Dies hat damit zu tun, dass die engagierten Bürgerinnen und Bürger, die den Agenda-Prozess in Freiburg selbständig tragen – was durchaus ein Vorteil ist –, dann schnell an ihre Grenzen kommen und überfordert sind. Doch es gab bei der Planung zum neuen Flächennutzungsplan eine intensive Kooperation mit den Bürgervereinen, allerdings auf gesamtstädtischer Ebene. Es war die Arbeitsgemeinschaft Freiburger Bürgervereine, die mit Agenda-Gruppen zusammengearbeitet hat, ebenso mit den Medien. Nicht geklappt hat leider, auch die Stadt von Anfang an mit ins Boot zu holen. Da hat sie wahrscheinlich zu sehr befürchtet, der Prozess entgleite ihr.

Ich möchte in diesem Zusammenhang betonen, dass ich hier ja als engagierter Bürger eingeladen worden bin, nicht als jemand, der aus einer Funktion heraus kommt. Ein wichtiger Grund für die Fälle, in denen die Zusammenarbeit mit und in den Stadtteilen funktioniert, ist, dass Akteure aus den Stadtteilen selbstverständlich im Agenda-Prozess beteiligt sind und umgekehrt Akteure, die im Agenda-Prozess in den Arbeitsgruppen mitarbeiten, auch längst schon Arbeit in den Arbeitskreisen, Stadtteilgruppen oder Verbänden leisten. Der Agenda-Prozess profitiert viel von einem Stadtteilbüro, dem Forum Weingarten 2000. Hieraus hat der Agenda-Prozess wichtige und gute Anregungen bekommen. Der Stadtteil Weingarten hat letztes Jahr einen Preis in dem Wettbewerb der „Sozialen Stadt“ gewonnen, und zwar für die vorbildliche Beteiligung der Bürgerschaft bei der Sanierung eines Stadtteils. Weingarten ist eine einigermaßen typische Trabantenstadt aus den 70er-Jahren, Plattenbau, wobei allerdings hier auch sehr viel Grün zu finden ist. Der Stadtteil ist auch nicht so groß, dass man ihn mit den Plattenbausiedlungen sehr großer Städte vergleichen könnte. Und Freiburg ist auch nicht gerade der soziale Brennpunkt in Deutschland. Allerdings sind die Probleme vor der eigenen Haustür immer die größten. Und die Bewohnerschaft in Weingarten hat durchaus auch gegen einige Widerstände zu kämpfen. Da ist der allgemeine Ruf, ein Problemstadtteil zu sein, was aber so oft nicht zutrifft, und auch die Leute, die dort leben, nehmen dies selbst sehr oft gar nicht so wahr. Auch laut Kriminalitätsstatistik ist es in den Problemstadtteilen im Vergleich zur Innenstadt sehr harmlos. Aber ein entsprechender Ruf wirkt selbstverständlich auf diejenigen, die sich überlegen, wohin sie ziehen und die sich vielleicht eher einen anderen Stadtteil aussuchen, der gefördert und gelobt wird, in den auch nicht aufgrund der Belegungspolitik vordringlich sozial schwierige Personen und Familien

ziehen und in dem es auch nicht nur mit einem enormen Druck der Bevölkerung gelingen kann, die guten Ideen, die in der Bürgerschaft vorhanden sind, umzusetzen. Um genau diesen Druck zu erzeugen, war es wertvoll und wichtig, dass in Weingarten dieses Stadtteilbüro bereits vor zehn Jahren entstanden ist und dass viele engagierte Bewohnerinnen und Bewohner Verantwortung für ihren Stadtteil übernommen haben – Leute, die in diesem Stadtteil sehr gerne gelebt haben und immer noch leben. Und man hat es frühzeitig geschafft, die Stadt mit ins Boot zu holen, ebenso die Wohnungsbaugesellschaften. Das Stadtteilbüro ist ein unabhängiges Büro, und man hat die Stellen, die geschaffen wurden, mit Leuten besetzt, die es gelernt haben, auf die Bedürfnisse der Menschen einzugehen. Für diese Sozialarbeiter ist es selbstverständlich, von Tür zu Tür zu gehen und sozusagen die Klinken zu putzen. So gehen sie alle zwei Jahre, wenn wieder ein Sprecherrat gebildet wird, tatsächlich von Tür zu Tür, um die Wahlunterlagen auszuteilen und nachher auch wieder einzusammeln, wodurch sie intensiven Kontakt zur Bevölkerung haben und dann auch eine Beteiligung an der Wahl erreicht wird, die sich wirklich sehen lassen kann: 70 Prozent.

Sie haben dort wirklich die Chance, dass die Themen, die die Bevölkerung einbringt, auch wahrgenommen werden. Die Leute, die dort arbeiten, werden sich hüten, Themen aufs Tapet zu bringen, für die sie kein Feedback von der Bevölkerung erhalten. Dies ist im Zusammenhang mit dem Integrierten Handlungskonzept ein wichtiger Punkt, auch für Agenda-Gruppen oder wissenschaftliche Institute, dass man genau die Themen und Probleme aufgreift, die vor Ort tatsächlich wichtig sind.

Zum Schluss möchte ich noch betonen, wie wichtig es ist, die Wohnungsbaugesellschaften hartnäckig politischem Druck auszusetzen, zum Beispiel sie dazu zu bringen, ein Gutachten für einen Sanierungsbau erstellen zu lassen, das einen Erneuerungsbedarf etwa bei den Fenstern feststellt, auch wenn die Wohnungsgesellschaft die Fenster nicht erneuern will. Dies ist ein typisches Beispiel, mit dem man es leider immer wieder zu tun hat. Wenn es gelingt, diesen politischen Druck zu erzeugen, dann kann sich entwickeln, was derzeit ein anderes Gebiet derselben Wohnungsbaugenossenschaft beweist: dass Menschen in einem Gebiet wohnen, in Häusern, die für sie im sozialen Wohnungsbau gebaut worden sind. Sie sind heute nicht mehr im sozialen Wohnungsbau drin und haben festgestellt, dass man mittlerweile in einer Stadtrandlage ist, die eine sehr attraktive Wohngegend ausmacht. Wo vorher Felder waren, befindet sich heute ein Seeparkgelände. Und es ist kein Problem, mit den Leuten, die dort seit 30 bis 50 Jahren wohnen, mit Generationen, die dort aufgewachsen sind, Leerstände in Häusern zu füllen. Man ermöglicht es beispielsweise jungen Familien, dort ihren Wunsch nach einem Reihenhäuschen zu verwirklichen. Das sieht man gleichzeitig nebenbei – und da sieht man, wo die Probleme liegen, um ein Programm wie „Soziale Stadt“ wirklich zu erfüllen.

Heidede Becker

Zum „hartnäckigen politischen Druck“ auf die Wohnungsbaugesellschaften wird möglicherweise Herr Fürst etwas sagen. Ich gebe nun das Wort an Herrn Barloschky aus Bremen. Bremen hat mit seinem „Wohnen in Nachbarschaft“-Programm auch einen kleinen Vorlauf zum Programm „Soziale Stadt“. Es stellt sich nun die Frage: Welche Rolle

spielen denn die Integrierten Handlungskonzepte ganz konkret? Sind sie, wie Herr Polkowski kurz andeutete, möglicherweise etwas, was im Nachhinein zu den Projekten, die man betreibt, zusammengeschrieben wird, wenn es gebraucht oder gefordert wird, oder können diese Handlungskonzepte tatsächlich so etwas wie einen Orientierungsrahmen, eine Hilfe zur Verständigung über Ziele bieten?

Joachim Barloschky, Projektgruppe Tenever, Amt für Soziale Dienste, Bremen



Sicherlich haben wir solche Grundideen in Bremen. Aber ich muss ehrlich sagen, dass wir nicht so gut ausformulierte Integrierte Handlungskonzepte haben. Wir haben trotzdem einen guten Gradmesser für das, was realisiert wird, nämlich die Situation der betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner in den Quartieren selber. Das ist der zentrale Punkt, um den wir uns Gedanken machen. Und da trifft sicherlich Folgendes zu: Wenn die Integration im realen Leben, in den Quartieren stattfindet, ist das umso besser, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Die stimmen in Bremen in einer Hinsicht auf jeden Fall, nämlich dass es dieses Ergänzungsprogramm zur „Sozialen Stadt“ gibt, „Wohnen in Nachbarschaften“.

Dort haben sieben verschiedene Ressorts ihr Geld zusammengeworfen, und dieses Geld wird in die zehn Stadtteile gegeben, die bei uns im Rahmen von „WiN“ oder „Sozialer Stadt“ bedacht werden. Im Grunde genommen bilden wir Stadtteilbudgets. Und was mit dem Geld gemacht wird, darüber entscheiden die Foren vor Ort in den Quartieren selber. Das Positive an „WiN“ insgesamt für die Stadt – die Foren – besteht darin, dass wir nicht nur investive Maßnahmen haben, sondern wir können mit diesen Ergänzungsmitteln aus dem Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ auch konsumtive Aufgaben abdecken, egal ob für Personal, für Bewirtschaftung oder Dergleichen entsprechend den Notwendigkeiten in den Quartieren. Das Gute ist, dass über diese Gelder, die insgesamt zur Verfügung stehen, die so genannten Stadtteilbudgets, in den Quartieren selber entschieden wird. Da sitzen dann alle sechs Wochen in öffentlichen Runden sowohl Vertreter der Ämter – Polizei, Amt für soziale Dienste, Stadtplanungsamt oder Stadtgrün – gemeinsam mit den Wohnungsbaugesellschaften der jeweiligen Quartiere, mit den Gewerbetreibenden, den sozialen Einrichtungen, die vor Ort eine ganze Menge bewirken, und den Bewohnerinnen und Bewohnern zusammen und entscheiden, wofür sie diese halbe Million Mark jedes Jahr ausgeben wollen. Dies kann dann beispielsweise eine Wohnumfeldverbesserung sein, aber auch der Bau einer gläsernen Polizeiwache, das kann aber auch ein Beschäftigungsprojekt sein, das Erneuern von Spielplätzen, Deutschkurse oder muttersprachlicher Unterricht. Das kann man für das einsetzen, was im Stadtteil für am dringendsten gehalten wird.

Es ist im Grunde genommen eine hervorragende Möglichkeit, weil wir nach dem Konsensprinzip vorgehen. Alle Beteiligten, auch die Bewohnerinnen und Bewohner, haben ein Vetorecht. Wenn jemand zum Beispiel mit der Maßnahme nicht einverstanden ist, dass 50 000 Mark für eine Umweltlernwerkstatt ausgegeben werden, kann ein Veto eingelegt werden; es ist eine Selbstverpflichtung bei uns von Politik und Verwaltung, dass dann das Geld dafür nicht ausgegeben wird. Das heißt, wir müssen Konsens erzielen.

Wir müssen also solche Projekte entwickeln, die von allen, die in einem Stadtteil wichtig sind, letzten Endes bejaht werden. Das klappt auch, obwohl man uns immer fragt, ob es nicht Blockierer gibt, die per se immer nein sagen. Wir haben mittlerweile in den letzten zehn Jahren 200 solcher Projekte realisiert – im Konsens.

Eine andere Frage ist, ob es nicht eine gewisse Beliebigkeit hat, wer gerade in solch einer Auseinandersetzung den Pluspunkt kriegt. Insbesondere von Politikern wird dies gerne gefragt, weil die ja eigentlich demokratisch gewählt sind, um Steuermittel sinnvoll auszugeben. Dazu kann ich aber nur sagen: Es schadet den Politikern und der Verwaltung nicht, wenn sie konkret vor Ort einen Konsens mit aushandeln müssen. Und wenn sie den Eindruck haben, dass die Wünsche der Bewohnerschaft den zentralen Gedanken, die man in Quartiersentwicklungskonzepten erarbeitet hat, widersprechen, haben ja die Politiker und die Verwaltung auch ihr Vetorecht. Es mag zwar nicht ganz leicht sein, ein Veto einzulegen, wenn man sozusagen mit den realen Wünschen und Bedürfnissen der Bevölkerung konfrontiert ist, aber es geht.

Bleibe noch die Frage offen, ob so auch strategische Fragen der langfristigen Weiterentwicklung der Quartiere zu bewältigen sind, ob die zentralen Gedanken aus den Verwaltungen und der Politik vor Ort von den Akteuren „richtig“ begriffen werden. Was dies angeht, kann ich Sie beruhigen, denn selbstverständlich lassen sich mit einer halben Million Mark pro Jahr nicht grundsätzliche strategische Fragen lösen. Wir können bestimmte gesellschaftliche Fehlentwicklungen, beispielsweise die Teilung in Arm und Reich in der Schärfe, wie sie zugenommen hat, nicht mal eben locker mit einem halben Million Mark-Budget pro Quartier und Jahr korrigieren. Die strategischen Aufgabenstellungen erfordern sicherlich noch ganz andere zusätzliche Initiativen und Programme. Aber hierauf kann so ein Stadtteildiskurs in der Tat positiv Bezug nehmen, wie wir bei uns in Tenever erlebt haben. Wir haben seit Jahren gemerkt, dass wir außer dieser halben Million, die wir dort für sinnige Projekte, die das Leben angenehmer machen, zur Verfügung haben, natürlich auch noch ein Großsanierungsprogramm brauchen, weil die Gebäude in einem desolaten Zustand sind. Mittlerweile hat der Bremer Senat beschlossen, ein Programm im Umfang von über 200 Millionen Mark aufzulegen, um an dieser Situation etwas zu ändern, davon nur 50 Millionen aus öffentlichen Mitteln. Daran sehen Sie, dass strategische Fragen noch zusätzlich bearbeitet werden müssen.

Damit die Bremer Situation nicht zu positiv erscheint, muss jedoch zum Beispiel Folgendes ergänzt werden. Der Senat beschließt zwar ein Gesamtsanierungsprogramm von 200 Millionen Mark für so einen Stadtteil, mit 50 Millionen Mark aus öffentlicher Hand. Dies wird dann ergänzt um eine halbe Million mit bestimmten Highlights, die wir dort im Rahmen des Programms „Wohnen in Nachbarschaften“ setzen können. Und zugleich hat das Fachressort Sport entschieden, das Hallenbad in Tenever zu schließen, weil für dieses kein Geld mehr da ist. In der Logik des Fachressorts war dies wahrscheinlich vollkommen richtig und nachvollziehbar, aber es passt nicht in die „Gesamtlogik“ eines Integrativen Handlungskonzeptes. Einerseits will man diesen Stadtteil nun mächtig aufwerten – als politischen Beschluss, andererseits macht man ein Hallenbad wegen fehlender 100 000 Mark einfach dicht. Doch auch in einem solchen Fall ist ein Stadtteildiskurs erfolgreich, weil er das sofort thematisiert. Hierdurch wurde Druck erzeugt und das Sport- oder Fachprogramm entsprechend korrigiert.

Die „Wohnen in Nachbarschaft“-Programme haben in der Tat den Vorteil, dass sie seitens des Senators für Arbeit und auch des Arbeitsamtes vor Ort positiv berücksichtigt werden, weil es sehr häufig um Beschäftigungsförderung geht; auch wirkt sich positiv aus, dass wir sie mit den Verbesserungsprogrammen verbinden. Nur etwas mehr Schärfe und die Auflage einer Art von Riester-Programm wären nicht schlecht. Wie ich mir ohnehin wünsche, dass es eigentlich keine Senatsvorlagen oder Ämtervorlagen mehr gibt, bei denen nicht der letzte zu berücksichtigende Punkt lautet: Welche Auswirkungen haben die Fachprogramme, die wir beschließen, eigentlich auf unsere benachteiligten Quartiere? Dann würde man schnell merken, dass die benachteiligten Quartiere die großen Integrationsleistungen für die gesamte Stadt erbringen. Bei uns in den Quartieren wachsen doch die meisten Kinder auf, zu uns kommen doch die ganzen Neubürger, die in dieses Leben integriert werden sollen.

Heidede Becker

Wir kommen nun zu einem weiteren zentralen Akteur in den Gebieten der „Sozialen Stadt“. Die wichtige Rolle der Wohnungsunternehmen, der Wohnungswirtschaft sieht man schon daran, dass es sich bundesweit bei nahezu der Hälfte aller Gebiete um Neubauquartiere, um Großsiedlungen handelt. In den neuen Bundesländern ist dieser Anteil mit 70 Prozent sogar noch wesentlich größer. Wie viele andere Akteure auch verbindet der Akteur Wohnungsunternehmen natürlich auch seine eigenen Interessen mit denen der Entwicklung in den Stadtteilen. In einem Workshop in Bochum über den Beitrag der Wohnungsunternehmen zur Lokalen Ökonomie wurde überdeutlich, dass sich ein Engagement der Wohnungsunternehmen nicht nur für das Gebiet und für ihre Mieter, sondern auch für die Unternehmen rechnen. Ich wüsste gern von Ihnen, Herr Fürst, wie sich der Prozess der Vernetzung der Akteure in den Gebieten aus Ihrer Sicht darstellt. Die Nassauische Heimstätte nennt sich ja im Untertitel „Gesellschaft für innovative Projekte im Wohnungsbau“. Mich würde auch interessieren, inwieweit diese Projekte selber schon einen integrativen Ansatz haben.

Hans Fürst, Nassauische Heimstätte, Frankfurt am Main



Ich spreche für die Tochtergesellschaft eines Wohnungsunternehmens, und diese Tochtergesellschaft ist innovativ – damit da keine Missverständnisse über die Innovation der Wohnungswirtschaft auftauchen. Ich habe heute den ganzen Tag aufmerksam zugehört. Wir sind ja mehrfach angesprochen worden als Wohnungswirtschaft. „Hartnäckiger Druck“, habe ich mir notiert, „Druck erzeugen“. Alles in allem sieht es wohl nicht so gut aus mit der Integration der Wohnungswirtschaft, zumindest könnte man das auf den ersten Blick vermuten. Ich denke, dem ist aber nicht so. Die Wohnungswirtschaft hat ganz massives Interesse daran, dass die Prozesse zur „Sozialen Stadt“ gelingen, und zwar ein ökonomisches Interesse. Es würde zu weit führen, dies hier im Detail auszuführen. Ihnen selber erschließt sich das: Stabile Nachbarschaften, Stadtquartiere, die möglichst konfliktarm sind, sind einfach für den Wert der Immobilie sehr viel interessanter als hoch konfliktbelastete Gebiete, in denen die Vermietung schwierig ist.

Nun aber zum Prozess der Integration, zur Frage, warum Wohnungsunternehmen daran beteiligt sein sollen. Die Vorstellung, dass alleine durch das Vorhandensein eines gemeinsamen Förderdachs, unter das wir als Wohnungswirtschaft auch fallen, eine reibungslose und produktive Zusammenarbeit der verschiedenen Fachrichtungen entsteht, ist aus unserer Erfahrung zwar liebenswürdig, aber sie greift nicht. Es fängt schlicht damit an, dass die Förderrealität in diesem Programm dem integrativen Ansatz nur sehr bedingt entspricht und sich sehr an dem Städtebauförderungsprogramm mit entsprechenden Investitionen orientiert. Das ist uns ja durchaus sympathisch. Dass sie aber erst durch eine virtuose Mittelakquisition des jeweiligen Stadtteilmanagements zu dem wird, was sie eigentlich sein sollte, das ist schon einmal das erste Hemmnis der Integration und bedeutet ein Ungleichgewicht zugunsten des investiven Teils.

Was die unterschiedlichen Akteure angeht, so ist deren Integration durchaus schwierig. Es beginnt mit den Kommunen: Inwiefern lassen sich beispielsweise Polizei, Sozialdezernate, Schule, Verkehrsbetriebe, Wohnungswirtschaft und andere Akteure durch Stadtplanungsämter koordinieren? Das üben wir gerade in einer Reihe von Kommunen mit sehr unterschiedlichem Erfolg. Es setzt sich fort bei den Trägern der sozialen Arbeit. Warum soll sich eine Caritas vom Stadtplanungsamt sagen lassen, welche Projekte im Stadtteil mit Priorität bearbeitet werden? Warum soll eine Arbeiterwohlfahrt ihre Pressearbeit mit dem Stadtteilmanagement abstimmen? Warum sollen die Diakonie und das Rote Kreuz nicht durch sich selbst, sondern durch die „Soziale Stadt“ definiertes Wohnen im Stadtteil im Auge haben? Und warum sollte die Wohnungswirtschaft ihre Geschäftspolitik auf die Ziele der „Sozialen Stadt“ abstimmen und im Gleichschritt mit dem Stadtteilmanagement marschieren? Warum sollen die Wohnungsunternehmen ihre Kommunikation mit den Mietern, die ja auch existiert – wir haben eine Reihe von Instrumenten, mit Hilfe derer wir regelmäßig mit unseren Mietern kommunizieren –, auf die Inhalte der „Sozialen Stadt“ abstimmen? Warum sollten unsere Investitionspolitik im Stadtteil und das Profil des Unternehmens im Stadtteil einer Gesamtentwicklungsstrategie dieses Stadtteils untergeordnet werden? Auf alle diese Fragen gibt es ordentliche Antworten.

Ich habe sie aufgeworfen, um deutlich zu machen, dass integratives Handeln auch eine zweite Seite hat: Mehr Integration heißt nämlich zugleich weniger Autonomie. Deshalb ist es aus unserer Sicht eine zentrale Angelegenheit von Stadtentwicklung und von Stadtteilmanagement, dass allen Akteuren, auch der Wohnungswirtschaft, deutlich gemacht und auch wirklich glaubhaft vermittelt werden kann, dass am Ende der „Sozialen Stadt“ alle von der „Sozialen Stadt“ profitieren. Und deshalb muss es für die Interessen der Wohnungswirtschaft – das sind ökonomische Interessen, die dürfen meines Erachtens in diesem Prozess nicht diffamiert werden, sonst trägt er nicht –, aber auch für die Interessen aller anderen eine legitime Basis innerhalb dieses Stadtentwicklungsprozesses geben; sonst kommt keine tragfähige Zusammenarbeit zustande. Ein heuchlerisches sich Überbieten in Selbstlosigkeit ist keine tragfähige Grundlage für ein Stadtentwicklungskonzept.

Die Basis aus Sicht der Wohnungsunternehmen ist, dass es für die Attraktivität unserer Wohnungen nicht nur die bauliche Seite gibt, sondern eine ganze Reihe weicher Faktoren, die bedeutend, manchmal sogar entscheidend für die Vermietbarkeit von Wohnbeständen sind. Diese weichen Faktoren hängen sehr, sehr eng mit den Zielset-

zungen der „Sozialen Stadt“ zusammen. Deshalb ist es im Hinblick auf den Wert der Immobilie durchaus attraktiv und sinnvoll, sich der „Sozialen Stadt“ anzuschließen. Es muss deutlich gemacht werden, auch durch das Stadtteilmanagement, dass diese Interessen einen legitimen Platz im Gesamtprozess haben. Dies ist aus unserer Sicht die zentrale Voraussetzung für das Gelingen von Stadtentwicklungsmaßnahmen.

Außerdem muss man sich auch von diesem sehr harmonischen Bild verabschieden. Jede Entwicklungsmaßnahme der „Sozialen Stadt“, das ist unsere Erfahrung in Hessen, braucht zu Beginn Raum, um das Positionierungsgerangel der Akteure im Projektgefüge zuzulassen. Und es gibt dieses Positionierungsgerangel, man kann mir nicht einreden, dass da von Anfang an Friede herrscht. Das muss man gegebenenfalls durchleiden, um dann schließlich zu tragfähigen und – wieder mit Blick auf die Interessen – „ehrlichen“ Arbeitsstrukturen zu kommen.

Was hat nun die Wohnungswirtschaft einzubringen? Die „Soziale Stadt“ darf und sollte sich nicht erlauben, auf den Beitrag der Wohnungswirtschaft zu verzichten. Die Wohnungswirtschaft hat enormen Erneuerungsbedarf in ihren Beständen. Das kostet auch der Wohnungswirtschaft sehr viel Kraft. Es muss sehr viel Geld investiert werden. Dieser enorme Erneuerungsbedarf bietet eine mindestens ebenso enorme Chance. Denn unsere Erfahrung zeigt – ich nehme an, Sie haben ähnliche Erfahrungen gemacht –, man kann nicht in den Stadtteil gehen, einen Stadterneuerungsprozess in Gang setzen und zu den Leuten sagen: „Wisst ihr, liebe Leute, bei euch ist etwas nicht in Ordnung, lasst uns mal darüber reden“. Da hört keiner zu, die Menschen sind es leid, zum x-ten Mal über die Aussichtslosigkeit ihrer Lebenssituation zu diskutieren. Wenn man aber etwas konkretes Bauliches hat, über das man reden kann, lassen sich Kommunikationsprozesse im Stadtteil in Gang setzen, lässt sich Bürgerbeteiligung in Gang setzen. Die Wohnungswirtschaft muss ein Interesse daran haben, diese bauliche Wohnungserneuerung, da bei uns Mittel knapp sind, möglichst zielsicher am Markt durchzuführen und nicht unnötig Geld auszugeben und die Leute mit etwas zu „beglücken“, was sie möglicherweise gar nicht wollen. Wir dürften es uns nicht erlauben, Geld nicht treffsicher auszugeben. Deshalb haben wir ein Interesse daran, diesen Prozess mit den Instrumenten und Partnern, die innerhalb der „Sozialen Stadt“ zur Verfügung stehen, möglichst treffsicher zu organisieren. Wenn wir nach einer Modernisierung, jetzt unabhängig davon, ob sie mit der „Sozialen Stadt“ zusammenfällt oder nicht, nur schönere Häuser zurücklassen und nicht ein Mehr an Nachbarschaft und an Integration, an Wohlfühlen, eine höhere Attraktivität dieser weichen Faktoren für unsere Immobilien, dann ist so eine Modernisierung aus unserer Sicht vielleicht nicht gescheitert, aber sie hat zumindest nicht das Potenzial ausgeschöpft, das sie ausschöpfen könnte. Hier könnten Bündnisse zwischen Wohnungswirtschaft und „Sozialer Stadt“ entstehen, hier können und müssen wir uns als Wohnungsunternehmen einbringen, aber dann eben nicht unter der Überschrift „Hartnäckigen Druck ausüben“. Es ist sicher eine schwierige Ausgangssituation. Aber die Bündnischancen sind klar genug. Und die Wohnungswirtschaft sollte dafür bereit stehen. Es liegt an uns allen, gemeinsam zu vermitteln, dass es durchaus eine massive Basis gemeinsamer Interessen für diesen Prozess gibt.

Heidede Becker

Das Spektrum des wohnungswirtschaftlichen Angebotes wird gegenwärtig bereits erweitert. Einige der Beispiele zum Wettbewerb „Soziale Stadt 2000“ zeigen solche Ansätze, aber sie sind eben noch nicht die Regel.

Ich gebe an Herrn Dohle, Direktor des Arbeitsamtes in Essen, weiter. Es war ja schon die Rede vom Essener Konsens. Ich vermute, in diesem Zusammenhang spielt integratives Engagement eine große Rolle. Kooperation als Leitbild wurde genannt. Weiter wurde unterstrichen, dass der Essener Konsens keine Institution, sondern eine Grundüberzeugung ist, die von der Zusammenarbeit lebt. Mich würde insbesondere interessieren, wie Sie in Ihrem Amt eine stärkere Stadtteilorientierung realisieren. In dem vom Difu herausgegebenen „Soziale Stadt Info 6“ wird in einem Beitrag aus Essen eine stärkere Raumorientierung, in dem Fall allerdings das allgemeine Verwaltungshandeln betreffend, eingeklagt. Inwieweit lässt sich auch durch eine Umorientierung der Arbeitsweise der Arbeitsämter die Kooperation noch verbessern?

Hans-Georg Dohle, Direktor Arbeitsamt Essen



Ich will eine kleine Story erzählen. Ich hoffe, ich wirke so glaubhaft, dass Sie mir das abnehmen. Ich bin in der Mittagspause eben schnell ins Amt gefahren, weil der Arbeitsmarktbericht für morgen ansteht. Da erreichte mich wieder ein Anruf aus Katernberg. Es ging um einen Termin mit einer großen Wohnungsbaugesellschaft. Und da geht es genau um diese Form der Kooperation. Von allen Stadtteilen in Essen bin ich am häufigsten in Katernberg gewesen. Das liegt in erster Linie daran, dass hier sehr viel geschieht, weil man sich engagiert hat. Es ist auch viel Geld nach Katernberg geflossen, ohne Zweifel. Aber für Sie und für das Thema ist sehr viel interessan-

ter, was hier an Eigeninitiative entstanden ist. Und ich will gerne auch über das Arbeitsamt berichten. Aber wenn ich über das Arbeitsamt Essen berichte, dann kann ich eigentlich nur über andere berichten, weil der Essener Konsens dazu geführt hat, dass wir wirklich sehr eng zusammenarbeiten.

Triple Set lautete ein Stichwort. Viele werden sagen: Existenzgründerzentrum – dies gibt es überall. Und unter Beteiligung von arbeitsmarktlichen Maßnahmen zustande gekommen – ist auch nicht so ungewöhnlich. Ungewöhnlich ist aber an diesem Triple Set, dass diese Einrichtung in Form einer Aktiengesellschaft betrieben wird. Die Idee dazu hatte der Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer, der das dann auch umgesetzt hat. Da merken Sie schon, wie eng die Verflechtung zwischen den doch eher sozial orientierten Akteuren und der Wirtschaft ist. Eine Aktiengesellschaft zu gründen ist gar nicht so einfach. Da musste man Experten heranziehen. Dann wurde es spannend, die Aktien zu verkaufen. Und ich kann jetzt aus der Lamäng heraus nicht sagen, wie viele Aktionäre es in Katernberg und in Essen gibt. Dadurch ist eine Identifikation, eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entstanden, nicht nur des Einzelhandels. Auch „kleine Leute“ haben sich beteiligt. Vor kurzem hatten wir eine Vollversammlung. Da kommt dann jeder mit seinem Aktienpaket hin. Der Saal ist voll, nicht ganz so viele wie hier. Und jeder denkt selbstverständlich auch an den Stand der Geschäfte, an den

Stand der Aktien. Sie werden noch nicht gehandelt, aber ich würde sagen, inzwischen haben wir alle als Aktionäre einen entsprechenden Gegenwert.

Katernberg-Konferenz, auch ein wichtiges Stichwort. Ich will darüber ganz praxisnah berichten. Die letzte Katernberg-Konferenz war am Muttertag, wunderschönes Wetter nach einer Schlechtwetterperiode. Es ging um ein bildungspolitisches Thema in Katernberg, und ich habe mich gefragt, ob da viele Leute hingehen werden. Es waren mindestens 200, wenn nicht mehr. Und immer, wenn es um Bildungspolitik geht, dauert es ein bisschen länger. Alle sind bis zum Schluss dageblieben und haben sich mit hochinteressanten Beiträgen beteiligt: zur Integration von Ausländern, zu den Problemen in Schulen mit hohem Ausländeranteil. Auch dies ist eine Beteiligung der Bevölkerung, wie es sie sonst in einem anderen Stadtteil nicht gibt.

Die Beteiligung des Arbeitsamtes an den Projekten ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Ich werde nur herausheben, was uns in Essen möglicherweise von anderen ein wenig unterscheidet. Bei uns ist die Kooperation mit dem Handwerk ganz wichtig. Das erste Projekt, Josef-Hüren-Straße, haben wir mit ungelernten Jugendlichen durchgeführt – auch eine pädagogische Herausforderung, mit ungelernten Leuten ein stattliches Haus im sozialen Wohnungsbau zu bauen, ohne jegliche Abstriche. Wir sind damals zum Innungsoberrmeister gegangen und haben ihn gefragt, ob er bereit wäre, mit uns ein Abenteuer einzugehen. Und seitdem stimmen wir alle Projekte in dieser Form mit der Wirtschaft, in erster Linie mit dem Handwerk, aber auch mit der Industrie- und Handelskammer, ab. Wir sind dadurch in der Lage, Projekte in Angriff zu nehmen, die ohne Unterstützung von Unternehmern mit ihrem Know-how, mit ihrer technischen Ausstattung gar nicht möglich wären. Es handelt sich nicht um ein Konkurrenzprogramm zu den Beschäftigungsgesellschaften und zu den Einrichtungen, die z.B. von den Kirchen getragen werden. Unsere Erfahrung geht dahin, dass die Kooperation mit der Wirtschaft ganz wichtig ist, auch zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Sie kriegen auf diese Art und Weise Projekte mit hohen Anforderungen, sie kriegen eine Kooperation, die den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung fördert, und sie kriegen, weil die Projekte dann auch spektakulär und anspruchsvoll werden, die Unterstützung der Öffentlichkeit.

Die Bürgerschaft erlebt dann, wie sinnvoll es ist, mehr Geld für Beschäftigung auszugeben und nicht für erzwungene Arbeitslosigkeit. Wir werden in diesem Jahr in Essen auch noch mal ungefähr 600 Millionen Mark für die Arbeitslosigkeit ausgeben. Und wir haben für arbeitsmarktliche Maßnahmen etwa 164 Millionen zur Verfügung. Das ist nicht wenig. Aber ich wiederhole die These, es ist sinnvoller, Geld für Beschäftigung auszugeben als für erzwungene Arbeitslosigkeit mit den ganzen Folgen, die sich daraus ergeben. Wir haben hier in Essen wirklich einen Konsens zustande gebracht, die Wirtschaft sieht die Dinge genauso.

Heidede Becker

Abschließend kommen wir zu Herrn Strauch von der Industrie- und Handelskammer in Berlin. Herr Strauch ist auch Mitglied der Lenkungsgruppe des Berliner Stadtforums, eines strategischen Kreises für die Berliner gesamtstädtische Entwicklung. Wie sieht

denn die Vernetzung sowohl auf Stadtteil- als auch auf gesamtstädtischer Ebene aus Ihrer Sicht in Bezug auf integratives Handeln aus?

Volkmar Strauch, IHK Berlin



Wenn ich mit zwei Worten antworten müsste: nicht gut. Aber ich möchte doch gerne etwas differenzierter antworten. Vorweg: ich halte das Programm im Prinzip für in Ordnung, vor allem deshalb, weil es versucht, den zivilgesellschaftlichen Ansatz zu stärken und das Verhältnis zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Verantwortlichkeiten neu zu definieren. Dies scheint mir der eigentlich wichtige Hintergrund zu sein.

Lassen Sie mich noch einige Vorbemerkungen machen. In Berlin können wir drei Typen von Problemgebieten erkennen. Da sind einmal die hochverdichteten Innenstadtbereiche mit Altbauten, dann Teile des sozialen Wohnungsbaus, die in der Nachkriegszeit entstanden sind, und schließlich die so genannten Plattenbauten, also die Großsiedlungen in Fertigteilbauweise, bei denen die sozialen Probleme noch nicht manifest, aber wegen des Leerstands latent vorhanden sind. Bei den ersten beiden scheint mir wichtig zu sein, einmal daran zu erinnern, warum sie eigentlich Problemgebiete geworden sind. In Berlin liegt das sehr häufig daran, dass es eine Art Kahlschlagsanierung gegeben hat, die zu irgendeinem Zeitpunkt abgebrochen wurde. Aber diese Häuser sind dann eben über Jahrzehnte hinweg nicht mehr saniert worden, verfielen entsprechend, haben dann nur noch niedrige Mieten ermöglicht – mit den entsprechenden Mieterstrukturen. Und dann hat es Probleme gegeben. Bei den Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus im Ostteil der Stadt war es quasi unmöglich, die Altbaubestände in den Stadtbezirken instand zu halten, zum Teil auch aus ideologischen Gründen. In den Mauern nistete sozusagen noch das bürgerliche Denken. Bei den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus war damals auch die Belegungspolitik zum Teil verheerend, wodurch die Probleme entstanden sind. Bei den Großsiedlungen ist das Problem, dass sie ein relativ konformistisches Lebensbild vorgaben: Beide Eltern arbeiten, Kinder kommen in die Krippe, Kita. Das heißt, die Großsiedlungen gingen von einer ganz bestimmten Lebens- und Nutzungsform aus. Diese Vorstellung hat sich mit der deutschen Vereinigung aufgelöst. Darum gibt es dort nun tendenziell Probleme.

Genauer betrachtet ist das eigentliche Problem kein städtebauliches, es handelt sich vielmehr um soziale und wirtschaftliche Probleme. So gesehen mag es zwar nett sein, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen das Programm „Soziale Stadt“ auflegt. Aber eigentlich müsste dies der Bundesminister für Wirtschaft und die Bundesministerin für Soziales tun.

Und dann dürfte das BMV BW mitmachen. Damit will ich nicht sagen, es soll das Programm einstellen. Nur: der eigentliche Schwerpunkt liegt woanders. Und wenn manches nicht so gut klappt, dann liegt das auch daran, dass die „Mitspieler“, soweit es Leute aus Verwaltungen sind, alle aus dem Bereich Stadtplanung und Wohnungswesen usw. kommen, niemand kommt originär aus dem Bereich Wirtschaft oder aus dem Bereich Soziales. Man kann nur sagen, die „Bauleute“, die „Wohnungsleute“ haben das Problem als Erste erkannt. Aber es ist selbstverständlich noch weiterhin ein Problem.

Wir bräuchten eigentlich so etwas wie ein Ministerium für soziales städtisches Leben. Und ob ein Ministerium für soziales, städtisches Leben dann tatsächlich das Bauministerium wäre, bliebe die Frage. Wir brauchen eben nicht Investitionen – das wurde heute bereits mehrfach gesagt – in die Bauten, wir brauchen sie mehr in die Menschen. Bei den Menschen muss man ansetzen. Das mit dem Bauen ist aus meiner Sicht nachrangig.

Es kommt hinzu, dass die Wohnungsbestände überhaupt ungeeignet sind, wenn in bestimmten Gebieten mehr als 30 Prozent der Bewohnerschaft von Transfereinkommen leben. Die Infrastruktur ist darauf ausgerichtet, dass in jeder Familie mindestens einer arbeitet und andere zur Schule gehen. Aber mittlerweile hält sich in bestimmten Bereichen der Stadt ein ganz, ganz hoher Anteil praktisch ständig in den Wohnungen auf. Dafür ist das Umfeld dann nicht mehr geeignet. Ich denke, wir haben auch große Schwierigkeiten, bestimmte Ziele zu erreichen, wenn wir beispielsweise den Emissionschutz immer mehr verschärfen. Bestimmte Formen von Nutzungsmischungen, die wir alle anstreben, sind dann schlicht nicht mehr möglich, jedenfalls für einige Formen der Produktion. Und wir haben schließlich ein Problem, wenn die Bevölkerungszahl einer Stadt schrumpft und die Bewohnerschaft älter wird. Berlin wird zumindest älter, in Marzahn stehen 28 Kitas leer, im Nachbarbezirk sind 57 Hektar öffentliche Infrastruktur im Augenblick ungenutzt, das ergibt unglaubliche Probleme. Das heißt, wir haben es nicht nur mit einem Problem der Baupolitik zu tun, wir haben primär ein Problem der Arbeitsmarktpolitik, der Sozialpolitik, der Wirtschaftspolitik und der Bevölkerungspolitik oder Migrationspolitik. Dieser Kontext kommt in der Diskussion immer viel zu kurz.

Wenn ich nun berichte, warum die Wirtschaft in diesem Bereich vergleichsweise wenig macht, ist man natürlich geneigt, ein paar Rechtfertigungen zu suchen. Ich behaupte einmal als Erstes: sowohl die Bürger als auch die Unternehmer einer Stadt erwarten, dass die Stadt funktioniert. Wenn sich Bürgerinitiativen gründen, dann zeigt das immer, dass es ein Problem gibt. Bürgerinitiativen bildeten sich meistens, um ein konkretes Problem zu beseitigen. Die Erwartung ist gleichwohl: wir haben Besseres zu tun, wir wollen lieber im Chor singen oder im Sportverein etwas machen. Und in der Tat, wenn die Probleme wenig handgreiflich sind oder auch einen sehr, sehr langen Atem benötigen, dann sind die Bürger allein überfordert, auch wenn sicherlich dazu gehört, dass sie über den Tellerrand gucken müssen und dies zum Teil ja auch tun. Aber es sind immer sehr kleine Gruppen. Und diese kleinen Gruppen sind häufig überfordert oder verlieren, wenn es nicht Dauerbürgerinitiativen sind, irgendwann auch einmal die Lust.

Mir scheint, dass die Wirtschaft primär das machen soll, was sie kann: Sie soll wirtschaften. Das schafft Arbeitsplätze. Wenn Arbeitsplätze da sind und die Unternehmen außerdem noch Gewinn machen, können sie Steuern bezahlen; von den Steuern kann die Infrastruktur hergerichtet werden. Das ist schlicht und einfach das Hauptanliegen der Wirtschaft. Sie hat nicht primär die Aufgabe, auf politischen Druck zu reagieren. Sie hat sich wirtschaftlich zu verhalten nach Regeln, die der Staat festsetzt und die zu beachten sind. Aber die Wirtschaft entscheidet, wenn sie sich für ein Quartier interessieren soll, aus meiner Sicht nach zwei primären Kriterien. Erstens: Wie hoch ist die Kaufkraft in dem Gebiet? Zweitens: Finde ich dort die Arbeitskräfte, die ich brauche?

Dies führt mich zu der Überlegung: Wer qualifiziert ist, verdient mehr. Wer mehr verdient, hat mehr Kaufkraft. Wer qualifiziert ist, ist seltener arbeitslos, kostet also auch den Staat weniger. Wer qualifiziert ist, der engagiert sich auch im dritten Sektor mehr. Es ist

keineswegs so, dass die Arbeitslosen eine besonders hohe Quote der Beteiligung im dritten Sektor aufweisen. Dies führt mich zu der Forderung, dass in jedem Stadtteil die Schule der schönste Ort sein muss. Die Qualifizierung der Menschen und die Schule sozusagen als soziales und kommunikatives Zentrum sind das Allerwichtigste. Die Mittel müssen stark auf die Schule konzentriert werden, nicht auf das Schulgebäude, sondern auf das, was in ihm passiert. Die Schule hat – das mag man bedauern – heutzutage in vielen Bereichen auch kompensatorische Funktionen, sie bietet aber zugleich die Chance, die zerfallende soziale Struktur besser und stärker zu integrieren, als es bisher der Fall gewesen ist.

Wenn man hier aktiv sein will, muss man über den Tellerrand gucken. Dies tun zum Beispiel – nicht zuletzt aus Eigeninteresse – die Wohnungsgesellschaften und hierbei insbesondere die großen städtischen, die große Bestände haben. Private Eigentümer, mit häufig nur ganz kleinen Anlagen, sind viel schwerer zu aktivieren als die städtischen Wohnungsgesellschaften. In Berlin leisten zum Beispiel die GSW, die Gesobau oder auch die DeGeWo hervorragende Arbeit – aus ganz vernünftigem Eigeninteresse. Sie wollen zufriedene Mieter haben, weil zufriedene Mieter nicht wegziehen, und wenn man zufriedene Mieter hat, bezahlen diese eine vernünftige Miete. Es gibt darüber hinaus auch indirekte Interessen, da kommen wir dann in den Bereich des Sponsoring, oder mittelbare Interessen. In diesem Zusammenhang würde ich zu überlegen geben, ob nicht das beste Programm einer sozialen Stadt wäre, Hindernisse wegzuräumen und Vernünftiges, was auch im Eigeninteresse liegt, zu tun. Wir ärgern uns in Berlin über diese unsinnige Zweckentfremdungsverordnung. Die Wohnungsbaugesellschaft Hohenschönhausen in Berlin hat leider Leerstand, noch nicht mal den höchsten in Berlin; sie bezahlt pro Jahr über eine halbe Million Mark, um sich den Leerstand genehmigen zu lassen. Selbstverständlich würde sie viel lieber die Wohnungen vermieten, aber diese sind im Augenblick nicht vermietbar.

Heidede Becker

Auch in diesem Beitrag wurde die Rolle der Wohnungsunternehmen betont, ein Akteur, der auch aus Eigeninteresse die Realisierung besonderer Projekte unterstützt. Die Diskussion ist jetzt auch in Plenum geöffnet.

Karl Jasper

Beispielsweise ist der neue Umgang mit Regenwasser in Dortmund-Scharnhorst ein seit vier Jahren betriebenes Projekt. Es wurde von der Bevölkerung, den Mietern vor Ort gemeinsam mit den Wohnungsunternehmen begonnen, um eine neue Stadtqualität, Gestaltungsqualität zu erreichen. Wir vom Städtebauministerium haben dann zusammen mit dem Umweltministerium dieses Projekt angeschoben, haben die hydrologischen Vorstudien finanziert. Es gibt heute keinen hydrologischen Kongress, bei dem dieses Projekt nicht referiert wird, weil es deutlich über den „Ressortegoismus“ des Wasserbauers hinausgeht und weil es Bevölkerungsbeteiligung und Städtebau integriert hat. Insofern ist es eines der wegweisenden Projekte. Wir haben andere ähnliche Projekte, bei denen es auch um den neuen Umgang mit Regenwasser geht. Bei diesen Projekten

haben wir gerade die Schulen als Partner, weil es sich dabei auch um Lernprojekte handelt.

Jan Kuhnert, Hannover

Ich bin einer der Wohnungswirte, die hier teilnehmen. Ich möchte zwei Probleme ansprechen, bei den Ausführungen von Herrn Strauch anknüpfen und dann auf Herrn Barloschky eingehen.

Auch aus unserer Sicht muss man schlicht und einfach sagen: es gibt nur drei Probleme, und die heißen Arbeit, Arbeit und Arbeit. Die Aufgabe dieser Siedlungsform war Beherbergung, Aufbewahrung. Der Wohnungsgrundriss, das Wohnungsumfeld, alles ist darauf ausgerichtet, dass das Familienoberhaupt zur Arbeit und die Kinder zur Schule gehen. Heute ist die Situation aber anders. Die Aufenthaltsqualität in den Wohnungen ist nicht für einen 24 Stunden-Aufenthalt gedacht. Die Nähe, die durch die Bauform entsteht, überfordert, wenn man sie 24 Stunden aushalten muss und nicht wenigstens acht Stunden zwischendrin irgendwo anders arbeiten war. Die soziale Integration in den Siedlungen wurde selbstverständlich unterstützt durch die Integration, die sich aus der Notwendigkeit ergab, sich mit den fremden Kollegen am Arbeitsplatz immer wieder neu zu verständigen. Und dieses soziale Lernen kann man dann mit nach Hause nehmen und dort in der Freizeit fortsetzen. Dieses Lernen gibt es in den Problemquartieren heute nicht mehr. Es wird nur noch in der Nachbarschaft – mehr oder weniger – integriert. Salopp ausgedrückt: wir haben eine Vielzahl unbezahlter Sozialarbeiterinnen, nämlich die älteren Damen, die sich immer über den Hausflur aufregen. Die haben aber nach der vierten oder fünften Integrationsleistung die Schnauze voll.

Was mir neben der bereits angesprochenen schwachen Schwerpunktsetzung des Programms – sicherlich auch dadurch bedingt, dass es aus einer Fachsicht gekommen ist und nicht aus einer übergreifenden staatlichen Politikvorstellung – fehlt, ist: Wir reden über Quartiere, die mit viel Engagement ja wohin eigentlich gehen sollen? Ist das Ergebnis des Programms „Soziale Stadt“, dass es nachher keine Quartiere mehr gibt? Ich meine, das wird keiner im Saal glauben, denn es bleibt die Aufgabe von Teilen der Stadt, Versorgungsleistungen im Rahmen eines nun einmal privat organisierten Wohnungsmarktes zu übernehmen, und zwar mit öffentlicher Unterstützung.

Dies ist nun einmal mit Konzentration verbunden, und zwar zum Ersten eigentumsmäßig, denn es sind die kommunalen Wohnungsunternehmen, denen diese Aufgabe bleibt; viele andere Partner haben sich durch den Wegfall der öffentlichen Mittel längst von der Aufgabe verabschiedet. Zum Zweiten ist dies mit stadträumlicher Konzentration verbunden. Zu Recht ist angesprochen worden, dass es einen degradierten Stadtteil nur gibt, wenn andere degradieren, wenn sich andere der Aufgabe entziehen. Und meine Forderung heißt: Es muss Programme der Stadt geben, in denen die Perspektive des Quartiers offen und ehrlich ausgewiesen wird. Wenn es dann so ist, dass ein Quartier ein dauerhaftes Integrationsgebiet ist, wie Professor Siebel sagt, dann muss man dazu auch stehen. Aber diese Halbehrlichkeit, mit ein wenig Farbe und ein bisschen Sozialarbeit eine Jahrzehnte dauernde Aufgabe wegwischen zu wollen, die doch immer wieder in diesen Quartieren zu leisten sein wird, die führt nicht zur Kooperation mit den Bewohnern, sondern zu deren Enttäuschung. Auf der politischen Ebene ist auch die Gesamtstadt ge-

fordert, sind auch die bürgerlichen Quartiere gefordert, sich an der „Bewältigung“ von Problemhaushalten zu beteiligen. Und schön wäre selbstverständlich eine Stiftung „Soziale Stadt“ als Bürgerengagement von Großbürgern, die sich für ihre Stadt engagieren.

Volkmar Strauch

In Hannover gibt es diese Bürgerstiftungen, die allerdings kein Riesenkapital haben. In Berlin existiert auch eine Stiftung, aber das Kapital ist so minimal, dass sie ganz wenig machen kann. Aber ich denke, es ist viel einfacher, wenn sie einen konkreten, gezielten Zweck haben. Der Stiftungsgedanke mit breitem Aufgabenspektrum ist sehr schwierig.

Ich möchte noch auf den immer wieder eingebrachten Leitbegriff der sozialen Gerechtigkeit eingehen. Er reicht aus meiner Sicht nicht aus. Ich vertrete den moderneren Begriff der Nachhaltigkeit. Da gehören ökologische Vernunft, soziale Gerechtigkeit und auch ökonomische Verträglichkeit zusammen. Ich lege schon Wert darauf, dass wir keine Phantomprogramme machen. Wenn sich das nicht rechnet, wer soll es denn bezahlen? Der Staat hat auch nicht so viel Geld. Man muss immer im Kopf haben: Es muss ein Programm sein, das sich irgendwann einmal selbst trägt.

Dieter Polkowski

Es ist bereits mehrfach gesagt worden: Das eigentliche Problem in den Gebieten ist das Fehlen von Arbeit. Damit ist aber auch gleich gesagt, dass dieses Problem mit den Mitteln oder mit dem Programm „Soziale Stadt“ nicht lösbar ist. Insofern würde ich mir auch ein ergänzendes Programm wünschen, was von anderen getragen wird, die sich aus ihrer Sicht um die Gebiete der „Sozialen Stadt“ kümmern.

Die Tatsache, dass es in diesen Gebieten ein Engagement der Städtebauförderer gibt, hat zumindest in Hamburg in Teilen dazu geführt, dass die Grundhaltung zum Beispiel der Wirtschaftsförderung oder anderer, sich nur flächendeckend um die Stadt zu kümmern und die gebietsspezifische Sichtweise den Städtebauförderern zu überlassen, aufgebrochen wird und in der Tat auch in den jeweiligen Fachressorts gebietsspezifische Sichtweisen entstehen.

Ich habe immer so ein bisschen das Gefühl, dass man, wenn man über integrative Ansätze spricht, alles mit allem verknüpfen will. Dann werden sie allerdings nie fertig. Ich tendiere dazu, eindeutige Schwerpunkte zu setzen. Dabei muss auch einmal das eine oder andere wünschenswerte Ziel aufgegeben werden. Und genau dies fehlt zum Beispiel teilweise auch in den Quartiersentwicklungskonzepten.

Marie-Luise Seifert, Wirtschaftsbehörde, Hamburg

Ich vertrete die stadtökologischen Belange der Stadterneuerung für die Wirtschaftsbehörde und möchte anknüpfen an die Bemerkung, dass die Aufgabe der Wirtschaft das Wirtschaften sei. Ich frage, ob im Rahmen des Integrativen Handelns im Konzept der „Sozialen Stadt“ nicht auch die Stadtplanung ihrerseits einen Beitrag dazu leisten muss, der Wirtschaft planungsrechtlich die Möglichkeiten zum Wirtschaften zu geben? Um dies ein bisschen anschaulicher zu machen: Viele Gebiete in Hamburg sind als reines

Wohngebiet ausgewiesen, sodass eine Existenzgründerinitiative oder Ähnliches dort nicht möglich ist.

Erika Spiegel, Heidelberg

Ich möchte ein Missverständnis ausräumen, an dem ich selbst schuld bin: Ich habe den Begriff „Stiftung“ gewählt, weil mir nichts Passenderes eingefallen ist. Es geht mir schlicht um eine breit angelegte Aktion. Wichtig dabei ist der gemeinnützige Charakter. Es geht vor allem um ein breites Gefühl der Verantwortlichkeit und Solidarität für Leute, denen es schlechter geht als einem selbst. Ich weiß, dass so etwas heutzutage schier eine Industrie ist, hochprofessionell aufgezogen. An Gefühle zu appellieren und auf Emotionalität zu setzen, das muss man auf eine sehr gekonnte Art und Weise machen. Ich wollte das nur richtig stellen, da liegt mir außerordentlich viel dran, denn von der Idee als solcher bin ich einigermaßen überzeugt.

Heidede Becker

Sie haben auch den Begriff „solidarische Stadt“ gebraucht, mit dem auf die Frage verwiesen wird: Welche Funktionen übernehmen diese Gebiete und welche Funktionen müssten eigentlich die anderen Stadtteile der Gesamtstadt im Solidareffekt ausgleichend übernehmen?

Joachim Barloschky

Umverteilung von den Reichen zu den Armen ist das Eine, so einfach ist das. Und das Zweite ist: es geht auch um die intellektuelle Auseinandersetzung. Warum setzen sich denn nicht diejenigen, die in ihrem Leben bessere Chancen haben, mit diesen abgeschobenen, ungeliebten Quartieren, die bisher bestenfalls ein schlechtes Gewissen hervorrufen, auseinander und lassen uns dann den einen oder anderen Brosamen zukommen, damit wir unseren Beitrag dazu leisten, dass diese Quartiere nicht vollkommen vor die Hunde gehen.

Im Übrigen hat der Innenminister von Schleswig-Holstein heute für ein Quartier in Flensburg erzählt, vor zwei Jahren sei das Programm in die Wege geleitet und jetzt sei es erfolgreich abgeschlossen worden. Wir müssten uns dann in Zukunft immer in Flensburg treffen, weil 80 Prozent die „Soziale Stadt“-Gebiete dort kennen lernen und sehen möchten, wie man es hinkriegt, in einem Armutsquartier oder benachteiligten Quartier innerhalb von zweieinhalb Jahren die Potenziale so zu entfalten, dass jetzt alle glücklich sind und die Entwicklung sich selber trägt. Ich wünsche mir das auch. Ich möchte, dass das in allen Gebieten gelingt.

Aber ich habe den Eindruck – das ist ein Punkt, der hier angesprochen worden ist –, dass viele der heutigen „Soziale Stadt“-Quartiere Integrationsstadtteile bleiben; sie werden auch in Bezug auf bestimmte Funktionen eine Art Durchlauferhitzer spielen, werden Orte sein, an denen immer wieder „neue“ Menschen sozusagen integriert werden und dann aus diesen Quartieren auch wieder rausgehen. Ich meine aber auch, dass diejenigen, die dort sind, das Recht auf Chancen haben, auf Ausgleich der Ungerechtigkeit, die sie erleben. Das muss Anspruch sein, nicht nur von denen, die aktiv die „Soziale

Stadt“ in die Wege leiten. Wir fordern darüber hinaus ein, dass Bundesarbeitsminister Riester sein Programm auflegt. Werden denn die Projekte, die in den „Soziale Stadt“-Gebieten hier in Essen umgesetzt werden, auch wirklich mit SAM-Stellen und Lohnkostenzuschuss-Stellen usw. ausgestattet, klappt denn das alles? Wenn ja, dann ist das wunderbar. Dann ist dies ein Beispiel, das man auf viele andere Fälle übertragen müsste.

Heidede Becker

Wir müssen hier nun leider aus Zeitgründen Schluss machen. Eine Menge von den Gedankengängen, die geäußert wurden, bieten gute Anregungen für die sich nun anschließende Arbeit in den Arbeitsgruppen. Ich danke allen Teilnehmerinnen und -teilnehmern am Podium ganz herzlich für ihre Beiträge und wünsche uns allen, konstruktive Diskussionen in den Arbeitsgruppen.

3

Impulsreferate und Berichte aus den Arbeitsgruppen

AG 1: Bewohnerbeteiligung bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten	67
AG 2: Einbindung der Politik	79
AG 3: Beteiligung der Wirtschaft	89
AG 4: Beteiligung der Freien Träger	99
AG 5: Beteiligung der Wohnungsunternehmen	111
AG 6: Integrierte Handlungskonzepte und Neues Steuerungsmodell	119
AG 7: Fortschreibung und Umsetzung der Konzepte	125
AG 8: Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung	133
AG 9: Ressort- und fachübergreifende Vernetzung und Bündelung	147
AG 10: Einbindung Integrierter Handlungskonzepte in gesamstädtische Entwicklungskonzepte	157
AG 11: Qualitätskriterien für Integrierte Handlungskonzepte	167
AG 12: Erfolgskontrolle und Monitoring	177

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 1

Karin Neuhaus,

Koordinatorin „Stadtteilprojekt Katernberg“, Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung (ISSAB), Universität Essen

Beteiligungsansätze bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten

In diesem Impulsreferat berichte ich über meine Erfahrungen im Quartiermanagement für das Stadtteilprojekt Essen-Katernberg. Katernberg ist einer der Stadtteile in dem Bund/Länder-Programm „Soziale Stadt“. Der heutige Tagungsort, die Zeche Zollverein, war der langjährige Arbeitsplatz vieler Katernberger Bürgerinnen und Bürger.

Voraussetzung für erfolgreiche Beteiligungsansätze in Integrierten Handlungskonzepten

a) Verlässliche Rahmenbedingungen

Vor mehr als 15 Jahren haben wir, das Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit (ISSAB) in Kooperation mit Partnern der Uni Essen, der Stadt Essen, dem Kreisverband Essen der Arbeiterwohlfahrt und der evangelischen Kirchengemeinde in diesem Stadtteil mit der Arbeit begonnen, also vor der Auflage des Bund/Länder-Programms. Die Basis des Quartiermanagements auf der Grundlage des fachlichen Ansatzes „Stadtteilbezogene Soziale Arbeit“ ist ein *Kooperationsrahmenvertrag* zwischen der Universität und der Stadt Essen, der diese Arbeit dauerhaft absichert. Im Vergleich zu anderen Stadtteilentwicklungsprojekten haben wir hier eindeutig den Vorteil, uns nicht auf einer zeitlich befristeten Schiene zu bewegen wie in anderen Projekten des Bund/Länder-Programms.

„Bürgerbeteiligung verlangt langfristige und *dauerhafte personelle Strukturen*, um ein emotionales verlässliches Klima mit den Bürgern aufzubauen. Aktivierungs- und Beteiligungsstrukturen müssen dauerhaft installiert sein, damit ein Klima wächst, in dem Beteiligung gewünscht und selbstverständlich ist. Eine gut gemeinte Überfallaktion einmal im Jahr führt nicht zu einem dauerhaften Ermutigungsklima.“ (Hinte, Quartiermanagement als kommunales Gestaltungsprinzip, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 5 und 6/2001) Nur die ausgezeichnete Kooperation zwischen Universität und der kommunalen Struktur hat uns diese wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Bürgerbeteiligung geschaffen.

b) Einbinden der Integrierten Handlungsansätze in gesamtstädtische Ansätze

In den ersten Jahren der gemeinsamen Arbeit zwischen der Kommune und dem ISSAB mit Integrierten Handlungsstrategien wurden für die gesamte Stadt Essen *als Leitlinie die „Ansätze integrierter Kommunalpolitik“* entwickelt und vom Rat der Stadt Essen verabschiedet. Entsprechend den Zielen im Bund/Länder-Programm „Soziale Stadt“ wurden damals schon in diesen Leitlinien folgende Schwerpunkte festgelegt, die sich ebenfalls in den konzeptionellen Grundlagen der stadtteilbezogenen sozialen Arbeit wiederfinden.

1. Verbesserung der materiellen und immateriellen Infrastruktur im Stadtteil durch integriertes Handeln, Aufgreifen der Potenziale des Stadtteils sowie Nutzbarmachen der vorhandenen Potenziale im Sozialraum.
2. Aufgreifen der Interessen und Konflikte aus dem Stadtteil, Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner zur Partizipation

Mit den Prinzipien der stadtteilbezogenen sozialen Arbeit setzen wir diese Leitlinien in den Stadtteilprojekten um, das heißt

1. Bedürfnisorientierung: Was wollt Ihr? Nicht: Was braucht Ihr?
2. Aktivierung: Was könnt Ihr selbst dazu beitragen?
3. Zurückgreifen auf die im Stadtteil vorhandenen Ressourcen;
4. Bereichsübergreifendes integriertes Handeln/Vernetzungsarbeit.

Integrierte Handlungsansätze mit ihrem kooperativen, aktivierenden, umsetzungsorientierten und integrativen Anspruch haben es häufig schwer, diesen hohen Ansprüchen nachzukommen, wenn sie sich nur auf die Stadtteilbereiche beziehen, aber nicht als *Leitziele für gesamtstädtisches Agieren* gewollt werden. Die Umsetzung stößt auf *Blockaden*, insbesondere auf *Ressortdenken*, das nur schwer aufzuweichen ist. Eine *politische Willenserklärung* (Ratsbeschluss), das heißt ein Ausrichten des gesamtstädtischen Agierens auf diese Leitziele, unterstützt den Prozess. Bürgerbeteiligung muss ein verbindlicher Standard im wirklichen Leben der Verwaltung sein und nicht eine Sonderveranstaltung. Nur eine stärkere Stadtteilorientierung aller Fachämter führt dazu, dass Bürgerbeteiligung auch ernst genommen und folgenreich praktiziert wird.

Warum beschäftigt man sich mit „Beteiligung“?

Das gerade Geschilderte ist fachlich nichts Neues. Die Leitlinien und Prinzipien, die hier benannt worden sind, sind schon immer Grundlagen Integrierter Handlungskonzepte. Partizipation ist auch in anderen Stadtteilprojekten im *Zentrum des Agierens* und ist immer ein Handlungsschwerpunkt. Bürgerbeteiligung ist auch kein neues Stichwort, denn im Rahmen von *Planungsverfahren* war dies immer ein selbstverständlich benutzter Begriff. Unstrittig ist heute, dass *nachhaltige* Stadtentwicklung nicht ohne eine *breite Beteiligung* der Bürgerinnen und Bürger möglich ist. Die Gesellschaft lebt von dem Engagement ihrer Mitglieder und von einem möglichst breiten Konsens über die Richtigkeit der eingeschlagenen Zielrichtung. Dazu bedarf es nicht nur angebotsorientierter Beteiligungsverfahren, die wir aus den ersten Jahren der Planungsverfahren kennen, sondern es bedarf *aktivierender direkter Beteiligungsformen*.

Der Begriff „aktivierend“ ist jedoch insofern missverständlich, als es selbst in den benachteiligten Stadtteilen mit Menschen in belasteten Lebenssituationen diese Zielgruppe der inaktiven Bürgerinnen und Bürger nicht gibt, denn *Menschen sind immer aktiv*. Sie sind dies in ihrem Stadtteil nicht immer in einer sozialverträglichen Art und Weise, z.B. wenn sie den Drogenhandel organisieren, die Autos auf den Parkplätzen vor den Häusern waschen, sich im Treppenhaus streiten usw., aber sie sind aktiv. Die Aufgabe in Integrierten Handlungskonzepten liegt darin, das *vorhandene Engagement aufzugreifen* und um sinnvolle Projekte und Themen der Menschen herum zu organisieren. Dies muss durch *öffentliche Unterstützung* im Quartier entwickelt werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen eher zur *Teilhabe motiviert* als grundsätzlich aktiviert werden. (siehe dazu Hinte, Beteiligung und Vernetzung, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit Nr. 12/1997).

Wie sieht die Umsetzung von Bürgerbeteiligung innerhalb Integrierter Handlungskonzepte aus?

Wir wissen also, dass breite Bürgerbeteiligung für nachhaltige Stadtteilentwicklungsprojekte von hoher Bedeutung ist. Der Begriff ist in allen Konzepten zur Stadtteilentwicklung von programmatischer Bedeutung, doch scheint es bei der Umsetzung *Vollzugsdefizite* zu geben.

- a) Die *Verwaltungsreform* scheint nicht die zentralen Paradigmen der Stadtteilprojekte, nämlich ressortübergreifende, gebietsbezogene, bewohnerorientierte Strategien im Alltagsgeschäft zu unterstützen. „*Budgetierung*“ und „*Produktorientierung*“ sind stattdessen die Hauptthemen.
- b) Es gibt aus den Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf heraus die Kritik an einer oft vorhandenen *investiven Schieflage* (Geld um zu bauen: ja – Reduzierung der Anzahl der Kinder in einer Kitagruppe: nein). Eine weitere Schieflage, die es zu beobachten gilt, ist die *projektive Schieflage*: Zahlreiche Projekte im baulichen, schulischen, sozialen und kulturellen Bereich sind nur mit einer selektierenden Beteiligung zustande gekommen.

Das beste Beispiel hierzu ist wiederum unser Tagungsort, die Zeche Zollverein. Kaum ein Katernberger hätte aus der Zeche Zollverein ein internationales Kultur- und Designzentrum machen können.

Was ist dieser Projektorientierung entgegen zu setzen? Notwendig ist ein *themen- und projektunspezifischer* Beteiligungsansatz, der nicht nur das ohnehin Geplante bearbeitet, sondern aufnahmefähig bleibt für die unsortierten Alltagsthemen und -interessen der Menschen.

Natürlich brauchen wir für den Strukturwandel auch so genannte Leuchtturmprojekte, aber wir müssen die Menschen im Stadtteil „mitnehmen“ – und zwar durch qualifizierte und respektvolle Beteiligungsmöglichkeiten. *Isolierte Einzelprojekte bleiben oberflächlich*, sie schaffen materielle Veränderungen, die für den Stadtteil ein Fremdkörper bleiben, wenn sie nicht durch systematische Aktivierungsarbeit unterfüttert werden.

ILS – Studie: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf

Das ILS hat im Jahr 2000 eine Analyse aller Stadtteile aus dem Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ durchgeführt. Diese Analyse gibt auch eine Einschätzung zur Umsetzung der Bewohnerbeteiligung innerhalb der Programmstadtteile. Im Folgenden nenne ich die wichtigsten Aussagen dieser Studie, um eine Gesamteinschätzung für NRW und nicht nur für Katernberg zu ermöglichen.

Gesamteinschätzung zur Bewohnerbeteiligung

Bürgerbeteiligung hat in NRW eine *elementare Bedeutung* in Integrierten Handlungskonzepten, weil die Erfahrungen zeigen, dass eine *frühzeitige Mitgestaltung* eine höhere *Akzeptanz* von Maßnahmen bei den Bewohnerinnen und Bewohnern bewirkt. Langfristig fördern Beteiligungsverfahren das *Selbstbewusstsein* und somit auch das *Image* der Stadtteile. Beteiligung ist von zentralem Stellenwert in Integrierten Handlungskonzepten geworden und wird zur zentralen Bedingung für jedes örtliche Handlungskonzept.

Formen und Verfahren der Beteiligung

- Bei den Akteuren ist eine *hohe Sensibilität* vorhanden, an den Bedürfnissen und Fähigkeiten der Bewohnerschaft anzusetzen.
- Es gibt ein *breites Instrumentenspektrum*, da gerade benachteiligte und artikulationschwache Bevölkerungsgruppen schwierig zu aktivieren sind.

Die Vielzahl der Formen können *drei Bezugsebenen* zugeordnet werden:

1. *Zielgruppenspezifische Beteiligung*, um der Unterrepräsentanz von bestimmten (marginalisierten) Gruppen entgegenzuwirken;
2. *projekt- oder themenspezifische Beteiligung* (z.B. Sprachförderung, Stadtteilpark);
3. *stadtteil- oder quartiersbezogene Beteiligung* (z.B. Stadtteilkonferenzen).

(Hier wäre aus meiner Sicht, wie vorher ausgeführt, eine vierte Bezugsebene zu ergänzen: die *projektunspezifische Beteiligung*.)

Die unterschiedlichen Beteiligungsformen sind auf *vier zentrale* Ziele ausgerichtet

1. Information,
2. Aktivierung,
3. Mitgestaltung,
4. Selbstorganisation.

- Es sind eher professionelle Einrichtungen, die das Alltagsbild der Bewohnerbeteiligung in den Stadtteilen prägen.
- Der Schwerpunkt liegt im Bereich der aufsuchenden Arbeit, da es sich um nur schwer ansprechbare Menschen in sozial und ökonomisch schwierigen Lebenssituationen handelt.

Schwierigkeiten und Hemmnisse

1. Ein oft genannter Hinderungsgrund für erfolgreiche Beteiligung ist die hohe *Fluktuation* der Stadtteilbevölkerung. Dies erschwert die Kontinuität und den Aufbau von Vertrauensbeziehungen erheblich.
2. Defizite bei der Bewohnerbeteiligung sind festzustellen, wenn professionelle Anlaufstellen – *Stadtteilbüros* – fehlen. Dies hat zu einer besonderen Hervorhebung der Stadtteilbüros in ihrer Funktion im Landesprogramm geführt. Damit bekommt auch der Ansatz der Gemeinwesenarbeit eine zentrale Rolle.
3. Die Beteiligung von Migranten (aber auch von Aussiedlern) erscheint häufig schwierig aufgrund *sprachlicher Defizite* und wegen des *Rückzugs* der einzelnen Ethnien in die eigenen kulturellen Lebensbezüge (in Katernberg ist dies insbesondere bei den fundamentalistisch orientierten türkischen Bevölkerungsgruppen sowie bei den älteren Migranten der Fall).
4. Frustration und Enttäuschung entsteht bei den Bewohnerinnen und Bewohnern, wenn *ein großer zeitlicher Abstand* zwischen Planung und Umsetzung eines Projekts liegt.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 1

Moderation und Berichterstattung: Ingeborg Beer,
Stadtplanung + Sozialplanung, Berlin

Bewohnerbeteiligung bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten

Der Themenbogen in der AG war weit gespannt: Es ging um Erfolge und „Frust“, Idealmodelle und Hemmnisse bei der Bewohnerbeteiligung und der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten. Trotz unterschiedlichem Erfahrungsstand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, differierenden Startbedingungen und Anforderungen von Seiten der Kommunen und Länder waren sich alle einig: Bewohnerbeteiligung ist elementarer Anspruch und zentrales Ziel der „Sozialen Stadt“. Qualität und Erfolg Integrierter Handlungskonzepte müssen sich hieran messen lassen.

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen

Wie kann die Beteiligung der (benachteiligten) Bewohnerinnen und Bewohner an solchen Konzepten gelingen? Wie können damit selbsttragende Strukturen gefördert werden? Zunächst wurde es für wichtig erachtet, dass Chancen und Reichweite der Mitwirkung konkret abgesteckt, Entscheidungs- und Handlungsspielräume definiert sind. So gibt es Quartiere, in denen Integrierte Handlungskonzepte zur zügigen Sicherung von Fördermitteln zunächst ohne Bewohnerinnen und Bewohner erarbeitet, („fördertechnischer Zugang“), Groß- und Schlüsselprojekte bereits im Vorfeld festgelegt werden. In diesen Fällen wird „Beteiligung“ vor allem *Information* bedeuten, wird es auf gemeinsame Schritte der *Aneignung* ankommen. Andere beginnen die sozialräumliche *Bestandsaufnahme* (Schwächen, Stärken des Gebiets) gemeinsam mit der Bewohnerschaft, greifen deren Projektideen und Engagement von vornherein auf, erarbeiten auch (Teil-) Inhalte des Integrierten Handlungskonzepts gemeinsam.

Um keine falschen Erwartungen zu schüren, sondern konstruktive Prozesse starten zu können, sollte Klarheit zu folgenden Fragen bestehen: Worüber können Bewohnerinnen und Bewohner (noch) entscheiden, wobei mitwirken, selbst aktiv sein? Welche Aufgaben und Rechte haben sie? Wie lang- oder kurzfristig sind die Prozesse angelegt? Welche finanziellen Mittel stehen zur Verfügung? Wie ernst werden ihre Beiträge von Politik und Verwaltung genommen?

Themen und Projekte

Für Bürgerbeteiligung gibt es keine „richtigen“ und „falschen“ Themen. Erfahrungen zeigen, dass Beteiligung vor allem dann erfolgreich ist, wenn die Themen der *Bewohnerinnen und Bewohner* im Mittelpunkt stehen, wenn für sie deutlich ist: „da hab ich was davon“. In Bremen wird dieser Grundsatz auch bei größeren Veranstaltungen befolgt: Bewohnerbeschwerden stehen auf Nummer eins der Tagesordnung. Aus allen Fördergebieten wird berichtet, dass die Vorschläge aus der Bewohnerschaft eher auf „kleine“ und zügig zu realisierende Projekte zielen (Bänke, Vermittlung von Räumen, Pflanzungen, Eingangsbereiche, Hausaufgabenhilfen, Feste usw.) Sie gilt es ernst zu nehmen, zur Diskussion zu stellen, umzusetzen – auch wenn manch eine Maßnahme den Ansprüchen der Quartiersmanager nicht genügen mag („Ansprüche nicht so hoch hängen!“). In der Fortschreibungsphase können diese Erfahrungen dann ausgewertet werden, sollte die Orientierung an Projekten abnehmen und eine „projekte-unspezifische Beteiligung“ an Bedeutung gewinnen.

Methoden und Instrumente

Es wurde von vielfältigen Beteiligungsmethoden berichtet, insbesondere in der ersten Phase werden sie als „Angebote“ formuliert. Häufig wird die Erarbeitung Integrierter Handlungskonzepte mit Multiplikatoren gestartet (Schulen, Kirchen, Verbänden, Vereinen), werden Expertengespräche geführt, entstehen Arbeitskreise zu Themen oder Teilbereichen eines Stadtteils, wobei von Anfang an darauf geachtet werden sollte, wer im Quartier langfristig eine selbsttragende Funktion übernehmen kann. Deutlich schwieriger ist es, die Bewohnerinnen und Bewohner selbst in Bestandsaufnahme (Stärken, Schwächen) und Projektentwicklung einzubeziehen, niederschwellige Beteiligungsformen zu finden, die in jeder Hinsicht (inhaltlich, sprachlich) auch *ihre* Situation und Wünsche betreffen, bei denen *ihre* Themen im Mittelpunkt stehen und *dafür* Lösungen erarbeitet werden.

Dabei wurde unter anderem auf folgende Instrumente verwiesen:

- *Aktivierende Befragung*: hierbei werden offene Fragen gestellt mit dem Ziel, die Menschen zu aktivieren (Wie beurteilen Sie Ihr Wohngebiet, Haus? Was finden Sie gut, was weniger gut? Haben Sie Ideen, wie es hier besser werden könnte? Was könnten Sie selbst dazu tun?)
- *„Aufsuchende Arbeit“, Hausbesuche*: Quartiersmanager gehen durch ein Haus, stellen sich jedem Haushalt vor, stellen persönlichen Kontakt her, informieren und laden die Bewohnerschaft zur Mitarbeit ein („sehr zeitaufwendig“)
- *Planungszelle*: hier finden sich in einer nach dem Zufallsverfahren ausgewählten Gruppe Bewohnerinnen und Bewohner für eine begrenzte Zeit zusammen und entwickeln mit Unterstützung von Fachleuten vorstrukturierte und lösbare Planungsaufgaben, die dann in Form eines Gutachtens („Bürgergutachten“) vorgelegt werden

- *Zukunftswerkstatt*: Hierbei bemühen sich Bewohnerinnen und Bewohner – auch bestimmte Zielgruppen wie Kinder, Jugendliche, Migranten usw. – um Zukunftsentwürfe und deren Realisierung. Es geht um Kritik, Bestandsaufnahme, Phantasien, Ideen und die Entwicklung von realisierbaren Lösungen.

Schwierigkeiten und Hemmnisse

Auch Schwierigkeiten und Hemmnisse betreffen unterschiedliche Ebenen, reichen von der „Förderlogik“ über hohe Ansprüche und Zeitdruck vor Ort bis hin zur gesamtgesellschaftlich zu wenig verbreiteten „Mitwirkungs- und Kooperationskultur“. So geben Förderprogramme inhaltlich wie zeitlich oft wenig Spielraum. Zwischen Projektidee und Realisierung liegen lange Zeiträume, sodass sich Enttäuschung und Frustration bei den Bewohnerinnen und Bewohnern einstellen. Zwar werden Aktionsfonds als notwendige Voraussetzung gesehen, um hier Abhilfe zu schaffen – doch nicht in allen Ländern sind sie auch tatsächlich vorgesehen. In der Anfangsphase stehen alle Akteure unter hohem zeitlichem Druck, die Gefahr der Addition (statt Integration) von Projekten ist groß. Das Ziel, selbsttragende Strukturen zu fördern, tritt wieder zugunsten der „Das machen wir für euch“-Mentalität zurück, Empowerment erscheint wieder als utopisches Ziel. Handlungskonzepte ändern sich laufend, es fehlen Freiräume, Politik und Verwaltung können Verantwortungen nicht abgeben, zielgruppenspezifische Beteiligungsformen (Migranten, Kinder und Jugendliche, Aussiedler, Alleinerziehende usw.) stoßen oft auf wenig Akzeptanz; für sie stehen meist nur unzureichende personelle oder räumliche Ressourcen bereit.

Visionen und Perspektiven

Dennoch werden insbesondere auf Basis längerer Erfahrungen mit Bewohnerbeteiligung bei integrierten Handlungskonzepten – wie in Nordrhein-Westfalen – weiterreichende Ziele diskutiert und anvisiert. Beteiligung und Mitwirkung nicht nur in „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“, sondern als Normalität und Standard, aktive und eigenverantwortliche Bewohnerinnen und Bewohner im gesamten städtischen Leben, partnerschaftliche Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Bewohnerschaft sowie finanzielle Budgets für die unterschiedlichen Quartiere: so lauten Visionen und Perspektiven.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 1

Bagge	Katja		Köln
Barloschky	Joachim	Amt für soziale Dienste, Abteilung Ost, Projektgruppe Tenever	Bremen
Bayam	Ümit	Stadtteilausschuß Kreuzberg e.V.	Berlin
Beer, Dr.	Ingeborg	Stadtforschung und Sozialplanung	Berlin
Beisel	Petra	Diakonisches Werk / Caritasverband, Stadtteilwerkstatt, Darmstadt-Kranichstein	Darmstadt
Bode	Dagmar	Universität Osnabrück	Osnabrück
Braun	Sandra	Caritasverband Offenbach, Außenstelle Seligenstadt	Seligenstadt
Christ	Rainer	SPD Stadtratsfraktion Mainz	Mainz
Echelmeyer	Karen	Stadtteilbüro Gladbeck - Butendorf	Gladbeck
Ewers-Kreuter	Meike	Stadtplanungsamt	Saarbrücken
Frese	Albrecht	Diakonie	Mannheim
Garbe	Birgit	Stadtverwaltung Gelsenkirchen, Fachbereich Gesundheit	Gelsenkirchen
Grimm	Gaby	Universität Essen ISSAB, Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung	Essen
Grunwald	Natalie	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Günther	Uwe	Stadtteilbüro Gladbeck - Butendorf	Gladbeck
Harzsch	Anja	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Hohn, Dr.	Uta	Universität Dortmund, Institut für Geographie	Dortmund
Holtmann	Johanna	QuartiersAgentur Marzahn NordWest	Berlin
Hoyer	Sylvia		Erfurt
Kaufmann	Andreas		Leipzig
Klimek	Reinhard	Stadt Herne, Planungsamt	Herne
Knorr	Angelika	Stadt Hagen, BürgerBüro Altenhagen	Hagen
Köttig	Dankfried	STEG Stadtentwicklung Südwest, gemeinnützige GmbH	Dresden
Kurth	Detlef	Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Städtebau und Bauleitplanung	Dortmund
Lohwasser	Björn	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Luckey, Prof. Dr.	Karin	Fachhochschule, Oldenburg/Ostfriesland/Wilhelmshaven, Standort Emden	Emden
Maier, Prof. Dr.	Konrad	Evangelische Fachhochschule	Freiburg
Marquardt	Klaus	Stadt Herne, Amt für Informationsverarbeitung und Stadtforschung	Herne

Meister	Frank	Stadt Pforzheim, Jugendhilfeplanung	Pforzheim
Möhrke	Stefan	GBG Mannheimer, Wohnungsbaugesellschaft mbH	Mannheim
Neumahr	Adolf		Freiburg
Pauly	Sonja	Stadtteilbüro Heuberg	Eschwege
Poweleit, Dr.	J.	AG SPAS e.V., Arbeitsgemeinschaft für Sozialpl.	Berlin
Reinfuss	Norbert	Stadt Augsburg, Stadtplanungsamt	Augsburg
Rochel	Matthias	Bürgerladen Hörsterfeld	Essen
Rohde	Volker	LAG Soziale Brennpunkte Niedersachsen e.V	Hannover
Schneider	Sandra		Hannover
Schramm	Gunter	Büro PLANWERK, Stadtentwicklung, Stadtmarketing, V	Nürnberg
Wagner	Alexander	Délégation Interministérielle á la Ville	St. Denis la Plaine
Zeidler	Bernd	Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg	Frankfurt (Oder)

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 2

Susanne Ritter,

Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Stadtsanierung und Wohnungsbau, München

Einbindung der Politik

1. Einleitung

Bei der Umsetzung des Programms „Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ („Soziale Stadt“) war es für die beteiligten Referate der Landeshauptstadt München selbstverständlich, dass gerade dieses Programm, dessen Schwerpunkte in der Integration und Mitwirkung liegen nur in enger Kooperation mit der Politik, insbesondere mit der Stadtteilpolitik, erfolgreich realisiert werden kann.

Zur Stadtteilpolitik: München ist untergliedert in 25 Stadtbezirke, deren Bezirksausschüsse unmittelbar gewählt werden und die klar umrissene Entscheidungsrechte sowie ein eigenes Budget haben. Die gewählten Gremien sind die legitimierten Vertreterinnen und Vertreter der Stadtgesellschaft; im Stadtrat und auch in den Bezirksausschüssen werden im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeit die wesentlichen Entscheidungen getroffen. Darüber hinaus verfügen die Vertreterinnen und Vertreter des Stadtrates und insbesondere der Bezirksausschüsse über langjährige profunde Kenntnisse der Stärken und Schwächen ihrer Stadtteile. Die Einbindung beider politischer Ebenen, der des Stadtrates und der der Bezirksausschüsse, ist daher sowohl in formeller als auch in informeller Hinsicht von entscheidender Bedeutung.

2. Umsetzung des Programms in München

Zu Beginn der Umsetzung des Programms im Juli 1999 stand bei uns, wie sicherlich in vielen Kommunen, ein Stadtratsbeschluss, der eigentlich die gesamte Organisationsstruktur sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in den Stadtteilen, die Priorisierung der Stadtteile, die weitere Berichterstattung, den groben Finanzbedarf und ein Handlungskonzept für den ersten Stadtteil im Grundsatz definiert hat. Der Stadtrat hat also der grundsätzlichen Umsetzung des Programms in München zugestimmt. Die Landeshauptstadt München hat damit umgehend auf die Ausschreibung des Programms in Bayern im Amtsblatt Mitte 1999 reagiert.

2.1 Programmgebiete

Quartiere, in denen das Programm umgesetzt wird oder werden soll, sind die Sanierungsgebiete Hasenberg und Milbertshofen im Münchner Norden – die Programmaufnahme erfolgte Ende 1999 bzw. Ende 2000 – sowie noch näher zu konkretisierende

Bereiche in weiteren fünf Stadtbezirken überwiegend am Mittleren Ring, in denen bereits mit vorbereitenden Untersuchungen Mitte 2001 begonnen wurde.

2.2 Organisation

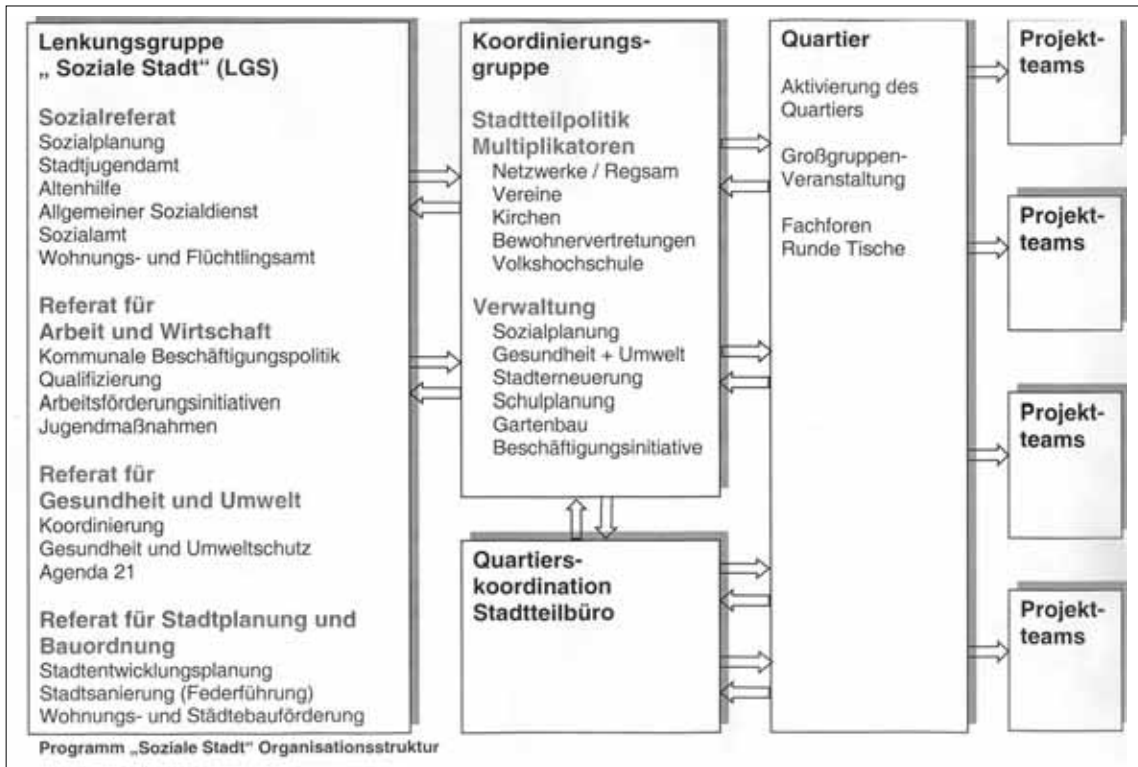
Wesentliches Merkmal des Programms „Soziale Stadt“ ist der gebündelte und zielgenaue Einsatz aller verfügbaren Ressourcen, sowohl der menschlichen als auch der finanziellen. Um diesen ganzheitlichen Ansatz für ein Quartier konzipieren und umsetzen zu können, ist es erforderlich, die dafür wesentlichen Zuständigkeiten zusammenzuführen und entsprechend zu organisieren.

Die Landeshauptstadt München hat, wie andere Kommunen, eine Lenkungsgruppe „Soziale Stadt“ (LGS) eingerichtet aus Vertreterinnen und Vertretern des Sozialreferates, des Referates für Arbeit und Wirtschaft, des Referates für Gesundheit und Umwelt und des Planungsreferates, die die Entscheidungskompetenz für die in der Abbildung dargestellten Handlungsfelder haben. Die Lenkungsgruppe übernimmt gemäß ihrer Geschäftsordnung die Projektleitung für die stadtweite Umsetzung des Programms; die Entscheidungen werden gemeinsam getroffen oder zur Beschlussfassung durch den Stadtrat oder den Bezirksausschuss vorbereitet. Die Geschäftsführung liegt bei der Stadtsanierung, die innerhalb der Stadtverwaltung schon mit einer umfassenden planerischen Zuständigkeit für die Quartiere ausgestattet ist. Diese Zuordnung entspricht der bayerischen Vorgehensweise, wonach das Programm explizit in die Grundstruktur der bisherigen Städtebauförderung eingebunden ist. In der Lenkungsgruppe sind keine Stadträtinnen und Stadträte vertreten; dieser Verwaltungsvorschlag wurde vom Stadtrat akzeptiert, da das Projekt aufgrund seiner finanziellen und lokalen Bedeutung eine ständige Präsenz der Stadtpolitik nicht erfordert und die Beteiligung der Stadtteilpolitik sichergestellt ist.

In den ersten beiden Umsetzungsgebieten, im Hasenberg und in Milbertshofen, haben sich nach anfänglichen Fachgesprächen mit den Multiplikatoren vor Ort Koordinierungsgruppen (KGs) gebildet, die entsprechend der jeweiligen Geschäftsordnung für die örtliche Umsetzung des Programms sorgen und den so genannten Verfügungsfonds verwalten. Beteiligt sind daran in den Stadtteilen die örtliche Politik, Bewohnervertretungen (soweit vorhanden), soziale Netzwerke bzw. Regsam (Regionalisierung der sozialen Arbeit in München, ein Projekt des Sozialreferates), Vereine, Kirchen, die Volkshochschule, Stadtteilarbeitskreise (soweit vorhanden) sowie sonstige stadtteilprägende Einrichtungen. Aus der Verwaltung sind vor Ort vertreten das Sozialreferat (sozialräumliche Planung), das Referat für Gesundheit und Umwelt (Koordinierung), das Referat für Arbeit und Wirtschaft, das Baureferat-Gartenbau, das Schul- und Kultusreferat sowie das Planungsreferat (Stadtsanierung).

Zur Unterstützung und zum Aufbau des weiteren Beteiligungsprozesses wurden befristet so genannte Quartierskoordinatoren eingesetzt, die ausgehend von den Stadtteilbüros die Aktivierung der Bevölkerung gestartet haben. Diese Beteiligungsprozesse sind mittlerweile mit verschiedenen Methoden, wie z.B. aktivierenden Befragungen, einer Zukunftskonferenz und einer Zukunftswerkstatt, in beiden Stadtteilen erfolgversprechend angelaufen. Die daraus resultierenden Handlungsfelder, Themen und Projekte werden derzeit in Projektteams oder Arbeitskreisen weiterentwickelt, die überwiegend von Bewohnerinnen und Bewohnern aus den Stadtteilen organisiert werden.

Abbildung: Organisationsstruktur zum Programm „Soziale Stadt“ in München



3. Einbindung der Politik

Wesentliche Grundlage für die referatsübergreifende Zusammenarbeit in der Lenkungsgruppe und auch in den Stadtteilgremien insbesondere mit der Stadtteilpolitik war die klare Abgrenzung des jeweiligen Entscheidungsspielraums mit der Maßgabe, dass die Zuständigkeiten der einzelnen Referate und die Entscheidungsstrukturen der legitimierten politischen Gremien davon unberührt bleiben.

3.1 Stadtrat

Die formelle Einbindung des Stadtrats erfolgte über Beschlüsse oder Bekanntmachungen zu allen wesentlichen Verfahrensschritten. Seit Programmbeginn wurden sechs diesbezügliche Beschlüsse gefasst und eine Bekanntmachung vorgelegt:

- „Soziale Stadt“ vom 21.7.1999,
- „Werkstattbericht Milbertshofen“ vom 13.12.1999,
- „Beginn Vorbereitender Untersuchungen in Bereichen am Mittleren Ring“ vom 13.12.2000,
- „Stand der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ vom 13.12.2000,

- „Bund-Länder-Programm „Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ Zustimmung zu den Maßnahmen im Sanierungsgebiet Hasenberg und Milbertshofen“ vom 23.5.2001,
- „Beteiligung der Betroffenen zur förmlichen Festlegung am „Petuelring“ vom 24.7.2001,
- „Soziale Stadt 2001“ vom 22.11.2001.

Darüber hinaus werden Vertreterinnen und Vertreter des Stadtrats zu allen Veranstaltungen, sowohl zu den Großgruppenveranstaltungen als auch zu besonderen Terminen bei projektbezogenen Beteiligungsaktionen in den Stadtteilen, offensiv eingeladen und eingebunden; so haben z.B. Stadträtinnen und Stadträte an der zweitägigen Zukunftskonferenz im Hasenberg teilgenommen. Von der Verwaltung wird aber auch dem unterschiedlichen Informationsbedürfnis der einzelnen Fraktionen Rechnung getragen, in Form von Sonderveranstaltungen, Infotermine und entsprechendem Infomaterial.

Die Erfahrung zeigt, dass über eine projektbezogene Einbindung der Stadtpolitik und der Stadtspitze, wie z.B. bei der Eröffnung der Stadtteilbüros, bei Grundsteinlegungen, Einweihungen und Stadtteilrundgängen, eine starke Verbindung zu den Stadtteilanliegen erreicht werden kann und gerade belastete Stadtteile damit auch in den Vordergrund rücken. Allerdings gehört ebenfalls dazu, dass die Gelegenheiten zu solchen Aktionen in den Stadtteilen offensiv genutzt werden müssen und die Inszenierung dieser Termine gerade auch für die Politik erfolgreich umgesetzt wird.

3.2 Stadtteilpolitik – Bezirksausschuss

Auf der Stadtteilebene ist die Mitwirkung des Bezirksausschusses, insbesondere des/der Vorsitzenden, ein ganz wesentlicher Erfolgsfaktor.

Im Sinne des § 137 Baugesetzbuch (BauGB), Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen, stellt die Mitwirkungsbereitschaft gerade auch bei der Ausweisung von neuen Programmgebieten ein entscheidendes Kriterium dar. Deshalb wurde im Hasenberg und in Milbertshofen schon weit im Vorfeld die Bereitschaft der dortigen Bezirksausschüsse abgeklärt. Die Stadtteilpolitik ist in beiden Stadtteilen mit drei Personen, den jeweiligen Fraktionen entsprechend, vertreten.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Bezirksausschusses sind zum einen wichtige Multiplikatoren für die Bezirksausschüsse selbst, aber auch für viele weitere Vereine und Gremien, in denen sie in ihrer Funktion mitarbeiten, und selbstverständlich auch für den Stadtrat. Zum anderen sind sie aufgrund ihrer oft langjährigen Tätigkeit im Viertel nahezu in allen Handlungsfeldern Experten ihres Stadtbezirks. Die Stadtteilpolitik hat nach den jeweiligen Geschäftsordnungen der Koordinierungsgruppen, an deren Erstellung sie mitgewirkt haben, keine herausgehobene Funktion; allerdings hat die Stadtteilgruppe im Hasenberg aus eigenem Interesse heraus den Bezirksausschussvorsitzenden zum Sprecher gewählt.

Die Kooperationsbereitschaft und das Engagement der Stadtteilpolitik sind bemerkenswert – nicht zuletzt deshalb, weil zwar langsam, aber sicher neue, stadtteilstärkende Projekte entstehen. Die informelle Einbindung der Stadtteilpolitik gelingt noch stärker als

die der Stadtpolitik über eine offensive, direkte Beteiligung und Mitwirkung an Projekten, von der Leitung der Projektteams bis hin zu Patenschaften und konkreter Mitarbeit.

4. Erste Ergebnisse

Zusammenfassend können bereits folgende Resultate festgestellt werden:

- Stadtteilprojekte finden in der Regel einen breiten Konsens vor Ort.
- Ergebnisse aus den Beteiligungsprozessen werden durch offizielle Anträge aus dem Bezirksausschuss unterstützt.
- Die Mitwirkung der Stadtteilpolitik an Projekten nimmt zu, etwa durch
- Patenschaften und Spielplatzbetreuung.
- Bezirksausschussvorsitzende äußern sich im Stadtrat auch verstärkt zum Programm „Soziale Stadt“.

Randbedingungen, die möglicherweise zum Gelingen beitragen:

- Transparenz in der Organisation und auch in den Entscheidungswegen bei der Programmumsetzung (Geschäftsordnungen),
- umfassende Information auf allen Ebenen,
- klare Abgrenzung der Zuständigkeiten und
- erfolgreiche Stadtteilprojekte.

Ziel sollte sein, auf allen Ebenen aus Mitwirkenden Verbündete oder besser noch Mitstreiterinnen und Mitstreiter zu machen. Eine dauerhafte Kooperation in diesem Sinne kann allerdings nur gelingen, wenn sich eine „win-win-Perspektive“ für alle Partnerinnen und Partner aufbauen und vor allem durchhalten lässt.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 2

Moderation und Berichterstattung: Ulla-Kristina Schuleri-Hartje,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Einbindung der Politik

Dem Impulsreferat von Frau Ritter folgte ein Erfahrungsaustausch unter den AG-Teilnehmerinnen und Teilnehmern, der die Notwendigkeit der *Einbindung der Politikerinnen und Politiker auf allen Ebenen* betonte (These 1). In Baden-Württemberg werden nur investive Mittel aus dem Programm „Soziale Stadt“ finanziert, sodass die politischen Stadtvertreterinnen und -vertreter eine Ergänzungsfinanzierung für den Einsatz von nicht-investiven Mitteln beschließen müssen. In den meisten Städten wurden zur Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ und zur Entwicklung eines integrativen Handlungskonzepts auf Verwaltungsebene eine Lenkungsgruppe/ein Lenungskreis eingesetzt und auf Stadtteilebene ein Arbeitskreis-/Stadtteilbeirat/eine Stadtteilkonferenz oder Ähnliches, dem neben Bewohnerinnen und Bewohnern Akteure des Gebiets, das Quartiermanagement, Vertreterinnen und Vertreter der Ämter und fast überall Politikerinnen und Politiker angehören. Aus diesem Gremium entstehen themenbezogene Arbeitsgruppen; hier wirken Politikerinnen und Politiker nicht mit, es sei denn, sie sind gleichzeitig Akteure oder Gebietsbewohner. Die Stadtteilkonferenz/der Arbeitskreisbeirat entscheidet über den Einsatz der Mittel aus dem Verfügungsfonds und gibt Empfehlungen zu den von den Arbeitsgruppen erarbeiteten Maßnahmen und Projekten. Abschließend zu These 1 wurde festgestellt, dass die Politik klare Vorgaben machen und Rahmenbedingungen setzen muss, und dass die Entwicklung der Programmgebiete in die gesamtstädtische Entwicklung einzubinden ist. Je größer eine Kommune, desto institutionalisierter muss die politische Beteiligung geregelt sein.

Die Beteiligung der Politikerinnen und Politiker an der Stadtteilkonferenz/dem Arbeitskreisbeirat oder einem ähnlichen Gremium, also auf Gebietsebene, ist schon deshalb wichtig, weil – und dies die These 2 – *Politik gefordert ist, alle Bevölkerungsgruppen zu vertreten und Kooperationspartner für alle Bevölkerungsgruppen zu sein.*

Wichtig war den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zum einen die Verzahnung von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft; das Quartiermanagement hat dabei die Aufgabe, zwischen den einzelnen Gruppen zu vermitteln. Zum anderen sollte es darum gehen, dass alle Bürgerinnen und Bürger vertreten werden und die Möglichkeit haben, sich zu beteiligen. Dies gilt besonders für die ausländischen Bürgerinnen und Bürger, für die die Beteiligung an der Entwicklung von Projekten und Maßnahmen oft die einzige Möglichkeit ist, sich und ihre Interessen aktiv einzubringen, da sie kein Wahlrecht und damit kein politisches Mandat haben. Hier ist die Politik gefordert, sich für diese Bevölkerungsgruppen einzusetzen. Allerdings müssen – soll eine aktive Beteiligung von Migranten/nicht Deutsch sprechenden Bevölkerungsgruppen, aber auch eines Teil der deut-

schen Bevölkerung erreicht werden – *neue Beteiligungsformen und neue Kommunikationskulturen* geschaffen werden, so These 3, die eine Beteiligung dieser Bevölkerungsgruppen „erleichtern“ und gleichzeitig mit dem Bürgerengagement gegen Politikverdruss in der Bevölkerung wirken.

Vor-Ort-Initiativen brauchen die Politik als Kooperationspartner, manchmal auch dazu, um sich gemeinsam gegen die Verwaltung zu solidarisieren – Politik als Mitstreiterin. Das Engagement der Politikerinnen und Politiker ist zwar notwendig, darf aber nicht so weit gehen, dass die Parteien mit dem Programm „Soziale Stadt“ und seinen Ergebnissen Wahlkampf machen.

Abschließend kam die Arbeitsgruppe zu dem Ergebnis – so These 4 –, *das Engagement der Politikerinnen und Politiker werte das Gebiet und die Akteure auf*. Ihr Einsatz kann die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger fördern, da es ihnen zeigt, dass sich die Politik auch für ihr Gebiet einsetzt.

Thesen und Stichpunkte

- (1) Die Einbindung der Politik auf allen Ebenen ist notwendig für die erfolgreiche Umsetzung des Programms.
 - Vor-Ort-Initiativen brauchen Politiker als Kooperationspartner.
 - Politik als Mitstreiterin.
 - Politik muss eingebunden sein, schon, um sich mal mit Bürgern gegen die Verwaltung zu solidarisieren.
 - Politik im
 - ▲ Bezirk/Stadtteil,
 - ▲ in der Stadt/Stadtentwicklung,
 - ▲ im Land,
 - ▲ im Bund,
 - ▲ in der EU.
- (2) Politik ist gefordert, alle Bevölkerungsgruppen zu vertreten und Kooperationspartner für alle Bevölkerungsgruppen zu sein.
 - Die in die Krise geratenen parlamentarischen Strukturen (geringe Wahlbeteiligung) werden durch direkte Beteiligungsstrukturen gestärkt.
 - Es gibt Bevölkerungsgruppen, die von den Politikerinnen und Politikern *nicht* vertreten werden. Politik ist aufgefordert, sich für diese und Migranten einzusetzen; für Migranten sind die neuen Beteiligungsformen die einzige Möglichkeit, sich zu beteiligen.
 - Es gibt Bezirksausschüsse, die budgetieren können; es ist aber sehr unterschiedlich geregelt, welchen Einfluss sie haben.

- Politische Beteiligung hängt auch von der Gemeindegröße ab. Je größer die Gemeinde, desto institutionalisierter muss Beteiligung geregelt sein. Es muss eindeutige Vorgaben geben, und die Rahmenbedingungen müssen klar sein.

(3) Neue Beteiligungsformen und neue Kommunikationskultur wirken gegen Politikverdrossenheit.

- Unterschiedliche Beteiligungsformen;
- „Neue Kultur“ der Kommunikation.

(4) Engagement der Politikerinnen und Politiker wertet Gebiet und Akteure auf.

- Einbindung der Politik fördert integratives Handeln.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 2

Cormont	Pascal	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
De La Rosa	Martina	Stuttgart	Stuttgart
Jasper	Karl	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW	Düsseldorf
Kiefer, Dr.	Renate	Gemeinderat Freiburg, SPD-Fraktion	Freiburg
Lindemann	Heike	Stadt Herne, Planungsamt	Herne
Möller	Claudia	Stadt Ludwigshafen, Stabsstelle Dezernatsübergreifende Planungsaufgaben	Ludwigshafen
Overschmidt	Jörg		Dortmund
Özmal	Leyla	EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH	Duisburg
Scheuermann	Anette	Quartiermanagement Itzehoe-Edendorf, Stadtteilbüro	Itzehoe
Schuler	August	CDU-Fraktion Ravensburg	Ravensburg
Voelker	Marcus	Bündnis90/Die Grünen Ratsfraktion	Düsseldorf

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 3

Christine Becker,

Referentin für Standortmarketing bei der Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH

Beteiligung der Wirtschaft

Die Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH (im Folgenden WFG genannt) ist einer der Akteure zur Beratung von Unternehmen sowie Existenzgründerinnen und -gründern in der Kasseler Nordstadt, dem hessischen Modellgebiet des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt.

Die Wirtschaftsförderung wurde 1990 aus dem Liegenschaftsamt der Stadt Kassel heraus als GmbH gegründet, zunächst mit der Stadt Kassel als einziger Gesellschafterin. Dann kam der Landkreis Kassel als Minderheitsgesellschafter hinzu; mittlerweile sind Stadt und Landkreis Kassel gleichberechtigt (das heißt zu gleichen Anteilen) die Hauptgesellschafter. Hinzugekommen sind im Jahr 2000 die Gesellschafter Industrie- und Handelskammer Kassel, Handwerkskammer Kassel, Kasseler Sparkasse und Kasseler Bank eG. Damals wie heute sind die Hauptaufgaben der WFG „die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen“ im Raum Kassel.

Diesen Aufgaben versucht die WFG in erster Linie dadurch gerecht zu werden, dass ansiedlungswillige Unternehmen darin unterstützt werden, in der Stadt Kassel oder in einer der Landkreis-Kommunen Gewerbeflächen zu erwerben. Hinzu kommen die Beratung und Betreuung von Unternehmen, die sich erweitern/vergrößern oder modernisieren müssen. Insbesondere die Vermarktung von Flächen im Bereich des Industrie- und Gewerbeparks Kassel-Waldau und im daran angrenzenden Güterverkehrszentrum steht im Zentrum der Tätigkeiten der WFG. Weiter kommen hinzu die Beratung besonderer städteplanerischer Maßnahmen wie Reaktivierung städtischer Industriebrachen oder Konversion von ehemaligem Kasernengelände. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WFG nehmen außerdem an den Sitzungen von Arbeitsgruppen zu Masterplanungen für bestimmte Stadtteile wie Rothenditmoldt teil; dort gehen das Gelände des (ehemaligen) Hauptbahnhofs und das des Industriestandorts Thyssen in Rothenditmoldt ineinander über.

Personal der WFG

Zum WFG-Personal gehören:

- ein hauptamtlicher Geschäftsführer;
- ein Referent, der ausschließlich Unternehmen und Immobilien im Stadtgebiet betreut;

- ein Referent, der ausschließlich Unternehmen im Landkreis Kassel betreut und der außerdem die Aufgabe hat, für ansiedlungswillige Unternehmen eine Lotsenfunktion hin zu den Entscheidern in den Kreisgemeinden zu übernehmen;
- ein Referent für das Güterverkehrszentrum;
- eine Referentin für den Industrie- und Gewerbepark Kassel-Waldau, die außerdem Standortmarketing, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit macht;
- ein Mitarbeiter in einer Strukturanpassungsmaßnahme für die Umsetzung von Marketingmaßnahmen;
- zwei Verwaltungsmitarbeiterinnen.

Alle Stellen sind Vollzeitstellen. Mit diesem Personal müssen theoretisch 9 000 Unternehmen unterschiedlichster Größe, Struktur und Branche in Stadt und Landkreis Kassel betreut werden.

Die eigentliche Unternehmens- bzw. Unternehmerinnen- und Unternehmerberatung bei Existenzgründungen wird von der WFG direkt an die zuständige Kammer oder an das RKW weitergeleitet. Besondere Beratung und Begleitung erfahren Unternehmen, die in irgendeiner Form investieren wollen oder müssen und die dafür die so genannten GA-Zuschüsse, reine Zuschüsse von bis zu maximal 28 Prozent aller investiven Ausgaben, aus dem Bund-Länder-Programm zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft in Anspruch nehmen wollen. Diese Zuschüsse sind allerdings an die Bedingung geknüpft, dass das Unternehmen mit den Investitionen entweder Arbeitsplätze schafft oder erhält, und dass der Absatz der Produkte oder Dienstleistungen zu mehr als 50 Prozent „überregional“ ist, also außerhalb eines Radius von 50 Kilometern liegt.

Hieraus resultiert eine erste Schwierigkeit, die die WFG mit der Förderung, Beratung und Begleitung von Unternehmen hat, die ausschließlich ihr nahes Umfeld versorgen, das heißt die zur Lokalen Ökonomie gehören. Hinzu kommt, dass es keine uns bekannten Förderprogramme, also Finanzhilfen, für Investitionen im Einzelhandel und/oder für KFZ-Betriebe gibt. Allerdings gibt es durchaus auch hier Programme zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen und Ausbildungsplatzförderungsprogramme.

Als direkter Ansprechpartner auf Seiten der Stadt Kassel gilt bei Kaufinteresse für städtische Flächen das Liegenschaftsamt, das direkt dem Kämmerer der Stadt untersteht. Angesichts der Haushaltslage hat die Stadt ein großes Interesse an der Vermarktung ihrer eigenen Flächen. Allerdings muss das Flächenangebot noch mindestens zehn Jahre vorhalten, was die Angebotsstrategie auf besonders arbeitsplatzintensive Unternehmensansiedlungen beschränkt. Bei allen anderen unternehmerischen Entscheidungen, die mit dem Bau oder dem Kauf einer Immobilie in der Stadt Kassel zu tun haben, ist der Baudezernent (CDU) der erste Ansprechpartner. Unternehmen, die in wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind, wenden sich in der Regel zuerst an den Oberbürgermeister der Stadt Kassel (ebenfalls CDU), der auch der Dezernent für Wirtschaft ist.

Im Soziale Stadt-Gebiet in Kassel, der Nordstadt, gibt es bereits seit einigen Jahren das so genannte Nordstadt-Projekt. Es wurde von der Sozialdezernentin (SPD) ins Leben

gerufen und wird auch von ihr am Leben gehalten. Auch der Dezernent für Kultur wird von der SPD gestellt.

Das Nordstadt-Projekt und auch das Programm Soziale Stadt werden nach Einschätzung der Autorin nicht als gesamtstädtisch relevante Projekte oder auch nur als Teile einer gesamtstädtischen Entwicklungsplanung verstanden. An keiner der Veranstaltungen im Rahmen des Nordstadt-Projekts oder des Programms Soziale Stadt hat der Oberbürgermeister oder der Baudezernent teilgenommen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Planungsamt waren jedoch an sehr vielen Gesprächen und Konferenzen beteiligt. Auf dieser Ebene ist das Verständnis für die Notwendigkeit eines integrativen Handelns für die soziale Stadtteilentwicklung durchaus vorhanden.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Planungsamts haben naturgemäß die Aufgabe, den städtischen Raum zu planen und zu entwickeln. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung (insbesondere aber die Akteure, die die IHK zu den Arbeitstreffen im Programm Soziale Stadt entsandt hatte), sind überhaupt nicht daran gewöhnt, über die einzelbetriebliche Förderung, Beratung und Begleitung hinaus zu wirken. Sozialraumbezogene Wirtschaftsförderung wird bei der WFG nicht zu den Kernkompetenzen gezählt.

Die Förderung der Lokalen Ökonomie in einem Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf stellt die WFG vor besondere Herausforderungen. Nach ausführlichen Gesprächen und ersten Beratungen von bis zu zehn Unternehmen aus der Nordstadt hat sich folgendes Muster ergeben:

Es waren ausschließlich Unternehmer türkischer Herkunft, die sich an die WFG wandten.

Sie waren in der Regel schon zwei bis fünf Jahre auf dem Markt; zum Teil hatten sie die eigenen finanziellen Möglichkeiten völlig ausgeschöpft; mussten jedoch erweitern oder neu bauen. Dafür erhofften sie eine Förderung in Form von Zuschüssen – entweder direkt von der WFG, von der Stadt oder mit Unterstützung der WFG einen einfachen Zugang zu Darlehen ihrer Hausbank.

Bei allen beratenen Unternehmen stellte sich heraus, dass die Bereitschaft der Gesprächspartner, sich auf das in Deutschland übliche Geschäftsgebaren und auf die von den Banken geforderte sehr weitgehende Transparenz und Einsicht in die Geschäftsunterlagen und -strukturen einzulassen, zu gering war. Nach Kenntnis der Autorin wurde keines der Beratungsangebote oder der Seminare zur Unternehmensführung, wie die IHK oder das RKW sie anbieten, in Anspruch genommen. In solchen Fällen von – zu meist kulturell bedingter – Beratungsresistenz kann auch die WFG nicht dabei helfen, über die Hausbanken ein Darlehen zu bekommen.

Zudem handelte es sich bei diesen Unternehmen in der Regel um Einzelhandel (türkischer Sonderpostenmarkt), KFZ-Handel, Taxi-Betriebe oder Gastronomie, Gewerbebetriebe ohne allzu hohes Ansehen bei den Kammern und bei den Banken, auch nicht bei den Kommunalpolitikerinnen und -politikern – und damit ohne Lobby.

Die Stadt Kassel hat bis heute kein eigenes Förderprogramm (Zuschüsse, Bürgschaften) für Klein- und Kleinunternehmen, die zur Stabilisierung und zur Nahversorgung in dem Programmgebiet beitragen, entwickelt.

Die Beantragung von besonderen Darlehen der DtA (Deutschen Ausgleichsbank), z.B. zur Modernisierung von Heizungsanlagen oder anderen Investitionen, die den Energieverbrauch senken oder auch das Grundwasser schützen, ist sehr aufwendig und konnte von den Unternehmen nicht ohne sehr anhaltende Unterstützung bewältigt werden. Die Steuerberater oder Architekten der Unternehmen hatten jedoch mit diesen Programmen und Anträgen keine ausreichende Erfahrung.

In der Nordstadt gibt es noch einige große Unternehmen (vor allem Tochterunternehmen großer Mutterkonzerne, die nicht selbst in Kassel ihren Sitz haben). Dazu zählt Bombardier (früher AdTranz), die Schwerlastlokomotiven in Kassel produzieren. ThyssenTransrapid baut Stratorpakete für den Transrapid in der Nordstadt. Daimler-Chrysler baut dort Achsen für Schwerlastfahrzeuge. Von keinem dieser Unternehmen haben leitende Angestellte oder Geschäftsführer an den Sitzungen der Arbeitsgruppen des Nordstadt-Projekts oder der Sozialen Stadt teilgenommen. Nach Auskunft eines Personalleiters von einem dieser Unternehmen rekrutieren sie ihre Arbeitskräfte kaum aus dem sie umgebenden Stadtteil. Durch die Abspaltung weiter Teile der ursprünglichen Produktion und den damit verbundenen Rückgang von Beschäftigten gibt es ausreichend Parkplätze, und die Straßenbahn direkt vor den Werkstoren ermöglicht es auch nicht-motorisierten Beschäftigten, gut zur Arbeitsstelle zu kommen. Als Probleme wurden von diesen Gesprächspartnern hauptsächlich die zu geringen Deutschkenntnisse und die unzureichende Arbeitshaltung vieler – zumal jugendlicher – potenzieller Arbeitskräfte aus dem Stadtteil beschrieben.

Eine erhebliche Bedeutung für die öffentliche Wahrnehmung der Nordstadt spielt auch die Universität, die im südlichen Bereich des Stadtteils ihren Hauptsitz hat. Sie bildet mit ihrem Standort am Holländischen Platz auch die Schnittstelle oder den Übergang zwischen der Innenstadt, der City, und der Nordstadt. Von Seiten der Universitätsleitung oder des Studentenwerks hat – so jedenfalls die Erinnerung der Autorin – niemand an den Treffen, bei denen sie anwesend war, teilgenommen.

Die hier geschilderten Erfahrungen und Beobachtungen machen für das Modellgebiet Kassel-Nordstadt deutlich, dass es nach Einschätzung der Autorin hier kein integriertes Handlungskonzept zur sozialen Stadtteilentwicklung gibt. Weder wird dieser Ansatz zwischen den verschiedenen Dezernaten der Stadtverwaltung verfolgt, obwohl dies wohl durchaus im Interesse der Sozialdezernentin wäre, die sich jedoch in dieser Sache nicht gegen die beiden Dezernenten für Wirtschaft und für Bauen (mit Planung) durchsetzen kann. Noch wird der Ansatz von den verschiedenen Einrichtungen der Wirtschaftsförderung (IHK, HWK, WFG) verfolgt. Schon innerhalb der WFG gibt es keine Strategie, wie man auf die sozialräumlichen Rahmenbedingungen für eine bessere einzelbetriebliche Entwicklung einwirken könnte. Eine solche Strategie zu entwickeln, ist auch bislang kein Auftrag der Stadt (als Hauptgesellschafter) an die WFG. Allerdings versteht sich die WFG auch nicht als eine Institution, die ihre Erfahrungen in Projekten wie dem der Nordstadt wieder konstruktiv in die zuständigen Entscheidungsebenen von städtischer Politik und Verwaltung zurückkoppelt.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 3

Moderation und Berichterstattung: Dr. Heike Herrmann
TU Hamburg-Harburg

Beteiligung der Wirtschaft

Mit dem Leitziel „Arbeit und Beschäftigung“ wird innerhalb der Entwicklung der Sozialen Stadt der Versuch unternommen, das in den Quartieren vorhandene oder zu entwickelnde Arbeitskräfteangebot der durch die Wirtschaft gebotenen Nachfrage näher zu bringen. Wie vorliegende Untersuchungen zeigen, bedarf es mehrerer Zwischenschritte, z.B. der passgenauen Qualifizierung von Bewohnerinnen und Bewohnern, bis eine Angleichung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage möglich ist. Manches Mal ist dies über die lokale Ökonomie gar nicht zu erreichen, sind flankierende Maßnahmen etwa der Steigerung der Mobilität von Bewohnerinnen und Bewohnern unabdingbar. Umgekehrt hat die Forschung auch gezeigt, dass gerade größeren Unternehmen Vorteile des Bezugs ihrer Arbeitskräfte zur unmittelbaren Umgebung erst deutlich gemacht werden müssen: Was nützt es, wenn ein großes Werk Arbeitskräfte aus ganz Europa qualifiziert und diese, aufgrund der nicht vorhandenen Ortsbindung, nach dem Beenden ihrer Ausbildung das Unternehmen wieder verlassen?

Analyse der Ausgangsbedingungen

Am Beginn der Beteiligung der Wirtschaft und damit vor allem der Entwicklung von Konzepten zur Beteiligung wirtschaftlicher Akteure an der Quartiersentwicklung sollte eine gründliche *Analyse der Ausgangsbedingungen* stehen. Für die kommunalen Akteure bedeutet dies zunächst die Finanzierung eines Gewerbebestands- und -entwicklungsgutachtens, welches die Standorte der Betriebe und deren wirtschaftliche Verflechtungen darstellt. Der Blick auf die Verbindungen des lokalen Wirtschaftsraums mit den umliegenden Stadtteilen und auf die Verflechtungen mit dem gesamtstädtischen Wirtschaftsraum sollte in diesem Gutachten enthalten sein. Gebietsabgrenzungen der Sozialen Stadt erwachsen aus sozialen, administrativen und politischen, nicht aus wirtschaftlichen Erwägungen; entsprechend handelt es sich häufig, etwa im Fall reiner Wohngebiete, nicht um Wirtschaftsräume. Weiter geht es um die genaue Analyse der Arbeitskräftenachfrage (Spektrum und Umfang der geforderten Kompetenzen) einerseits sowie um die Erhebung des vor Ort vorhandenen Arbeitskräfteangebots andererseits.

Bereits vorliegende Ergebnisse von Bestandsanalysen (wer sind die lokalen Akteure, welche Akteure fehlen?) weisen darauf hin, dass bei den einzelnen Gebieten der Sozialen Stadt (und damit auch bei der Erstellung von Konzepten für deren Entwicklung) von sehr unterschiedlichen Voraussetzungen auszugehen ist. In der Arbeitsgruppe wurde entsprechend gefordert, bei der Erstellung von Konzepten zunächst sowohl nach Ge-

bietstypen (Gründerzeitviertel mit einer Mischung von Arbeiten und Wohnen; Gebiet mit Industriebrache; Großwohnsiedlung, meist am Rande der Stadt) als auch nach administrativen Rahmenbedingungen (unterschiedliche Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung in den einzelnen Bundesländern, vorhandene oder nicht vorhandene institutionelle Bündelung von Fachressorts etwa in Lenkungsgruppen usw.) zu unterscheiden.

Einbindung der Strategie zur „Beteiligung der Wirtschaft“ in die gesamtstädtische Strategie

Administrative Strukturen und Faktoren wie die Größe der Stadt spielen auch dann eine Rolle, wenn es um die *Einbindung* der im Handlungsfeld „Arbeit und Beschäftigung“/„Beteiligung der Wirtschaft“ verfolgten Strategie *in eine übergeordnete, gesamtstädtische Strategie* geht. Gerade in Bezug auf die Förderung und Unterstützung des Einzelhandels und damit der Nahversorgung in den Gebieten wurden diesbezüglich vor allem negative Erfahrungen gemacht. Was nützt es, etwa mit städtebaulichen Maßnahmen die Entwicklung von Einzelhandelszentren zu unterstützen, wenn in mittel- oder unmittelbarer Nähe die Ansiedlung von großen Einkaufszentren forciert wird? Lokale Interessen sind in vielen Fällen mit gesamtstädtischen zu vereinbaren. Von einem positiven Beispiel in dieser Richtung wurde uns aus Aachen berichtet: Hier wurde zunächst über Verhandlungen mit den verschiedenen zuständigen Stellen der Deutschen Bahn AG dafür gesorgt, dass eine nicht mehr genutzte Bahn(gleis)fläche für eine neue Nutzung zur Verfügung stand. In einem weiteren Schritt wurde von Seiten der Stadt ein Investor gefunden, der neben seinem Interesse an der Fläche auch die Bereitschaft bekundete (unter anderem aufgrund seiner persönlichen Verbundenheit mit der Stadt), andere als die vor Ort bereits vorhandenen Sparten/Themenschwerpunkte des Einzelhandels auf der neuen Fläche anzusiedeln. Hiermit wurde den Ängsten und Protesten der anliegenden Einzelhändler entsprochen; gleichzeitig wurden diese motiviert, sich in den nun in dieser Hinsicht beginnenden Quartiersentwicklungsprozess einzubringen. Durch den über die Neuinvestition entstehenden Handlungsdruck bei gleichzeitiger Unterstützung seitens der Kommune (Vermittlung von Förderprogrammen zur Gebäudesanierung und Innenhofgestaltung, Verbesserung der Infrastruktur) könnte eine umfassende Erneuerung des Quartiers, eine Art „Multiplikatoreffekt der Neuinvestition“ erreicht werden. Eine so angeregte Imageverbesserung des Quartiers könnte weitere Akteure (ob Bewohner oder Unternehmer) auf das Quartier aufmerksam machen und damit zu einer Stärkung der Kaufkraft in dem Gebiet beitragen.

Kritisch angemerkt wurde jedoch auch zu diesem positiven Beispiel einer Verknüpfung von Interessen, dass es keinerlei Garantie dafür gibt, dass der Investor – etwa nach fünf Jahren – nicht doch in die vom umliegenden Einzelhandel angebotenen Sparten wechselt, sodass die kleineren Unternehmen sich lediglich verspätet in ihrer Existenz bedroht sehen.

Breite politische Rückendeckung sowie hohe Kompetenz und Reputation der die Beteiligung vorantreibenden Akteure sind unverzichtbar

Das Projekt Soziale Stadt braucht eine breite Unterstützung in der Öffentlichkeit, die auch durch eine entsprechende symbolische Politik herzustellen ist – der lokale Einzelhandel und das lokale Gewerbe verfügen in der Regel nicht über eine eigene Lobby, die diese Aufgabe übernehmen könnte. Es wurde darüber berichtet, dass ein Aufeinander-Zugehen häufig leichter zu erreichen ist, wenn etwa der Bürgermeister als Einladender für einen hohen politischen Nachdruck sorgt. Im konkreten Vermittlungs- oder Aushandlungsprozess fehlen dem Quartiersmanagement häufig die nötigen Kompetenzen und Ressourcen, um von großen Unternehmen wie kleinen und mittleren Gewerbetreibenden ernst genommen zu werden. Akteure, die ökonomische Akteure beteiligen könnten, sind ebenso sorgfältig auszuwählen wie die Methoden der Aktivierung.

Schließlich erfordert die Entwicklung der Sozialen Stadt – auch im Hinblick auf die Beteiligung der Wirtschaft – ein umfassendes „Bündelungsmanagement“ von Förderprogrammen unterschiedlicher Ressorts, aber auch unterschiedlicher politisch-administrativer Ebenen. So sind hinsichtlich der angestrebten Beschäftigungseffekte bisher personen- und nicht ortsspezifisch gebündelte Programme der Arbeitsämter mit möglichen lokalen Förderungen zu verknüpfen, brauchen investive Mittel der Städtebauförderung häufig nicht-investive Mittel anderer Programme oder auch Akteure. Hierbei sind die unterschiedlichen Zeiten, Fristen und Förderräume zu berücksichtigen. Diesbezüglich ist fraglich, ob ein vor Ort tätiges Quartiersmanagement diese Aufgabe übernehmen kann, oder ob nicht vielmehr innerhalb der Verwaltungsorganisation Lenkungsgruppen oder Ähnliches installiert werden müssen (und dies wiederum auf den verschiedenen Ebenen), die Abstimmungsprozesse einleiten, auf die das Quartiersmanagement dann wiederum zurückgreifen kann.

Der erste Schritt ...

Der erste Schritt in einem Aufeinander-Zugehen, darin waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe einig, ist die Beantwortung der folgenden Frage: Warum sollte sich das Unternehmen X für soziale Stadtentwicklung interessieren? Was kann den Unternehmen angeboten werden, wie sind ihnen Vorteile zu verschaffen? Hierbei ist zu bedenken, dass *Kooperationen mit wirtschaftlichen Akteuren zeitnahe Produkte erfordern*, langfristige Planungen entsprechend lohnende Ergebnisse erbringen müssen. Wie in der Kooperation mit den Bewohnerinnen und Bewohnern auch, stehen unterschiedliche Zeithorizonte (Bewohner – planende Verwaltung; Unternehmen – planende Verwaltung usw.) einer Kooperation häufig von vornherein entgegen.

Ein zweiter Schritt in einem konkreten (Beteiligungs-)Verfahren ist der persönliche Kontakt, ein Aufsuchen, in dem an die konkreten Bedarfe des einzelnen Unternehmens/des Gewerbetreibenden angeknüpft werden kann. Die Formen der Kontaktaufnahme sind dabei so unterschiedlich wie die Akteure der Wirtschaft selbst. Die Beratung und Unterstützung eines türkischen Händlers des kleineren und mittleren Gewerbes sieht gänzlich anders aus als ein Einbeziehen eines weltweit agierenden Großunternehmens. Aus

Hamburg kommt aus diesem Grund der Vorschlag, eine stadtweit agierende Institution (der Wirtschaftsförderung/Beratung) einzurichten, auf die einzelne Quartiersmanagements zurückgreifen können (vgl. Gonzalez/Herrmann 2001).¹ So könnte notwendiges Know-how „passgerecht“ an die lokalen Akteure vermittelt werden, wären in der näheren Umgebung oder auch stadtweit agierende, sich für eine Kooperation anbietende Akteure mit ihrem Potenzial in das Quartier vermittelbar. Traditionell arbeitende *Einrichtungen der Wirtschaftsförderung* sind zudem – um den genannten Anforderungen gerecht zu werden – *aufgefordert, von einer zentralen Angebotspolitik zu einer dezentralen Nachfragepolitik überzugehen* oder die angebotene Dienstleistung in diesem Sinne zu ergänzen. Dabei sollte die Wirtschaftsförderung „weniger als Motor, denn als Lenkrad der Entwicklung“ fungieren: Der Motor sind die angesprochenen Unternehmen selbst, die Wirtschaftsförderung, die IHK und ähnliche Einrichtungen steuern lediglich die Vermittlungsprozesse.

Ergebnisse der Beteiligung der Wirtschaft

Wirtschaftliche Akteure sind mit anderen – zu beiderseitigem Vorteil (!) – zu verknüpfen, wenn es beispielsweise darum geht, *Beschäftigungs- oder Qualifizierungsbündnisse* herzustellen: Betriebe können sich in der Ausbildung eines Schulabsolventen zusammenschließen, können Kooperationen mit Schulen eingehen, die einen begleiteten Übergang von der Schule in den Beruf ermöglichen usw. Nur so lassen sich in Zeiten raschen gesellschaftlichen Wandels Qualifizierungsprojekte installieren, die in ihren Inhalten nachfrageorientiert sind. Hier ist vor allem das Quartiersmanagement gefragt. Bezüglich der zu gewährleistenden Kontinuität in der Förderung von Qualifizierung in den Gebieten sind es jedoch die kommunalen Akteure/Institutionen, die sicherstellen, dass einmal Gefördertes nicht im leeren Raum verpufft. Für die Unternehmen geht es dabei zum einen um ein passgenaues Arbeitskräfteangebot, auf das sie leicht zugreifen können, und zum anderen um eine Stärkung der Kaufkraft in dem Gebiet. Die Stärkung der Kaufkraft durch Lohneinkommen statt Transfereinkommen ist der beste Weg, um Wirtschaftsansiedlungen zu fördern – hierin ist sich die Arbeitsgruppe einig.

1 Gonzalez, T.; Herrmann, H. (2001), Soziale Stadtentwicklung in Hamburg-Altona-Lurup: Voraussetzungen und Handlungsperspektiven in einer Großwohnsiedlung am Rande der Stadt. In: Arbeitskreis Stadterneuerung (Hrsg.), Jahrbuch Stadterneuerung. Opladen.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 3

Becker	Christine	Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH	Kassel
Begaß	Dieter	Stadt Aachen, Fachbereich Wirtschaftsförderung und Europäische Angelegenheiten	Aachen
Bernhardt	Jürgen	Stadtteilbüro Mettenhof	Kiel
Claussen	Wiebke	Stadt Hamm, Stadtplanungsamt	Hamm
Hayden	Jacqueline	FHVR Berlin, Studiengang „Public Management“	Berlin
Henkel	Knut	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung	Berlin
Herrmann, Dr.	Heike	TU Hamburg-Harburg	Hamburg
Klehn	Kirsten	Inst. für Wohnpolitik und Stadtökologie	Hannover
Merz, Dr.	Wiltrud	Arbeitsgemeinschaft Sozialplanung	Marburg/ Lahn
Schmidt	Christoph	Stadt Fulda, Fachstelle für besondere städtebauliche Aufgaben	Fulda
Schuchert	Karl	Landeshauptstadt Hannover, Stadtplanungsamt	Hannover
Seiffert	Marieluise	Stadt Hamburg, Wirtschaftsbehörde MK/M 1	Hamburg
Sondermann	Klaus	LEG, Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH	Düsseldorf
Ulbrich	Bettina	Bezirksamt Lichtenberg, Gleichstellungsbeauftragte von Frauen und Männern	Berlin
Vogt	Christoph	Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung mbH (GIU)	Saarbrücken

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 4

Reinhard Thies,
Stadtplanungsamt Gelsenkirchen

Beteiligung der Freien Träger

1. Engagement von Wohlfahrtsverbänden und Freien Trägern zur Unterstützung von Bürgerengagement, Vernetzung von Stadtteilarbeit und Lokaler Ökonomie

Freie Träger und Dienste der Verbände der Wohlfahrtspflege sind in vielfältiger Weise in den Kommunen und Stadtteilen präsent. Sie sind mit verschiedenen Einrichtungen der Sozial- und Jugendhilfe vor Ort in den Stadtteilen (subsidiär) tätig. Sie stehen insbesondere in sozialen Brennpunkten und Quartieren mit besonderem Unterstützungsbedarf in Ergänzung zu den Diensten der öffentlichen Träger der Sozial- und Jugendhilfe mit der Bevölkerung und den Quartiersakteuren im engen Kontakt. Ob in Kitas, Jugendzentren, Beratungsstellen, Beschäftigungsprojekten oder in Einrichtungen für ältere Menschen – sie erreichen die Menschen im Quartier unmittelbar. Sie sind im Gemeinwesen verankert und Kenner der Lebenswelten sowie der Lebenslagen der betroffenen Menschen. Mit ihren differenzierten Angeboten bilden sie wichtige Teile von Akteursnetzwerken im Stadtteil und unterstützen oder schaffen Kommunikation in den „überforderten“ Sozialräumen.

Auf der Grundlage von Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) sind sie bewährte Partner der kommunalen Daseinsfürsorge und wirken mit in der lokalen Sozial- und Jugendhilfeplanung. Als Träger öffentlicher Belange sind sie herausgefordert, zu öffentlichen Planungsvorhaben Stellung zu nehmen, die sozialen Aspekte in Abwägungsprozesse einzubringen und anwaltlich Interessen von benachteiligten Gruppen zu artikulieren. Insbesondere sind die Träger der Wohlfahrtspflege Partner in der kommunalen Sozialberichterstattung. Sie sind dabei herausgefordert, prioritäre Handlungsbedarfe/-konzepte zur sozialen Stadtentwicklung zu formulieren. Dies gilt auch für die Gestaltung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt (Gebietsauswahl, Integriertes Handlungskonzept usw.).

Viele Verbände verfügen als Träger der Gemeinwesenarbeit über einschlägige Erfahrungen in der quartiersbezogenen Zusammenarbeit insbesondere mit Bewohnerinnen und Bewohnern von sozialen Brennpunkten und mit anderen ausgegrenzten Gruppen. Sie verfügen über differenzierte Kenntnisse der Quartiere und sozialen Milieus. In Partnerschaft mit Akteuren aus Bürgerschaft (Ehrenamtlichen aus Kirchengemeinden, Selbsthilfe und Vereinen usw.) bilden sie eine wichtige Lobby für diese Stadtgebiete insgesamt und übernehmen Anwaltsfunktion für benachteiligte Bewohnergruppen.

Das Handlungskonzept Soziale Stadt will diese Potenziale des Dritten Sektors einbinden und als Basis für eine breite Bürgerbeteiligung und Projektentwicklung nutzen. Die Freien Träger sind gefordert, diese Potenziale in die Gestaltung der Sozialen Stadt aktiv einzubringen und als Partner im kooperativen Stadtteilmanagement zur Verfügung zu stehen. Der öffentliche und der wirtschaftliche Bereich müssen bereit sein, dieses Know-how in den Planungs- und Gestaltungsprozess aufzunehmen. Als Träger von Quartiersmanagements oder Gemeinwesenbeauftragte werden sie Entwicklungspartner zur Gestaltung „Integrierter Handlungskonzepte“ bzw. „Lokaler Aktionspläne“.

Die Träger müssen bereit sein, die vielen Mitakteure aus dem Stadtteil in ein Vernetzungskonzept vor Ort einzubeziehen, um dieses wirkungsvoll zu gestalten. Sie sind aufgefordert, für die notwendige Professionalität von Gemeinwesenarbeit und die geeigneten Rahmenbedingungen für intermediäres Handeln von Fachpersonal im Gemeinwesen zu sorgen. Die Gemeinwesenarbeit muss qualifiziert sein/werden, die Akteure im Konfliktfeld vor Ort zu unterstützen und für einen fairen Interessenausgleich unter den Beteiligten zu sorgen.

Als Träger von Gemeinwesenarbeit im Sinne eines Quartiersmanagements gilt es, neue Kooperationen einzugehen und sich als Teil einer lokalen/kommunalen Entwicklungspartnerschaft zu definieren. Neue Formen der partnerschaftlichen Trägerschaft müssen erprobt werden. Praktizierte Modelle wie Trägerverbünde oder treuhänderische Trägerschaften müssen auf Wirksamkeit und Erfolg hin überprüft werden.

Perspektivisch ist darüber nachzudenken, wie durch Bürgervereine oder Nachbarschaftsstiftungen selbsttragende Strukturen mit nachhaltiger Wirkung über den Zeithorizont des Programms Soziale Stadt hinaus in den Stadtteilen geschaffen werden können.

Als weiteres Aktionsfeld bietet sich den freien Trägern die Mitwirkung an der Aufgabe, Arbeitslosigkeit im Quartier zu überwinden. Neue Möglichkeiten zur lokalen Beschäftigung/Qualifizierung und Schaffung neuer Arbeitsplätze ergeben sich aus einer Vielzahl von unerledigten Aufgaben in benachteiligten Stadtteilen. Die nicht befriedigten Bedürfnisse bieten Ansätze für Projektentwicklungen im Bereich der lokalen Wirtschaft und gemeinwesenbezogenen Dienstleistungen. Neben den klassischen Trägern der Lokalen Ökonomie können sich auch neue Ansätze der Gemeinwesenökonomie in Form gemeinwohlorientierter Beschäftigungsträger entwickeln.

2. Gemeinwesenarbeit – Konzept und Strategie Freier Träger zur Aktivierung von Nachbarschaften und Projektentwicklung vor Ort

Für die nachhaltige positive Entwicklung in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf ist entscheidend, dass die Aktivierung, Einbindung und Beteiligung möglichst aller Bevölkerungsgruppen gelingen. Wichtig ist, dass vorhandene Ressourcen und Potenziale im Stadtteil erkannt und genutzt werden. Politik und Verwaltung müssen überzeugt sowie für Aktivitäten und Engagement im Stadtteil gewonnen werden. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Stadtteilakteure soll vorangetrieben werden. Hier stellt sich ein besonderer Handlungsbedarf für freie Träger der Sozial- und Jugendhilfe. Diese müssen ihre Konzepte und Strategien zur Sozialraumorientierung und Gemeinwesenarbeit (GWA) weiterentwickeln, um den neuen Herausforderungen, Lebenslagen, Kooperatio-

nen usw. gerecht zu werden. Dazu werden im Folgenden einige der wichtigen Grundprinzipien der GWA vorgestellt.

Die Gemeinwesenarbeit soll sich demnach nicht nur als methodischer Ansatz der Sozialarbeit darstellen, sondern eine Managementfunktion für einzelne Quartiere und den ganzen Stadtteil erhalten:

Verankerung im Quartier/Stadtteil

Die besondere Qualität der Gemeinwesenarbeit gründet sich in ihrer Verankerung im Quartier/Stadtteil. Die GWA ist mit niedrigschwelligen Anlaufstellen sowie Räumen und Gelegenheiten zur Kommunikation in den Quartieren präsent. Mit Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Einzelne und unterschiedliche Zielgruppen stellt sie den Bezug zum gesamten Sozialraum und den unterschiedlichen Nachbarschaften am unmittelbaren Ort des Geschehens her. Die hieraus entstehende Vertrautheit mit stadtteil- und wohngebietspezifischen Kommunikations- und Sozialstrukturen und die geschärfte Sensibilität für Problemhintergründe, aber auch vorhandene Potenziale im Stadtteil sind die wesentliche Voraussetzung für eine stabile Vertrauensbasis zur Bewohnerschaft und zu den Stadtteilakteuren. Unkonventionelle Methoden zur Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner und Kontaktaufnahme unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen prägen die Zugänge. Aktivierende Bestandsaufnahmen zusammen mit den Akteuren aus den Quartieren bilden eine wichtige Grundlage für sozialräumliche Analyse und Planung.

Partnerin für Bevölkerung im Stadtteil

Gemeinwesenarbeit ist Anlaufstelle für die Bevölkerung in den Quartieren und bietet sich den Menschen im Stadtteil als Partnerin an. Im Stadtteil-/Quartiersbüro („Stadtteilwerkstatt“) bildet sich eine Nachbarschaftsagentur, die Wegweiser für Einzelfallhilfe ist, gleichzeitig sorgt sie dafür, dass sich das Interesse von Menschen formuliert und/oder organisiert und wirkt somit als Lobby für den Stadtteil im Entwicklungsprozess.

In Stadtteilbüros finden Menschen ein offenes Ohr für ihre Anliegen und Probleme. Ob es um den letzten Sozialhilfebescheid, den Lärm der Jugendlichen auf dem Spielplatz, die Erhöhung von Mietnebenkosten oder die geänderte Straßenführung geht, Gemeinwesenarbeit weiß um Zuständigkeiten, kennt Strategien, schafft Zugänge und unterstützt eigenverantwortliches Handeln.

Moderation, Kooperation und Vernetzung

Die Lebenssituation der Menschen in den „klassischen“ sozialen Brennpunkten war in der Vergangenheit bei allen Unterschieden in der individuellen Lebenslage vergleichsweise homogen. Die Gemeinwesenarbeit war hier häufig die einzige Unterstützung, die die Menschen vor Ort hatten.

Heute haben wir es mit Stadtteilen zu tun, in denen viele verschiedene Bevölkerungsgruppen wohnen und miteinander auskommen (müssen). Gerade diese Gebiete sind

Orte der Integration. Verschiedene ethnische und soziale Gruppen leben hier, zum Teil ohne direkte Bezüge zueinander, zusammen. Ähnliches gilt für verschiedene soziale Einrichtungen, Schulen, Vereine, Geschäfte und Betriebe im Stadtteil. Auch hier sind Kontakte meist eher zufällig. Die Moderation zwischen den unterschiedlichen Interessen, die Kooperation mit Partnern und die Vernetzung der Akteure und Aktivitäten gewinnen deshalb in der Arbeit immer mehr Bedeutung.

Kenntnisse von und Erfahrungen mit den unterschiedlichen Lebenswelten und sozialen Milieus, ein hohes Maß an kommunikativer Kompetenz und ein vielfältiges Wissen von Methoden zur Arbeit mit Gruppen sind Grundlage für eine erfolgreiche Arbeit in den Quartieren. Gemeinwesenarbeit wendet sich als intermediäre Instanz an Bürgerschaft und Akteure im Stadtteil sowie an Verwaltung und Politik.

Kooperative Projektentwicklung zur Gestaltung des Gemeinwesens

Zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern, mit Einrichtungen im Stadtteil, mit Beschäftigungsträgern, mit dem lokalen Gewerbe und der Wohnungswirtschaft, mit Verwaltung und Politik sowie weiteren Partnern arbeitet die Gemeinwesenarbeit an der Gestaltung der Lebensbedingungen im Stadtteil. Im Verbund und in Kooperation entwickelt sie Projekte zur Verbesserung der Nachbarschaft wie Stadtteilsteste und Kulturprojekte. GWA konzipiert und aktiviert für Projekte zur Verbesserung des Wohnumfelds (z.B. Grünflächengestaltung, Parkraumgestaltung) oder zur Beschäftigungsförderung (z.B. Stadtteilcafés, Fahrradwerkstätten). Handlungsleitend für ihr Engagement sind dabei die Interessen des Stadtteils insgesamt und die der dort lebenden Menschen. Die folgende Auflistung zeigt die Vielfältigkeit des möglichen GWA-Aufgabenspektrums.

Aufgaben von Gemeinwesenarbeit

A Bereitstellung bedarfsgerechter Treffpunkte und Räume vor Ort:

- Stadtteilbüro als Anlaufstelle vor Ort
- Niedrigschwelliges Sozialbüro mit Arbeitsmarktagentur
- Vermittlungsstelle von Diensten
- Schaffung eines Orts der Begegnung
- Treffpunkte für Bewohnergruppen
- Initiativen und Stadtteilgruppen

B Aktivierung und Unterstützung von Selbstorganisation und Bewohnerbeteiligung

- Beratung von Selbsthilfegruppen, Vereinen zur Stärkung der Nachbarschaft
- Aufbau eigenständiger Bewohnerorganisationen (z.B. Mieterräte)
- Schaffung von Austauschmöglichkeiten (Foren, Gremien usw.)

C Förderung der Kommunikation, Vernetzung und Kooperation

- Aufbau und Weiterentwicklung von geeigneten Kooperationsstrukturen (z.B. Stadtteilkonferenz)
- Vermittlung zwischen den verschiedenen Lebenswelten, „Übersetzung“ der unterschiedlichen Denkweisen
- Moderation zum Interessenausgleich zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungs- und Interessengruppen im Stadtteil
- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit im Stadtteil

D Kooperative Entwicklung von Strategien zur Verbesserung der Lebenslagen

- Erkundung von Interessen und Bedarfen auf der Ebene der Bewohner und Professionellen
- Einwerbung, Bündelung und Organisation von Ressourcen zur Entwicklung spezifischer, auf die Bedürfnislage der Bevölkerung bezogener Projekte
- Erschließung von Wegen zur Umsetzung von Projektvorschlägen
- Lokale Beschäftigungsförderung, Stärkung der Lokalen Ökonomie

E Arbeit mit Zielgruppen

- Bereitstellung eines differenzierten Angebots für verschiedene Zielgruppen (Kinder- und Jugendarbeit, Frauen- und Männergruppen)
- Unterstützung benachteiligter Interessengruppen bei der Artikulierung ihrer Bedürfnisse
- Entwicklung einer spezifischen sozialen Infrastruktur
- Absicherung der Regelversorgung (Kindertagesstätten)

F Lobby für den Stadtteil

- Kontinuierliche Konfrontation von Politik und Verwaltung mit den Lebens- und Wohnbedingungen der Bevölkerung (z.B. Stadtteilbeirat)
- Projekt- und Antragsbegleitung für Vorschläge und Initiativen aus dem Stadtteil
- Unterstützung von Bewohnergruppen und Stadtteilinitiativen in Gremien
- Öffentlichkeits- und Pressearbeit in den örtlichen Medien

3. Gemeinwesenarbeit als Part eines Kooperativen Stadtteilmanagements zur Entwicklung und Umsetzung von Integrierten Handlungskonzepten

Zu den Erfolgsvoraussetzungen für eine zielgerichtete soziale Stadtteilentwicklung gehören die gleichberechtigte Einbeziehung und Kooperation der Akteure des ersten (öffentlichen), zweiten (wirtschaftlichen) und dritten (gemeinnützigen) Sektors. In der Praxis ist das Programm Soziale Stadt aufgrund seines Ursprungs und seiner Finanzierung oft von Akteuren des Städtebaus oder der Stadtplanung dominiert. Die Umsetzung orientiert sich daher immer noch weitgehend am traditionellen Vorgehen der Stadterneuerung. Subsidiäre Ansätze, wie im Sozialgesetzbuch verankert, haben im Städtebau kaum Tradition. Partizipative Sozialplanung, Anwaltsplanung, Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen usw., wie sie GWA-Konzept und Strategie verstehen, hat sich in der Praxis der Stadterneuerung nur verhalten durchgesetzt.

Die Akteure der sozialen Arbeit haben sich in der Praxis der Stadterneuerung noch nicht genügend profiliert. Als Folge erhalten sie auch nicht die notwendige Bedeutung bei der Entwicklung und Gestaltung von „Integrierten Handlungskonzepten“. Dies zeigt sich sowohl in der verwaltungsinternen Gewichtung als auch in der mangelnden Einbindung der freien Träger aus Sozial- und Jugendhilfe. Maßnahmen und Projekte zur Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe der Bevölkerung, zur nachhaltigen Stabilisierung der sozialen Verhältnisse und des nachbarschaftlichen Zusammenlebens im Stadtteil kommen häufig zu kurz. Die freien Träger Sozial- und Jugendhilfe bringen sich mit ihrer Gemeinwesenkompetenz nicht genügend ein und nehmen die Chance zur Mitgestaltung in den Stadtteilen nur unzureichend wahr.

Für ein leistungsfähiges „Kooperatives Stadtteilmanagement“ sind die Träger der Gemeinwesenarbeit unverzichtbare Partner. Sie müssen – auch im Sinne der Leitfäden zur Sozialen Stadt – bei der Gestaltung der Stadtteilentwicklung gleichberechtigt einbezogen werden. Es muss allerdings ein praktikables Modell zur Kooperation gefunden werden, das die unterschiedlichen Akteure aus Politik, Verwaltung, Trägerspektrum, Wirtschaft und Bürgerschaft zusammenbringt und sowohl Transparenz als auch Effizienz sicherstellt. Zum einen ist innerhalb der kommunalen Verwaltung eine verantwortliche Koordination der städtischen Behörden als Stabsstelle notwendig. Zum anderen ist für die Aktivitäten vor Ort ein besonders qualifiziertes Team von Stadtteilentwicklern („Tandem“ aus Gemeinwesen- und Planungsbeauftragten) einzusetzen, das unterschiedliche Aufgaben und Funktionen für den Stadtteil wahrnimmt.

Als Erfolg versprechend hat sich das an einigen Standorten praktizierte „Tandem“-Modell erwiesen. In „Stadtteilwerkstätten“ werden die Kompetenzen des Gemeinwesen- und des Planungsbeauftragten zusammengeführt.

Während der Gemeinwesenbeauftragte durch Aktivierung und Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger und Bewohnergruppen sowie durch Organisation des Träger- und Akteursnetzwerks im Stadtteil den „Bottom-up“-Ansatz realisiert, bringt der Planungsbeauftragte Planungs- und Entwicklungsvorstellungen der Kommune und der Wohnungswirtschaft „top down“ ein. Nur dieses „Tandem“, das heißt beide Professionen gemeinsam, kann die unterschiedlichen Interessen kooperativ integrieren.

Es versteht sich von selbst, dass die Grundelemente dieses Modells in jeder einzelnen Kommune und jedem Stadtteil auf die örtlich vorzufindenden Gegebenheiten zu übertragen sind. Das heißt, vor Ort müssen gewachsene Strukturen, politische Konstellationen, beteiligte Akteure, langjährige Traditionen und vieles mehr berücksichtigt werden.

Betont werden muss, dass – wie immer die örtliche Umsetzung auch aussehen mag – die Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie die Einbindung, Organisation und Formierung des örtlichen Akteursnetzes an dem jeweiligen Standort unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen einer nachhaltigen sozialen Stadtteilentwicklung sind.

Im „Kooperativen Stadtteilmanagement“ ist insbesondere der Part der Gemeinwesenarbeitsbeauftragen unabhängig von hoheitlichen Aufgaben wahrzunehmen. Häufig sind Kommunalpolitik und -verwaltung Adressaten von Forderungen aus dem Stadtteil, die nicht in deren Interesse liegen oder sogar im Widerspruch zu ihren Interessen stehen. Loyalitätskonflikte städtischer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind dadurch vorprogrammiert. Insofern sollten sich freie Träger mit dem Ansatz der Gemeinwesenarbeit im Arbeitsfeld engagieren, da hierdurch eine klarere Interessenvertretung für den Stadtteil möglich ist. Geeignete Träger sollten nach lokalen Gegebenheiten ausgewählt oder neu gebildet werden.

Freie Träger haben eine besondere Unterstützungsfunktion für die Entwicklung von neuen Beteiligungsforen für Stadtteilakteure und zur Schaffung einer neuen partizipativen Planungskultur sowie zur Überwindung von Politikverdrossenheit in benachteiligten Stadtquartieren.

Um die Möglichkeiten der Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen zu stärken, bedarf es verbindlicher Formen der Beteiligung der betroffenen Bevölkerung. Gerade in den benachteiligten Stadtquartieren fehlen diese bis heute überwiegend. Neben „offenen Bürgerforen“ und „Runden Tischen“ muss ein Bürger-/Politikdialog konstituiert werden, der zur Überwindung von Politikverdrossenheit beitragen kann. Hier sind Stadtteilbeiräte ein erwiesenermaßen Erfolg versprechender Ansatz.

Stadtteilbeiräte mit Delegierten aus unterschiedlichen Quartieren und kulturellen Milieus, in denen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Parlamentsfraktionen über politische Prioritäten debattiert wird, in denen über die Verwendung von Verfügungsfonds entschieden wird, schaffen Offenheit, Transparenz und eine neue politische Kultur.

Erfahrungen zeigen, dass sich so ein neues Wir-Gefühl und eine Lobby für benachteiligte Stadtteile entfalten. Gemeinwesenarbeit kann dazu beitragen, dass auch zunächst sprachlose Gruppen neue Zugänge zur Entwicklung von Nachbarschaften finden. Neben punktuellen „Events“ können so nachhaltige Strukturen der Partizipation entstehen.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 4

Moderation: Susanne Kretschmer,
BBJ-Service gGmbH

Berichterstattung: Verena Rösner,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Beteiligung der Freien Träger

Zu Beginn der Diskussion in der Arbeitsgruppe wurde festgestellt, dass nur vereinzelt Vertreterinnen und Vertreter von Freien Trägern anwesend waren. Dies wurde als Symptom für deren geringe Bedeutung im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ gewertet. Die Soziale Stadt wolle viele Politikfelder aktivieren, jedoch fänden die Wohlfahrtspflege und die Freien Träger keine angemessene Berücksichtigung. Freie Träger seien insgesamt zuwenig in den Bereich Stadtentwicklung und Städtebauförderung eingebunden. Das Partnerprogramm E&C („Entwicklung und Chancen jungen Menschen in sozialen Brennpunkten“) wurde in diesem Zusammenhang als ein „Freie-Träger-Programm“ bewertet.

Der Aussage des Impulsreferenten, dass der Städtebau das Subsidiaritätsprinzip nicht kenne, wurde widersprochen. In den Städtebauförderrichtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen werde das Subsidiaritätsprinzip angewandt. Jedoch seien auch in diesem Bundesland die Freien Träger im Bereich Städtebauförderung eher marginal vertreten. Diese Situation wurde damit begründet, dass die Freien Träger es versäumt haben, sich mit dem *bottom-up*-Ansatz zu profilieren, und sie gleichzeitig im Politikfeld Städtebauförderung nicht wahrgenommen werden.

Die zu geringe Berücksichtigung der Freien Träger im Programm Soziale Stadt wurde des Weiteren mit dem *top-down*-Ansatz des Programms begründet, aber auch mit dem Versäumnis der Freien Träger, sich ausreichend einzubringen.

Freie Träger wurden als die Experten der Probleme und Potenziale im Stadtquartier angesehen. Zu unterscheiden sei zwischen den Freien Trägern mit einem vorrangig ökonomischen Ansatz (Dienstleister, z.B. Heimbetreiber) und denen mit einer stärkeren Gemeinwesenorientierung. Erstere konzentrierten sich auf die eigenen wirtschaftlichen Interessen, während Letztere die Stadtteilarbeit auch mit ehrenamtlicher Arbeit verstärkt tragen und fördern (Zivilgesellschaft).

Die Durchführung von Quartiermanagements durch Freie Träger wurde positiv bewertet. Freie Träger können durch ihre oft jahrelange Arbeit an der Basis im Stadtteil fachliche und finanzielle Interessen bündeln. Sie seien in der Bevölkerung akzeptierter als Vertreterinnen und Vertreter amtlicher Institutionen (beispielsweise der Stadtverwaltung).

Die Frage, woher ein Freier Träger die Legitimation für seine Arbeit im Stadtteil nimmt, konnte in der Kürze der Zeit nicht ausreichend erörtert werden. Die Gefahr der Entwicklung einer Parallelstruktur zum parlamentarischen System in der Kommune wurde aufgezeigt. Auch wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Förderung Freier Träger auch zu einer Erstarrung in einer Versäulungsstruktur führen kann.

Wichtig ist die Einbettung der Freien Träger in die kommunale Wirtschaftsentwicklung. Dabei sollten auf das Quartier zugeschnittene Ansätze im Zentrum stehen, beispielsweise Ansätze zur Nachbarschaftshilfe, die aus der Schwarzarbeit herausführen.

Verfügungsfonds im Stadtteil sollten durch Beiräte einer legitimierten Kontrolle unterliegen. In diesem Beirat sollten Freie Träger als Bürgeranwälte beteiligt sein. Das Programm Soziale Stadt kann nur langfristig Wirkung erzielen. Freie Träger können die Nachhaltigkeit der Investitionen sichern helfen.

Fazit

Voraussetzung für eine sinnvolle Beteiligung von Freien Trägern im Stadtteil ist eine Definition von deren Selbstverständnis und Auftrag (Was ist ein Freier Träger?). Auch sollten die verschiedenen Rollen, die sie übernehmen können, differenziert werden (Welche Rolle nimmt der Freie Träger im Stadtteil und auf politischer Ebene – Kommune oder Land – ein?).

Zu den sinnvollen und notwendigen Rollen und Aufgaben der Freien Träger im Stadtteil gehören:

- fachlicher Experte zu sein, zu vernetzen;
- Zugang zu den Bewohnerinnen und Bewohnern zu schaffen;
- Lobby zu sein oder Lobby zu organisieren;
- Projekten zu initiieren und/oder umzusetzen.

Mögliche weitere Rollen und Aufgaben für Freie Träger: Treuhänder des Verfügungsfonds (Stadtteilbudget usw.) und Gemeinwesenbeauftragter (Quartiermanager). Ansätze für eine strukturelle Einbindung der Freien Träger können in den Bereichen Trägerverbund zur Vernetzung vor Ort, Lenkungsgremien und Beiräte liegen.

Generell sprachen sich die Arbeitsgruppenteilnehmer für die Entwicklung von differenzierten, auf den Stadtteil bezogenen Ansätzen aus.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 4

Albuschkat	Silke	Landeshauptstadt Düsseldorf, Planungsamt	Düsseldorf
Böhm	Stefanie	Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie NRW, Programmgeschäftsst. Wohnraumversorgung	Düsseldorf
Heinrichs	Gertrud	Stadtteilbüro Nachbarschaftsheim, Wuppertal e.V., Quartiersmanagement	Wuppertal
Hofman	Michaela	Diözesan-Caritasverband Köln	Köln
Kretschmer	Susanne	BBJ SERVIS gGmbH	Berlin
Murböck	Marion	ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund
Olhagaray	Bärbel	Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Steuerungsamt	Berlin
Richter	Saskia	Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche Deutschland	Stuttgart
Thies	Reinhard	LAG Soziale Brennpunkte Hessen e.V.	Frankfurt a. M.
Veltjes	Ralf		Emden
Vöcks	Christian	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 5

Jan Kuhnert

Geschäftsführer der KUB Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH

Beteiligung der Wohnungsunternehmen

Aus der Erfahrung als kaufmännischer Geschäftsführer der städtischen Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH (GBH) (1997–2002) kann ich über das Gebiet Hannover-Vahrenheide berichten. Es wurde als eines der 16 Modellgebiete wegen seiner frühzeitig integrativ konzeptionierten Sanierungsplanung ausgewählt, obwohl keinerlei Bundesmittel in das Gebiet fließen. Jedoch haben wir durch eine Sonderförderung des Landes Niedersachsen – zusammen mit den kommunalen Kofinanzierungsmitteln – immerhin 30 Millionen DM für die nächsten zehn Jahre zur Verfügung, weit mehr als manch anderes Modellgebiet.

Zunächst ist für diese Modellgebiet wichtig – und dies ist das Besondere an der Rolle unseres Wohnungsunternehmens –, dass die Sanierungskonzeption 1997 gemeinsam von dem Stadtplanungsamt und der GBH formuliert und auch als gemeinsame Vorlage von den zuständigen Ratsgremien beschlossen wurde¹. Diese direkte Beteiligung des Wohnungsunternehmens, obwohl in Hannover traditionell das Stadtplanungsamt der Sanierungsträger ist, war Neuland für beide Seiten und hat sich grundsätzlich sehr positiv ausgewirkt. Eine der gemeinsamen Maßnahmen war die Einrichtung eines förmlich nicht bestätigten Sanierungsbeauftragten, der als Neutraler von beiden Hauptakteuren ausgesucht und finanziert wird. Dieser leitet ein Sanierungsbüro, in das sowohl die GBH wie die Stadt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegiert haben, um so vor Ort auf kurzen Wegen Abstimmungsprozesse zu beschleunigen und Informationswege zu bahnen. Durch meine berufliche Vergangenheit – ich habe mit meiner KUB 1994/95 eine empirische und theoretische Studie über „Ursachen sozialer Spannungen in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus“² im Auftrag der Nassauischen Heimstätte in Frankfurt durchgeführt – konnte ich in diese Kooperation sowohl Erfahrungen wie Engagement einbringen. Es haben sich aber auch Probleme in der Rolle des Wohnungsunternehmens gezeigt, über die ich gleichfalls berichten will.

So hat sich auf unserer Seite als erhebliches Hindernis herausgestellt, dass eben die großen Wohnungsunternehmen vielfach in der Vergangenheit die Rolle des „Verwalters“ der Wohnungen mit technischer Vollversorgung ausgeübt haben und so unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zunächst Probleme mit einer direkten Einbeziehung der

¹ Vgl. Kuhnert, Jan; Fabich, Matthias, Aktionsprogramm integrierte Sanierung Vahrenheide-Ost – Ansätze für eine soziale Stadterneuerungspolitik. Beschlussvorlage, Hannover Mai 1997.

² Vgl. Kuhnert, Jan, Ursachen sozialer Spannungen in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Endbericht, Nassauische Heimstätte Frankfurt 1995 sowie Fürst, Hans; Kuhnert, Jan, Quartiersmanagement als wohnungswirtschaftliche Kernaufgabe? In: Mitteilungen der Landesentwicklungsgesellschaften und Heimstätten, Bonn März 1996, S. 8–14.

Mieterschaft in die wirtschaftlichen Entscheidungen des Unternehmens hatten. Wegen der „Wohnungsvergabe“ durch das Wohnungsunternehmen hatte sich im Unternehmen auch noch nicht ein Verantwortungsgefühl für die mit der sozialen Struktur der Mieterschaft verbundenen Konflikte entwickelt, und die Handlungsverantwortung wurde dabei eher in Richtung Stadt delegiert.

Bei den zuständigen städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern war zunächst sehr gewöhnungsbedürftig, dass das Wohnungsunternehmen unmittelbar in die Entscheidungsvorbereitung einzubeziehen war, waren doch die bisherigen Sanierungsverfahren ausschließlich durch das Stadtplanungsamt – mit viel Bürgerbeteiligung – gesteuert worden. Auch die Einbringung der konkreten Kenntnisse der Mieterschaft mit der Forderung, diese bei der Wohnungsvergabe des Amtes zu berücksichtigen, musste intensiv diskutiert werden und konnte zu einem neuen gemeinsamen Abstimmungsverfahren über die Wohnungsbelegung unter Einbeziehung unserer Mietervertreter konkretisiert werden.

Mit Blick auf diesen Impulskongress ist allerdings festzustellen, dass die Wohnungswirtschaft – meiner Kenntnis nach – bisher zu wenig in die Ausgestaltung der Richtlinien für das Programm Soziale Stadt des Bundes einbezogen wurde³. Unsere Erfahrungen wären sicherlich hilfreich für eine stärker zielgerichtete Praxis des Programms.

Ein Defizit möchte ich aus unserer Hannoveraner Erfahrung⁴ schon mal ansprechen: Ich vermisse die Verpflichtung für die Kommunen, die aus dem Programm gefördert werden, dass sie über ihr Programmgebiet hinausgehend ein qualitatives und quantitatives Programm auf gesamtstädtischer Ebene vor Bewilligung von Fördermitteln oder nach höchstens einem Jahr beschließen müssen. Ein solches Programm muss klare Auskunft geben, welche Funktion das Gebiet langfristig für die Stadt hat und vor allem – wenn das Gebiet sozial „stabilisiert“ werden soll – wo denn dann künftig die im Gebiet nicht mehr erwünschten benachteiligten Haushalte untergebracht werden (Umverteilung von entsprechenden Bindungen). Da ja häufig eine Überkonzentration von benachteiligten Haushalten in den Programmgebieten beklagt wird, sollte die Stadt dann nachweisen, in welchen anderen, bisher nicht so belasteten Stadtteilen neue Wohnungsbindungen für diese Haushalte im Ausgleich für die weggefallenen gebundenen Wohnungen geschaffen werden. Ein solches kommunales Konzept nimmt dann auch so genannte bessere Stadtteile in die Pflicht, einen Beitrag zur Versorgung der am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte zu leisten. Ein derartiges Programm nenne ich dann „Solidarische Stadt“ – und das wäre eigentlich überfällig.

Auch aus Sicht eines Wohnungsunternehmens ist ein solcher Programmansatz sehr sinnvoll, weil eine stadträumliche Verteilung der gebundenen Wohnungen die Belastung des Unternehmens aus den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus reduziert und eine mittelfristig bessere Vermietung sichert. Wir haben in der GBH mit Zustimmung der Stadt ein weitergehendes Programm namens „GBH 2010“ aufgelegt, mit dem wir rund 20 Prozent unserer Siedlungen im Rahmen einer Mieterprivatisierung verkaufen wollen. Den Erlös wollen wir dann – neben notwendigen Herrichtungsmaßnahmen – auch für

3 Dies wurde in Hessen zumindest anders angegangen; für die Umsetzung auf Landesebene wurde HEPNEST gebildet, an dem die Ministerien, Kommunen, Wohnungsunternehmen und Fachberater beteiligt sind.

4 Vgl. Kuhnert, Jan, Die Großsiedlung der Zukunft als „solidarische Stadt“ – Integrierte Sanierung von Stadtteilen in Hannover. In: Der Städtetag, August 2000, S. 32–36.

den Ankauf bzw. Neubau von Mietwohngebäuden in den Stadtteilen Hannovers nutzen, in denen wir noch nicht so stark vertreten sind.

Eine besondere Rolle können die Wohnungsunternehmen bei der Quartiersentwicklung auch für die lokale Ökonomie spielen. Dabei müssen allerdings allzu enge betriebswirtschaftliche Ansichten überwunden werden. Zum Beispiel haben wir mit der GBH in Hannover-Vahrenheide einen Handwerksbetrieb als Tochterunternehmen gegründet, obwohl die meisten Wohnungsunternehmen ihre so genannten Regiebetriebe in den letzten Jahren abgeschafft haben. Dieser Handwerksbetrieb, gegründet durch Aufsichtsratsbeschluss nach einigen Kontroversen mit der Handwerkskammer, beschäftigt nur arbeitslose Mieter aus dem Quartier und ist dadurch mit bis zu 30 Arbeitsplätzen der größte Arbeitgeber in dem Gebiet von rund 3 500 Wohneinheiten⁵. Durch diese Mitarbeiter „vor Ort“ wurden nicht nur die Mietzahlungsfähigkeit und der soziale Status dieser Haushalte verbessert, sondern die Mitarbeiter sind faktisch auch „soziale Stützpunkte“ des Unternehmens im Gebiet, da sie durch ihre Präsenz (z.B. Grünpflege, Reinigung, Malerarbeiten) eine Vandalismusschäden reduzierende soziale Kontrolle ausüben. Allerdings ist die Leistungsfähigkeit dieser langjährig arbeitslos gewesenen Mitarbeiter verständlicherweise noch erheblich eingeschränkt, weshalb der Betrieb noch keinen Gewinn erzielt, da er gegenüber dem Wohnungsunternehmen nur nach den – durch Ausschreibungen gewonnenen – Marktpreisen abrechnen darf. Es ist hier die Überzeugungsarbeit einer engagierten Geschäftsführung nötig, um die „eingesparten“ Vandalismusschäden und die Präsenzverbesserung gegen die operativen Verluste zu „verrechnen“, da sonst das betriebswirtschaftliche Aus durch den städtischen Gesellschafter droht⁶.

Abschließend möchte ich auf ein großes Problem des Programms Soziale Stadt – vor allem in Niedersachsen – hinweisen, welches das Engagement der Wohnungswirtschaft deutlich bremst: Noch immer wird von den kommunalen oder Landesbehörden das Programm wie ein Städtebauprogramm verstanden, was in Hannover dazu führt, dass viel zuwenig „manpower“ finanziert wird. Wir brauchen zwar auch Investitionshilfen, aber in diesen schwierigen Stadtteilen steht die Mobilisierung der Selbsthilfepotenziale der Anwohnerschaft im Mittelpunkt. Hierfür müssen – neben den üblichen „Beteiligungsverfahren“ und Kleinprojekten – auch langjährige soziale Betreuung und Finanzierung von Bürgervereinen ausreichend möglich sein. Es kann nicht erwartet werden, dass hier die Wohnungsunternehmen in die Lücke springen und dann, nach Auslaufen einer Startfinanzierung, auf dem Weiterbeschäftigungsrisiko alleine sitzen bleiben.

Natürlich tragen wir durch Verstärkung der sozialen Mieterbetreuung, einer umfassenden Mieterbeteiligung und durch erhebliche Investitionen unseren Teil an der Quartiersentwicklung, aber die „Reparatur“ der durch die kommunale Zuweisungspraxis entstandenen einseitigen Bewohnerstruktur und deren weit über jedes normale Maß hinausgehende Betreuungsaufwand können nicht allein der kommunalen Wohnungswirtschaft aufgebürdet werden. Dies ist auch aus Sicht einer „solidarischen Stadt“ nicht vertretbar.

5 Vgl. Kuhnert, Jan, Integrierte Sanierung – Ziel des Quartiersmanagements in Vahrenheide. In: vdw (Hrsg.), Soziales Management, Hannover 1998, S. 46–50.

6 Zur den Problemen eines betrieblichen Controllings im Wohnungsunternehmen vgl. Kuhnert, Jan, Schluss mit Bauchentscheidung und Gießkannenprinzip – Zum Controlling in der Wohnungswirtschaft. In: Die Wohnungswirtschaft, Heft 11/2001, S. 60–63.

Diese nachträgliche Korrektur kommunaler Entscheidungen sollte aus Steuermitteln getragen werden, sie sollte nicht aus den Mieteinnahmen der kommunalen Wohnungsunternehmen bezahlt werden müssen, die schon große Integrationsleistungen hinsichtlich benachteiligter Haushalte erbringen.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 5

Moderation und Berichterstattung: Robert Sander,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Beteiligung der Wohnungsunternehmen

Ein Blick in die Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer machte deutlich, dass die Wohnungswirtschaft selbst kaum vertreten war. Dies wurde von der Teilnehmerschaft (überwiegend Kommunalvertreterinnen und -vertreter; einzelne Planungs- und Stadtteilbüros; Unis) bedauert und auch kritisiert. Damit wiederholten sich Erfahrungen, die bereits auf dem ersten Impulskongress in Leipzig gemacht wurden: dass die Wohnungswirtschaft offensichtlich kaum für derartige Veranstaltungen interessiert werden kann. Umso wichtiger war daher das Impulsreferat von Jan Kuhnert, dem ehemaligen Geschäftsführer der städtischen Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover, das sowohl eine differenzierte Binnensicht aus einem engagierten Wohnungsunternehmens ermöglichte, als auch die Probleme bei der Aufgabenwahrnehmung sowie die Defizite der Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Akteuren der Wohnungswirtschaft und der kommunalen Ebene deutlich machte.

Bezogen auf die zentrale Frage nach der Beteiligung der Wohnungswirtschaft an der Erstellung und Umsetzung integrierter Handlungskonzepte wurde überwiegend noch das „Vorfeld“ solcher Konzepte diskutiert, da es tatsächlich noch kaum gemeinsam erstellte Handlungskonzepte gibt. Die Einbeziehung der Wohnungswirtschaft gelingt noch am ehesten in solchen Quartieren, in denen einzelne Wohnungsunternehmen über größere Bestände verfügen und damit einzelne, wenige Akteure als Ansprechpartner beteiligt werden können. Vor allem in Altbauquartieren gibt es „die Wohnungswirtschaft“ nicht; dort verteilen sich die Bestände auf eine Vielzahl von Einzeleigentümern. Hier wird eine Beteiligung ausgesprochen schwierig.

Die Erstellung integrierter Handlungskonzepte setzt eine Verständigung über Verfahren, Inhalte, Arbeitsschritte und Beteiligung voraus. Soweit Erfahrungen vorlagen, wurde deutlich, dass es bereits an diesem Punkt kaum derartige Verständigungsprozesse gegeben hat. Allerdings wurde auch thematisiert, ob es überhaupt möglich ist, alle beteiligten Akteure (Bewohnerinnen und Bewohner, Mieterschaft, Eigentümer, Politik und Verwaltung, Vereine, Interessengruppen usw.) an einen Tisch zu bekommen, um sich auf ein solches Handlungskonzept zu verständigen. Zu heterogen seien diese Akteure, zu unterschiedlich das Vorverständnis, aber auch die Befähigung, um komplexe integrierte Handlungskonzepte zu erstellen.

Vor diesem Hintergrund wurden denn auch eher Defizite und Anforderungen diskutiert, die es auf- und einzulösen gelte, wenn zumindest ein Verständnis für und eine Verständigung über zentrale Handlungsansätze in den Quartieren erreicht werden sollen. Die Defizite beziehen sich sowohl auf die Binnenstrukturen der unterschiedlichen Akteurs-

ebenen als auch auf die Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen zwischen diesen.

Defizitbefunde

Zu den wesentlichen Defiziten müssen folgende Befunde gezählt werden:

- Es gibt keine umfassende Verständigung über Ziele der Quartiersentwicklung zwischen der Wohnungswirtschaft und der Kommune. Solche Entwicklungsziele müssten auch gesamtstädtische Entwicklungsziele berücksichtigen, wenn es z.B. um die Verteilung problematischer Haushalte geht, die nicht alle in Quartieren der „Sozialen Stadt“ untergebracht werden können, da damit die Integrationsmöglichkeiten und -fähigkeiten dieser Quartiere überfordert sind.
- Die Wohnungswirtschaft befindet sich zwar in einem inneren Umstrukturierungsprozess, sie ist aber noch weit von einem qualifizierten Problembewusstsein und einem daraus abgeleiteten neuen, integrierten Unternehmensprofil entfernt. Nur im Einzelfall gelingt es, sich so zu profilieren, dass auch integrierte Vorgehensweisen von Wohnungsunternehmen und Stadt möglich werden.
- Es gibt nach wie vor keine geeigneten Verfahren und Vorgehensweisen, bei denen nicht nur eine Beteiligung unterschiedlicher Akteure stattfindet, sondern auch gemeinsame verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Werden Entscheidungen an anderer Stelle getroffen, die die Wohnungswirtschaft betreffen, kann nicht erwartet werden, dass diese von ihr mitgetragen werden.
- Für die Umsetzungsphasen werden zu unverbindliche Zeitvorgaben (wenn überhaupt) gemacht; meist fehlen auch Aussagen über Qualitätsanforderungen und Erfolgskontrollen.

Fazit

Auswege aus diesen Dilemmata werden vor allem in einer Qualifizierung zentraler Akteure der Wohnungswirtschaft *und* von Politik und Verwaltung gesehen, in die auch das Quartiermanagement einbezogen werden muss.

Die Wohnungswirtschaft – so ein Ergebnis – „besetzt“ eine zentrale Rolle im Prozess des Programms Soziale Stadt, nicht nur was die Wohnungsbestände und deren Pflege selbst anbetrifft, sondern auch bei der Förderung der lokalen Ökonomie durch Auftragsvergabe an und Beschäftigung von Betrieben aus dem Quartier. Sie wird bisher aber nicht dieser Bedeutung entsprechend in Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse der Programmgestaltung und -umsetzung beteiligt.

Abschließend muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Wohnungswirtschaft selbst (außer in der Person des Referenten) kaum vertreten war. Es gibt wahrscheinlich auch Beispiele, die zeigen, dass einzelne Wohnungsunternehmen besser eingebunden sind und eine bessere Kooperation möglich ist. Die Beteiligung der Wohnungswirtschaft an der Erstellung integrierter Handlungskonzepte ist trotz der Schwierigkeiten im Einzel-

nen eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen des Programmansatzes der Sozialen Stadt. Auch an diesem Bericht wird deutlich, dass die Umsetzung des Programms Soziale Stadt eine langfristige Aufgabe darstellt. Erstaunlich bleibt allerdings, dass gegenüber dem ersten Impulskongress in Leipzig kaum neue Argumente oder erweiterte Erfahrungen zum Tragen kamen, die auf einen Fortschritt hindeuteten.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 5

Brüß	Matthias		Berlin
Dannemann	Elke	Stadt Oldenburg, Fachdienst für Stadtentwicklung und Stadtplanung	Oldenburg
Demirtas	Erkan	Gesellschaft f. soziales Siedlungsmanagement u. Siedlungsverwaltung mbH	Berlin
Haslimann	Christl	Stuttgart	Stuttgart
Hintz	Tanja		Trebur
Kobelt	Kai	Büro Prosys.kom systematische Prozessbegleitung u. Kommunikation	Hannover
Lüke	Juliane		Recklinghausen
Rauch	Janet	Stadtteilbüro Lohberg	Dinslaken
Rosic	Nenad		Essen
Schacht	Andrea	Stadtverwaltung Braunschweig, Abt. Wohnen	Braunschweig
Schotte	Klaus	Wohnstadt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH	Kassel
Schröder	Karsten	Planungsgruppe STADTBÜRO-Projektentwicklung	Dortmund
Strunk, Prof. Dr.	Andreas	GWE, Gesellschaft für Wohnen im Eigentum AG	Stuttgart
Thumm	Manuel		Nürtingen
Trostorff	Britta	IRS, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung	Erkner
Ulrich	Karsten	Gemeinnützige Siedlungsgesellschaft	Neunkirchen
Wiebe	Thomas	Stadt Lüneburg, FB 6: Stadtentwicklung, Bereich Verwaltung/Wohnbauförderung	Lüneburg

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 6

Annegret Boos-Krüger,
Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Hessen

Integrierte Handlungskonzepte im Kontext Neuer Steuerungsmodelle

Abgeleitet aus den Verwaltungsvereinbarungen zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ sind auf der Umsetzungsebene durch die Bundesländer die Leitlinien auf ressortübergreifende Verfahren ausgerichtet – zur Umsetzung so genannter Integrierter Handlungskonzepte.

Die Logik in der staatlich gesteuerten Förderpolitik, nämlich auf vernetzte Problemlagen in Stadtteilen mit spezifischem sozialem, ökonomischem und städtebaulichem Handlungsbedarf mit vernetzten Handlungsstrategien agieren zu wollen und zu müssen, wirft konsequenterweise die Fragen nach der Gestaltung geeigneter Steuerungsmodelle und nach Steuerungsinstrumentarien auf.

Gegenstand dieses Referats ist explizit die Frage, inwieweit diese Steuerungsmodelle und Steuerungsinstrumentarien, bundesweit unter noch nicht einheitlich definierten Begriffen wie Stadtteil- und Quartiersmanagement firmierend, im Kontext stehen zu Neuen Steuerungsmodellen in der kommunalen Verwaltung.

Die Verfasserin vertritt ausdrücklich die Auffassung, dass die Debatte um Integrierte Handlungskonzepte und deren Steuerungsmodelle ein originäres Thema der Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsreform ist. In dieser Konsequenz wird die Korrespondenz und Vereinbarkeit integrierter Handlungskonzepte mit dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) von zentraler Bedeutung sein für die Erfolge oder Nicht-Erfolge ressort- und fachübergreifender Arbeitsformen zwischen kommunalen, institutionellen, wirtschaftlichen wie bürgerschaftlichen Akteuren.

Darüber hinaus wird empfohlen, in den weiteren Fachdiskussionen um die Definition des Begriffs „Quartiers- oder Stadtteilmanagement“ eine systemische Definition zu verfolgen und nicht, wie bisher, eine von einzelnen Professionen gelenkte Debatte um neue Berufsbilder zu führen. Bisher wird der Fachdiskurs den inhaltlichen Anforderungen an ein professionell gesteuertes Politiknetzwerk nicht gerecht.

Die nachfolgenden fünf Thesen wurden entwickelt, um eine Diskussion zu provozieren, Annäherungen zu diskutieren und zu einem gemeinsamen Arbeitsergebnis zu gelangen.

1. These

Die Projekte, Maßnahmen und Produkte im Kontext integrierter Handlungskonzepte sind nicht neu! Die Innovation im Kontext integrierter Handlungskonzepte besteht bestenfalls in einer optimierten Qualität der Projekte, Maßnahmen und Produkte durch die intelligente Steuerung eines Politiknetzwerkes, konzentriert auf einen Stadtteil.

2. These

Qualität und Effizienz integrierter Handlungskonzepte können nur mit adäquaten Steuerungsinstrumenten realisiert werden. Das Instrument des so genannten Quartiers- oder Stadtteilmanagements muss deshalb eng korrespondieren mit der kommunalen Verwaltung, mit Themen der Verwaltungsmodernisierung, in der Folge mit Instrumenten Neuer Steuerungsinstrumente.

3. These

Je „verwaltungsferner“ das Stadtteilmanagement im Organisationsaufbau integrierter Stadtteilentwicklungsprojekte angesiedelt ist, je geringer sind die Einflussmöglichkeiten auf die kommunalen Ressorts und ihre Kooperationsbereitschaft, je geringer ist eine Auswirkung auf die Verwaltungsmodernisierung, je geringer sind die Ansatzpunkte, neue Steuerungsinstrumente im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ für die Umsetzung zu nutzen.

4. These

Integrative Handlungskonzepte erfordern de facto die Steuerung von Politiknetzwerken. Sie zu koordinieren heißt ein Netzwerkmanagement zu leisten unter der Bedingung, „dass die Beteiligten sich nicht mehr an ihren eigenen Interessen, sondern an der Lösung des übergreifenden Problems orientieren.“ (Zitat: Mayntz) Neue Steuerungsinstrumente in der kommunalen Verwaltung könnten dieses Ziel befördern.

5. These

Integrative Handlungskonzepte sind ein idealer Prüfstein für die Effizienz von Neuen Steuerungsmodellen. An der Praxis integrativer Handlungskonzepte kann die Kommune überprüfen, ob sie zur Weiterentwicklung ihrer kommunalpolitischen Kultur und Arbeitspraxis ziel- und leistungsorientiert arbeitet, weil der Handlungsdruck in den entsprechenden Stadtteilen hoch ist und die Erfolge oder Nicht-Erfolge in kurz- und mittelfristigen Zeitspannen überprüft werden können.

Literaturhinweise

KGSt, Das Neue KGSt-Politikerhandbuch. KGSt; Köln 1999.

Renate Mayntz, Politische Steuerung. In: schader stiftung (Hrsg.): Politische Steuerung in der Stadtentwicklung; Darmstadt 2001.

H. E. Meixner, Neue Steuerungsmodelle für die öffentliche Verwaltung. Rostock, Bornheim.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 6

Moderation:	Malte Krugmann, Senatskanzlei Hamburg
Berichterstattung:	Cathy Cramer, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Integriertes Handlungskonzept und Neues Steuerungsmodell

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe nahmen zu den im Impulsreferat vorgestellten Thesen intensiv Stellung. Man war sich einig: Das Instrument „Integrierte Handlungskonzepte“ ist zwar nicht neu, die aktuell formulierten hohen Ansprüche, besonders die der Einbindung von Bewohnerinnen und Bewohnern und deren Wünschen und Vorstellungen *in* das Konzept stellen aber eine neue inhaltliche Qualität und Ausrichtung dar und erfordern eine effiziente Steuerung seitens der Verwaltung.

Quartiermanagement als unterstützendes Instrument

Für die Umsetzung dieses Ansatzes hat sich das Quartiermanagement als unterstützendes Instrument für die Verwaltung bereits bewährt. Derzeit verbergen sich aber hinter dem Begriff eine Fülle unterschiedlicher Organisationsformen, je nach Bundesland, kommunaler Kooperationskultur und Trägern. In Niedersachsen besteht zusätzlich ein Förderproblem, da das Quartiermanagement nur zur Vorbereitung investiver Maßnahmen tätig werden darf, was wiederum dem Ansatz des Programms „Soziale Stadt“ widerspricht.

Die aktuelle Bandbreite der Organisationsformen erstreckt sich, nach der Nähe zur Verwaltung geordnet, über aus der Verwaltung ausgegliederte GmbHs, Trägervereine, Entwicklungsträger, soziale Träger bis hin zu freien Büros oder Anwaltsplanern. Ein Quartiermanagement direkt von einem oder mehreren Mitarbeiter(n) der Verwaltung ist besonders dann sinnvoll, wenn kein Träger gefunden werden kann, der bereits Kontakte und Erfahrungen mit den verschiedenen Verwaltungseinheiten einer Stadt vorweisen kann, dieses aber explizit gewünscht wird. Ein Nachteil können fehlende Kompetenzen in der Palette der zu bearbeitenden Handlungsfelder oder Beteiligungstechniken, unzureichende Entscheidungsbefugnis und die Schweigepflicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sein.

Insgesamt scheint bei den Organisationsformen die Bandbreite noch nicht ausgeschöpft. Viele suchen noch nach geeigneten Varianten, um Reibungsverluste zwischen Verwaltung und Träger zu minimieren, möglichst bei gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit des Letzteren. Die Nähe oder Ferne zur Verwaltung ist deshalb kein explizites Qua-

litätsmerkmal, es geht eher darum, inwieweit die Verwaltung bereit ist, Macht abzugeben, und der Kooperationspartner in der Lage ist, eine „sperrige“ Verwaltung für die lokalen Ziele zu öffnen.

Zusätzlich betonten einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Bedeutung von „Zwischeninstanzen“ zwischen Verwaltung und Stadtteilmanagement im stadtteilübergreifenden Bereich, wie etwa Stadtteilkonferenzen, -foren usw. Eine einheitliche Definition des Instruments Quartiermanagement ist nach einer Analyse von Erfahrungen aus der Erprobungsphase als Voraussetzung für zukünftige Diskussionen anzustreben.

Die Rolle des Neuen Steuerungsmodells

Hilfreich für eine gute Kooperation zwischen Verwaltung und Quartiermanagement sind ein klares Kontraktmanagement und ein Gebietsbeauftragter als Ansprechpartner in der Verwaltung. Aber: Ist das Neue Steuerungsmodell mit Budgetierung, Zielmanagement, Kontraktmanagement usw. eine unabdingbare Voraussetzung für eine professionelle und effektive Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“, oder ist im Gegenteil das Programm geeignet, das Fehlen dieser Managementinstrumente zu überwinden bzw. deren Einsatz anzuregen?

Übereinstimmung bestand darin, dass ein gut funktionierendes Neues Steuerungsmodell eine den integrativen Prozess sehr befördernde Rahmenbedingung ist. In Wiesbaden beispielsweise fällt Planung leicht, weil Entscheidungen delegiert wurden und der Gebietsbeauftragte nicht mehr überlegen muss, was der Vorgesetzte dazu meint. Dies hilft auch, dem Anspruch des Programms „Soziale Stadt“ an Beteiligung gerecht zu werden: Aufträge aus der Stadtteilkonferenz an die städtischen Vertreterinnen und Vertreter stoßen auf offene Ohren innerhalb der Verwaltungen und nicht auf Amtsleiterinnen und -leiter, die dafür kein Verständnis haben. Trotzdem bleibt die Qualität der Zusammenarbeit sowie der entwickelten Projekte und Umsetzungsverfahren stark personenabhängig.

Deswegen sind – dies bestätigten zahlreiche Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe – Magistrats- und Stadtverordnetenbeschlüsse zum Integrierten Handlungskonzept so wichtig. Sie bieten mittelfristig eine verlässliche Basis für die Zusammenarbeit aller Beteiligten, sollten aber keinesfalls die Fachämter von ihrer Verantwortung entbinden. In Hamburg wurde dagegen die Erfahrung gemacht, dass auch politische Beschlüsse nichts nützen, wenn sie von Personen getroffen werden, die deren Umsetzung nicht wirklich wollen. Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells erscheint unter solchen Bedingungen allerdings eher als eine Jahrhundertaufgabe denn eine praktikable Lösung. Die Bürgerinnen und Bürger sollten also gleichzeitig darin gestärkt werden, ein solches „Nichthandeln“ der Verwaltung anzuprangern und die Umsetzung von Vereinbarungen einzufordern.

Als großes Hindernis erwies sich in verschiedenen Städten ein organisatorisches Versäumnis: Die Förderung durch das Programm „Soziale Stadt“ wurde beantragt, ohne dass die Verantwortlichen sich Gedanken über die Steuerung des komplexen Ansatzes gemacht oder später zu beteiligende Verwaltungseinheiten auf die zukünftigen Anforderungen vorbereitet hatten. Auch hier unterstützt das Neue Steuerungsmodell, weil es eine frühzeitige Management- und Organisationsplanung verlangt.

Ein wichtiges Kriterium gewährleistet aber auch das Neue Steuerungsmodell nicht von vornherein: den mit dem Programm „Soziale Stadt“ geforderten Sozialraumbezug der Verwaltung. Die Beauftragung eines Quartiermanagements bietet hier die große Chance, den Gebietsbezug herzustellen und sich von den herkömmlichen Rationalitäten des Verwaltungshandeln und der Politik (kurzfristig) zu entfernen.

Einige Quartiermanagerinnen und -manager weisen zusätzlich darauf hin, dass es neuer Kommunikationsregeln zwischen den Beteiligten bedarf, einschließlich des Umgangs mit Blockaden. Es sollte versucht werden, die „Diskussionsarena“ so zu gestalten, dass sie den Rollen der Beteiligten gerecht wird. Dies gelingt, so zeigt die bisherige Praxis, oft nur mit einem guten Moderator.

Fazit

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Erfahrungen mit und in kommunalen Verwaltungen wurde von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern abschließend ein gemeinsamer Standpunkt zum Integrierten Handlungskonzept und Verwaltungshandeln generell und im Kontext Neuer Steuerungsmodelle formuliert – in Form von sieben Forderungen und Thesen:

1. Integrierte Handlungskonzepte können und dürfen die Verwaltung nicht aus der Verantwortung entlassen.
2. Verwaltung muss in jedem Fall lernen, sozialräumlich und lebensweltlich zu arbeiten; sie muss dafür auch entsprechend strukturiert sein.
3. Die Einsetzung eines unabhängigen Stadtteil- oder Quartiermanagements (intermediärer Träger) bietet gegenwärtig die besten Chancen zur Umsetzung Integrierter Handlungskonzepte und für Impulse zur Verwaltungsmodernisierung.
4. Die Umsetzung Integrierter Handlungskonzepte bedarf adäquater Ansprechpartnerinnen und -partner sowie entsprechender Managementkonzepte in der Verwaltung.
5. Es muss ein klares Kontraktmanagement zwischen der Verwaltung und dem intermediären Träger des Quartiermanagements geben.
6. Zusagen der Verwaltung an die Beteiligungsgremien für den Stadtteil müssen verbindlich sein.
7. Integrative Handlungskonzepte sind ein idealer Prüfstein für die Effizienz von Neuen Steuerungsmodellen. An ihrer Umsetzung kann die Kommune aufgrund des hohen Handlungsdrucks in den entsprechenden Stadtteilen überprüfen, ob sie ziel- und leistungsorientiert arbeitet, ob eine Weiterentwicklung ihrer kommunalpolitischen Kultur und Arbeitspraxis erforderlich ist. Erfolge oder Misserfolge können in kurz- und mittelfristigen Zeitspannen überprüft werden.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 6

Achilles	Jörg	Hansestadt Bremen; Amt für Wohnung und Städtebauförderung	Bremen
Boos-Krüger, Dr.	Annegret	Forschungs- und Entwicklungs gesellschaft Hessen mbH (FEH)	Wiesbaden
Dönitz	Ulrich	ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungs- forschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund
Eichholz	Hartmut	Entwicklungsgesellschaft Duisburg	Duisburg
Ekiz	Bylent	SMS Quartiersmanagement / Wiesbaden	Wiesbaden
Heyenga	Markus		Essen
Horwedel	Eckhard	DI Deutsche BauBeCon AG	Bremen
Kemnils	Anna		Essen
Koch	Lennart		Dortmund
Konincks	Anna	Essen	Essen
Krugmann	Malte C.	Freie und Hansestadt Hamburg, Senatskanzlei	Hamburg
Mejia-Yepes	Gustavo	Stadtteilbüro Emden Barenburg	Emden
Mentz	Michael	Arbeit und Leben Hamburg e. V.	Hamburg
Mettai	Sandra	FHVR Berlin, Studiengang „Public Management“	Berlin
Meyer	Christian	ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund
Ornsinszlei	Anne		Dortmund
Schu	Hans-Joachim	Saarland, Ministerium für Umwelt	Saarbrücken
Schwarz	Rainer	Stiftung SPI, Regiestelle E & C	Berlin
Wendrich	Uta	Hauptschule Hummelsteiner Weg	Nürnberg

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 7

Wolfram Schneider,
Stadtplanungsamt Gelsenkirchen

Fortschreibung und Umsetzung der Konzepte

1. Aufstellen des integrierten Stadtteilentwicklungskonzepts

Meine Erfahrungen habe ich in der Projektkoordination des Stadtteilprogramms Bismarck/Schalke-Nord gesammelt, das wir 1994 in der Stadtverwaltung Gelsenkirchen vorbereitet und ab Anfang 1995 umgesetzt haben – wir können jetzt auf sieben recht erfolgreiche Jahre zurückblicken. Gerade die Anfangsphase war durch Suchwege und Experimente gekennzeichnet, die so heute nicht mehr nötig wären, und die Anforderungen an beginnende Stadtteilprogramme haben sich nicht nur in NRW deutlich erhöht. So will ich auch teilweise die Erfahrungen für unser gerade beantragtes neues Programm „Gelsenkirchen-Südost“ einbeziehen.

In Bismarck/Schalke-Nord leben etwa 19 000 Einwohnerinnen und Einwohner, das Programmgebiet von rund 520 ha ist durch stillgelegte große Brachflächen der Montanindustrie belastet. Der Ausländeranteil liegt bei zirka 19 Prozent, doch der Migrantenanteil liegt höher, da viele türkische Bewohnerinnen und Bewohner inzwischen einen deutschen Pass haben. Die bisherige Arbeit hat erreicht, den allmählichen Verfall zu stoppen und eine positive Aufbruchstimmung zu erzeugen. Nach zehnjähriger Dauer wird das Programm ab 2005 weitgehend ohne Bundes- und Landesmittel auskommen. Die Verstärkung der weiterhin notwendigen sozialen Projekte wird zurzeit mit den verschiedenen Projektträgern intensiv vorbereitet.

Das Stadtteilprogramm wurde in der Anfangsphase von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung mit guter Ortskenntnis und in Kontakt zu örtlichen Initiativen entwickelt. Ziele und Leitbilder wurden nicht explizit formuliert, die Entwicklung der Einzelprojekte wurde aus einem gemeinsamen Grundverständnis für Probleme und Perspektiven des Gebietes abgeleitet. So hat sich das heute sehr schlüssig und vollständig erscheinende Gesamtkonzept von über 50 Einzelprojekten erst durch einen allmählichen Prozess entwickelt. In jährlichen Projektanträgen mit breiter vorheriger Abfrage bei den örtlichen Akteuren und in der Verwaltung konnten wir sehr flexibel auf Bedarfslage, Projektentwicklungen und Kooperationspartner eingehen.

- In der Anfangsphase der Stadtteilentwicklungskonzepte sind die Ressourcen zeitlich, personell und finanziell knapp. Die Konzeptformulierung muss einen Weg finden, der folgende Gefahren vermeidet: *Theorielastige Zielkonzepte*, bei denen die Perspektive lediglich aus Allgemeinplätzen besteht (dies kann zwar politisch Zustimmungsfähig sein, bietet aber keine Handlungsanleitung), und eine *Projektesammlung*, deren Beliebigkeit offensichtlich ist, mit Projekten, bei denen Ziele und Zieler-

reichung unklar sowie die Zusammenhänge der verschiedenen Handlungsfelder unberücksichtigt bleiben.

- Die *Programm Vorbereitung* sollte mit der Erhebungs- und Analysephase *sehr knapp* gefasst werden.
- Durch *Werkstattgespräche* oder ähnliche Verfahren *mit Schlüsselpersonen* sowie Vertreterinnen und Vertretern örtlicher Vereine und Interessengruppen lässt sich sehr gut ein Meinungsaustausch zur Entwicklung von Zielperspektive und Projektideen organisieren.
- Mit Beginn des Konzepts ist vor Ort ein *Stadtteilbüro für das Projektmanagement* einzurichten.
- Gerade in der Anfangsphase sollen *kurzfristig umsetzbare Projekte* mit sichtbar hohem öffentlichem Nutzen entwickelt werden (z.B. Schulhof- oder Spielplatzverbesserungen mit Nutzerbeteiligung und Realisierung durch Beschäftigungsförderungsmaßnahmen).
- Durch *Leitprojekte* können die Bewohnerinnen und Bewohner ihre Hoffnungen zur Verbesserung im Gebiet auf klar umrissene Objekte richten, und es kann (wieder) eine Identifikation mit dem Stadtteil geschaffen werden.

2. Fortschreibung des Konzepts

Auch wenn für die Programmbewilligung ein mehrjähriges Handlungskonzept gefordert wird, sollte das Konzept so flexibel und ergänzungsfähig wie möglich gehalten werden.

Die *jährliche Fortschreibung* der Konzepte hat sich bewährt. Damit können zeitnah die Förderanträge entwickelt werden. Üblicherweise werden diese Anträge durch die lokalen Gremien beschlossen. Dies bietet die Chance, die lokalpolitische Diskussion zu qualifizieren; es kann der Zusammenhang des Konzepts dargestellt und daraus die Plausibilität der jeweiligen Einzelprojekte abgeleitet werden. Der Konzept-/Projektfortschritt kann in geeigneter Form dokumentiert werden. Hier ist auch der gesamtstädtische Konsens für die Konzentrierung städtischer Ressourcen auf bestimmte Gebiete zu erreichen. Weiterreichende Perspektiven lassen sich bei der vorherigen Abstimmung innerhalb der Verwaltung und in der Politik auf ihre Tragfähigkeit hin „testen“ (z.B. Funktionen/Kompetenz der Stadtteilbüros, Perspektive und Finanzierung der sozialen Projekte, Verstetigung der Stadtteilarbeit).

Die Projekte sollten möglichst *mehrere Ziele* verfolgen und dafür auch Förderungen verschiedener Ressorts einwerben. Dadurch wird meist größere Nutzungsvielfalt erreicht, und es lassen sich mehr Nutzergruppen bei Aufbau und Betrieb des Projekts einbeziehen – aber der Arbeits- und Koordinierungsaufwand wird erhöht.

Als *Beispiele aus Bismarck/Schalke-Nord* möchte ich hier nicht die großen „Leuchtturmprojekte“, sondern auch in anderen Stadtteilen umsetzbare kleinere Projekte skizzieren:

Die pädagogische und ökologische Verbesserung der *Schulhofgestaltung* diene vor allem der Verbesserung der Spielsituation in den Pausen, aber auch für die Nutzung nachmittags durch die Nachbarschaft. Mit der Beteiligung von Schülern, Lehrern und Eltern bei der Planung und teilweise auch bei der Realisierung bildeten sich in idealer Weise Multiplikatoren für das Projekt, aber auch für das gesamte Stadtteilkonzept. Die Materialkosten waren je Schulhof auf 30 000 DM festgelegt (zusätzlich Planungskosten für das Landschaftsplanungsbüro, die Beschäftigungsförderungsmaßnahmen und die Asphaltentsiegelung). Bei allen sechs Schulen konnten weiter gehende Wünsche durch Sponsoren und Eigenarbeit realisiert werden.

Der Bau der *Begegnungsstätte Haverkamp* half die starke Raumnot an einer Grundschule und die fehlende Versammlungsmöglichkeit zu beheben. Das zirka 160 m² große multifunktionale Gebäude dient jetzt sowohl als Raum für schulische Zusatzangebote als auch als Versammlungsstätte für örtliche Vereine und Initiativen. Nach der Anschubphase mit der Unterstützung durch eine Halbtagskraft soll es perspektivisch in Eigenregie verwaltet werden. Richtfest und Eröffnung nutzten wir als Anlässe für Feiern mit der Nachbarschaft und geeignete Form der Öffentlichkeitsarbeit. Die Planung des Projekts wurde vom Architekturbüro gezielt so angelegt, dass es sich für eine Beschäftigungsmaßnahme eignet. Für das Gebäude und die Einrichtung stand ein Budget von 650 000 DM zur Verfügung (zusätzlich Beschäftigungsförderungsmaßnahme).

- Das Stadtteilentwicklungskonzept sollte aus *vielen kleinen Projekten* in möglichst allen Handlungsfeldern bestehen, um möglichst zahlreiche Partner vor Ort und verschiedenste Institutionen einzubeziehen. Das Konzept ist dann auch weniger anfällig – im Falle von Verzögerungen oder beim Scheitern einzelner Projekte.
- *Projektbegleitung/Erfolgskontrolle/Monitoring* werden immer stärker von den Fördergebern eingefordert. Der geeignete Aufwand dafür ist politisch abzustimmen (Kriterien, Selbsterhebung, verwaltungsintern/externe Vergabe).

3. Perspektiven der Stadtteilarbeit

Wie kann die Stadtteilarbeit im Programmgebiet über den Förderzeitraum hinaus verstetigt werden? Dieses Thema muss von Beginn des Gesamtkonzepts und der Einzelprojekte an bearbeitet werden, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, nach Abschluss der Förderung „Förderruinen“ zu hinterlassen.

- Es sind *Träger zur Übernahme der Einzelprojekte* zu suchen, die diese nach der Anschubphase in Eigenregie ohne oder mit geringer öffentlicher Förderung weiter betreiben.

Die Lage städtischer Problemgebiete wird sich ohne dauerhaftes öffentliches Engagement eher verschärfen, und die Zahl dieser Gebiete wird sich erhöhen.

- Das *Verwaltungshandeln* (und das anderer Institutionen) soll *ortsbezogen fokussiert* werden.

Die Konzipierung städtischer Strategien gegen eine Zunahme der sozialen Disparitäten setzt eine regelmäßige Erhebung und Auswertung der Sozialstatistik voraus. Dies dient

zur Vorbereitung geeigneter Programmgebiete und zur rationalen Diskussion lokalpolitischer Konkurrenzen und Handlungsoptionen.

- Die sozialstatistische Datenerhebung zur Identifizierung von Problemgebieten und mit Aussagen über deren Entwicklung soll in ausreichendem Maße erfolgen.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 7

Moderation und Berichterstattung: Heidede Becker,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Fortschreibung und Umsetzung der Integrierten Handlungskonzepte

In der Arbeitsgruppe diskutierten zwischen zwölf und 15 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, überwiegend aus der kommunalen Verwaltung. Nur wenige hatten bereits Erfahrungen mit der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten gemacht; den meisten ging es deshalb darum, überhaupt erst einmal Informationen über die Aufstellung, Umsetzung und Fortschreibung solcher Konzepte zu bekommen.

Wolfram Schneider vom Stadtplanungsamt Gelsenkirchen stellte in seinem Impulsreferat die „Suchwege“ und Stationen bei der Entwicklung des Handlungskonzepts für den Stadtteil Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord dar, in dem seit 1994 integrierte Stadtteilentwicklung auf der Basis des nordrhein-westfälischen Landesprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ umgesetzt wird. Die bei der integrierten Stadtteilentwicklung in diesem Gebiet gemachten Erfahrungen flossen in die Erarbeitung eines Integrierten Handlungskonzepts für den 2002 als Programmgebiet der Sozialen Stadt ausgewiesenen Stadtteil Gelsenkirchen Südost ein. An diese Ausführungen schloss sich eine lebhafte Diskussion an, die sich vor allem auf die folgenden Punkte bezog:

Häufiger Befund: Projekte vor Gesamtkonzept

In der Befürwortung des integrierten Ansatzes bei der Stadtteilentwicklung waren sich alle Arbeitsgruppenmitglieder einig, auch darüber, dass eine Basis für dieses integrierte Vorgehen durch die Erarbeitung Integrierter Handlungskonzepte geschaffen werden könnte. Die Praxis weicht davon allerdings teilweise noch deutlich ab. Vorerst liegt der Aktionsschwerpunkt häufig noch auf der Konzipierung und Umsetzung von Projekten, durchaus mit integrativen Qualitäten, aber noch ohne schlüssiges Gesamtkonzept.

Da die Erarbeitung des von den Ländern beim Antragsverfahren geforderten Konzepts meist mit dem Zeitdruck der Programmanmeldungsfristen konfrontiert ist, spielen Projekte eine dominante Rolle. Sie lassen sich schneller entwickeln; außerdem können mit ihnen rasch sichtbare Erfolge und Multiplikatorwirkungen erzielt werden. Von projektübergreifenden Handlungskonzepten konnte deshalb auch nur in Einzelfällen berichtet werden.

Was bei Integrierten Handlungskonzepten zu beachten ist

In der Startphase der Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten – dies wurde von verschiedenen Seiten betont – geht es sehr stark um die Vernetzung der vielen Aktivitäten und Akteure im Stadtteil. Um hier weiterzukommen, hilft gute Moderation weiter (möglicherweise auch durch Externe). Als besonders wichtig wurde hervorgehoben, sich möglichst frühzeitig nach Bündnispartnern innerhalb und außerhalb der Verwaltung umzusehen. Hierfür, so wurde aus den Gelsenkirchener Erfahrungen berichtet, erweisen sich regelmäßige Projektrunden als hilfreich, z.B. Runde Tische, an denen sich die verschiedenen Akteure und Fachrichtungen (einschließlich beispielsweise auch der Polizei unter kriminalpräventiven Aspekten) versammeln und die Einzelheiten der Handlungskonzepte erörtern.

Die Länder stellen bezüglich der Integrierten Handlungskonzepte unterschiedliche Anforderungen. Aus nordrhein-westfälischer Sicht hat sich bewährt, dass Vertreterinnen und Vertreter des Landes bei wichtigen Stadtteilprogrammen auch zur Ortsbesichtigung bereit sind. Dies hilft, Verständigungsprobleme zu beseitigen. Von mehreren Anwesenden wird berichtet, dass Schwierigkeiten oft durch die Ängstlichkeit der Bezirksregierungen verursacht würden. Die Ministerien agierten teilweise offener.

Weil die meisten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer noch am Anfang der Entwicklung von derartigen Konzepten stehen, hatte die Frage große Bedeutung, welches Bestandswissen, welche Voruntersuchungen nötig sind, um zu fundierten und tragfähigen Integrierten Handlungskonzepten zu gelangen. Vorgeschlagen wurde in diesem Zusammenhang, die sozialstatistischen Analysen auf die problembehafteten Gebiete zu konzentrieren. Außerdem sollten diese quantitativen Analysen durch qualitative Komponenten, beispielsweise Interviews mit Schlüsselpersonen, ergänzt werden. Lebensverhältnisse lassen sich nur sehr unvollkommen und ausschnittshaft statistisch beschreiben.

Die Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte der Integrierten Handlungskonzepte müssen aus der örtlichen Situation abgeleitet werden. Das Konzept selbst sollte aus vielen Elementen bestehen: Identifizierung der Probleme sowie der Ressourcen und Potenziale des Stadtteils, Organisation und Management der Programmumsetzung, Maßnahmen und Projekte zur Problemlösung, Modelle der Beteiligung und Aktivierung, Kosten- und Finanzierungsübersicht, Vorschläge zur Evaluierung und zum Aufbau eines Sozialraum-Monitoring. Zu Beginn aber sei es ganz zentral – so wurde von einigen Seiten argumentiert –, sich gemeinsam über die längerfristigen Ziele klar zu werden, die aber möglichst handhabbar und umsetzbar ausgerichtet sein müssten.

Übereinstimmung bestand darüber, dass die Handlungskonzepte für Zieländerungen offen sein sollten, gleichzeitig müssen sie aber auch Verbindlichkeit besitzen, um praktikabel zu sein. Diese Verbindlichkeit wird in der Regel durch einen politischen Beschluss hergestellt; die Flexibilität lässt sich im Rahmen der Fortschreibung herstellen, was aber im Idealfall auch wieder politische Beschlüsse zur Folge haben sollte. Weiter sind die Handlungskonzepte dadurch charakterisiert, dass verschiedene Prozesse gleichzeitig verlaufen, z.B. Zielfindung und Umsetzung.

Als ein besonderes Problem wird herausgestellt, dass die verschiedenen Förderprogramme noch nicht benutzerfreundlich aufbereitet seien, was die Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte deutlich erschwert.

Fazit: Gefragt ist ein Mentalitätswandel

Trotz der bei manchen noch spürbaren Zweifel am Nutzen von Integrierten Handlungskonzepten, trotz teilweise ernüchternder Erfahrungen bei der ämterübergreifenden Kooperation sowie Skepsis hinsichtlich der Beteiligung der Bewohnerschaft und der lokalen Akteure überwogen bei den meisten Arbeitsgruppenmitgliedern Hoffnungen in Richtung „Machbarkeit“. Wo bereits positive Erfahrungen mit ämterübergreifender Zusammenarbeit gemacht wurden, herrschte das Motto: „Das hat Spaß gemacht“ vor. Begeisterung – da waren sich alle einig – ist ein Schlüssel zum Mentalitätswandel nicht nur in der Verwaltung, sondern auf allen Ebenen.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 7

Anders	Fred	Universität Osnabrück	Osnabrück
Falk	Dagmar	Stadtteilbüro Mettenhof	Kiel
Fosticz	Bianca	Stadt Neubrandenburg, SPA	Neubrandenburg
Kornhardt	Renate	Stadt Göttingen, Sozialdezernat	Göttingen
Lässig	Silke	Stadtteilmanagement Darmstadt-Kranichst., Büro Freischlad + Holz	Darmstadt
Mayr	Gilbert	Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt, Abt. f. Wohnungsbau und Stadterneuerung	Frankfurt am Main
Mecklenbrauck	Ilka	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Mühlen	Erika	Stadtplanungsamt	Saarbrücken
Pape-Laschat	Reinhild	Stadt Hagen, BürgerBüro Altenhagen	Hagen
Polkowski	Dieter	Freie und Hansestadt Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde, Amt für Stadterneuerung	Hamburg
Schimmelfennig	Christian	Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt	Gelsenkirchen
Schneider	Wolfram	Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt	Gelsenkirchen
Scholz	Frank Eberhard	Stadt Esslingen, Stadtplanungs- und Stadtmessungsamt	Esslingen a.N.
Steinhoff	Daniela	Bezirksregierung Lüneburg, Dezernat 204	Lüneburg
Trabs	Norbert	Innenministerium Schleswig-Holstein	Kiel
Wagner	Elke	Stadtverwaltung Glauchau, Projektteam Wirtschaftsförderung/ Liegensch./strategische Stadtentwicklung	Glauchau

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 8

Christa Böhme,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung

1. Querschnittsorientierung integrierter Stadtteilentwicklung

Problemlagen und Handlungserfordernisse in den „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ weisen weit über baulich-räumliche Aufgaben und entsprechende Lösungen hinaus und erfordern eine integrierte Stadtteilentwicklung. Deren wesentliches Merkmal ist die Querschnittsorientierung, da hier – anders als bei der traditionellen Stadterneuerung – sozial-, beschäftigungs-, bildungs-, umwelt- und kulturpolitische sowie wohnungswirtschaftliche Anforderungen gleichberechtigt neben baulich-städtebaulichen Aufgaben stehen. Alle diese Fachbelange und Handlungsfelder sind unter besonderer Berücksichtigung nicht-investiver Maßnahmen auf Grundlage eines Integrierten Handlungskonzeptes zu berücksichtigen und zu vernetzen. Von integrierter Stadtteilentwicklung kann dann gesprochen werden, wenn alle zur Lösung der Probleme notwendigen Handlungsfelder einbezogen und miteinander verknüpft werden.

2. Zentrale Handlungsfelder

Handlungsfelder können als Konkretisierung der Leitziele integrierter Stadtteilentwicklung verstanden werden. Sie stehen damit zwischen der Zielebene und jener der konkreten Maßnahmen. Die Bestimmung der für die integrierte Stadtteilentwicklung zentralen Handlungsfelder ist daher ebenso wie die Zielformulierung und die Maßnahmenentwicklung wesentliches Element der Erarbeitung eines Integrierten Handlungskonzeptes. Dabei müssen das Handlungskonzept und seine zentralen Handlungsfelder aus dem einzelnen Stadtteil heraus entwickelt werden. Denn sie müssen an den jeweiligen Problemen, Potenzialen und Ressourcen im Gebiet anknüpfen, um die Abwärtsspirale in den benachteiligten Stadtteilen durch eine gezielte Verbesserung der Lebensbedingungen aufzuhalten. Dies bedeutet, dass die zentralen Handlungsfelder von Gebiet zu Gebiet je nach der spezifischen Situation vor Ort variieren können. Während beispielsweise in dem einen Stadtteil eher soziale Handlungsfelder im Vordergrund stehen, bilden in einem anderen Gebiet Maßnahmen aus dem Bereich Wohnen und Wohnumfeld die Handlungsschwerpunkte.

Generelle Aussagen lassen sich daher nur im Hinblick auf einen Katalog von Handlungsfeldern treffen, in denen Maßnahmen je nach der spezifischen Ausgangssituation einen mehr oder weniger großen Beitrag zur integrierten Stadtteilentwicklung leisten können. Ein solcher Katalog muss sich herleiten aus den zentralen Problemen in den

Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf. Als solche zentrale Probleme, die in vielen benachteiligten Gebieten zu finden sind, können insbesondere genannt werden:

- Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen,
- Mangel an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen,
- niedriger Bildungs- und Ausbildungsstand,
- hohe Arbeitslosigkeit,
- Einkommensarmut mit der Folge geringer Kaufkraft,
- städtebauliche Defizite/Defizite im Wohnumfeld,
- mangelhafte Wohnausstattung/schlechte Bausubstanz,
- Leerstand,
- Defizite in der Umweltqualität,
- unzureichende Infrastrukturausstattung,
- konfliktreiches Zusammenleben,
- negatives Image.

Die in dem Katalog enthaltenen Handlungsfelder müssen an diesen Problemen anknüpfen und geeignet sein, einen wesentlichen Beitrag zu deren Reduzierung zu leisten.

Der nachfolgend vorgestellte Katalog von Handlungsfeldern integrierter Stadtteilentwicklung ist ein Vorschlag des Difu, der auf den Grundlagen des Programms Soziale Stadt (ARGEBAU-Leitfaden, Anforderungen der Länder an integrierte Stadtteilentwicklung) sowie den Erfahrungen aus der Programmbegleitung – bundesweit und vor Ort in den Modellgebieten – basiert. Der Handlungsfeldkatalog wird vom Difu unter anderem im Rahmen der Projektdatenbank auf der Internetseite www.sozialestadt.de verwendet; er wird auch die Systematik für die gemeinsam mit „Empirica“ zu erarbeitende „Good-Practice-Analyse“ darstellen.

Im Folgenden werden die Handlungsfelder mit ihren Zielen und typischen Maßnahmen erläutert¹. Grundsätzlich kann dabei zwischen eher bereichsorientierten und eher querschnittsorientierten Handlungsfeldern unterschieden werden.

2.1 Bereichsorientierte Handlungsfelder

Der überwiegende Teil der zentralen Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung lässt sich im weitesten Sinn den Bereichen Ökonomie, Soziales, Bildung, Kultur, Wohnen und Ökologie zuordnen.

Wertschöpfung im Gebiet

- Ziele: Im Mittelpunkt dieses Handlungsfelds stehen die Stärkung der lokalen Betriebe sowie die Förderung von Betriebsgründungen im Stadtteil, mit anderen Worten: lokale Wirtschaftsentwicklung und Existenzgründungsförderung. Dadurch sollen die

¹ Vgl. im Folgenden insbesondere: *ARGEBAU (Hrsg.), Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, 2. Fassung, Stand 1.3.2000; Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. Düsseldorf 1998.*

Zahl der Arbeitsplätze im Gebiet für die Quartiersbevölkerung stabilisiert und erhöht, die Versorgung des Gebietes mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen gewährleistet und eine wettbewerbsfähige Unternehmensstruktur erhalten oder geschaffen werden.

- Typische Maßnahmen: Einrichtung eines Quartierbüros für lokale Wirtschaftsentwicklung, Aufbau von Interessenvertretungen und Unternehmensnetzwerken, unternehmensorientierte aufsuchende und individuelle Beratung, Beratungs- und finanzielle Unterstützungsangebote für Existenzgründer.

Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung

- Ziele: Mit Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen sollen die Arbeitsmarktchancen der Bewohnerinnen und Bewohner, insbesondere von Langzeitarbeitslosen, arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern sowie Jugendlichen im Stadtteil erhöht werden. Gleichzeitig wird durch diese Maßnahmen auch die lokale Wirtschaft stabilisiert: Quartiersbewohnerinnen und -bewohner, die in Arbeitsmarktprojekte eingebunden sind, tragen durch ihr höheres Einkommen zur Steigerung von Kaufkraft und Nachfrage im Stadtteil bei.
- Typische Maßnahmen: Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen von Stadterneuerungsprojekten im Stadtteil, Beschäftigungsgesellschaften, „Freiwilliges Soziales Trainingsjahr“ (E&C-Programm), lokale Jobvermittlung, Arbeitsläden, Reparaturbetriebe im Auftrag der Wohnungsunternehmen, Einrichtung „sozialer Unternehmen“, wie z.B. Stadtteilwerkstätten, Stadtteilcafés, Stadtteilküchen, Tauschringe.

Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur

- Ziele: Zentrales Ziel dieses Handlungsfelds ist zum einen die Erweiterung sozialer Aktivitäten sowie die Ergänzung von Infrastruktureinrichtungen im Stadtteil. Der Bedarf in diesem Bereich ist in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf besonders hoch, da ein großer Teil der Quartiersbevölkerung aufgrund nicht ausreichender Ausbildung, des Fehlens von Beschäftigungsmöglichkeiten, geringer sozialer Vernetzung, mangelnder Kaufkraft und Mobilität benachteiligt und daher ein sozialer Ausgleich erforderlich ist. Zum anderen sind neben neuen Aktivitäten und Einrichtungen auch stärker an den örtlichen Problemen und den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen orientierte niedrigschwellige Angebote zu entwickeln. Dies erfordert häufig eine qualitative Neuausrichtung der bestehenden sozialen Aktivitäten und Infrastruktureinrichtungen.
- Typische Maßnahmen: Stadtteilhäuser, Bürgertreffpunkte und Begegnungsstätten, eigene Treffpunkte für Mädchen und Frauen, insbesondere Migrantinnen, Gemeinwesenarbeit, Angebote für offene Jugendarbeit, Schulsozialarbeit.

Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen

- Ziele: Ziel dieses Handlungsfelds ist es, zur Vermeidung und Lösung von Konflikten zwischen Bewohnergruppen im Stadtteil beizutragen. Da die Ursachen für diese Konflikte vielfältig sind (u.a. kulturelle, religiöse, soziale, wirtschaftliche und rechtliche Unterschiede), müssen auch die Lösungsansätze auf verschiedene Bereiche und Zielgruppen ausgerichtet sein. So sind neue integrationsfähige Angebote zur Kommunikation und Begegnung zu schaffen. Hierzu zählt auch der Abbau von Verständigungsschwierigkeiten durch Spracherwerb.
- Typische Maßnahmen: Interkulturelle Kontaktstellen, Deutschkurse (insbesondere für Migrantinnen), interkulturelle Gesprächskreise, Konfliktvermittler/-schlichter, interkulturelle Bildungsangebote.

Gesundheitsförderung

- Ziele: Unzureichende und Konflikte fördernde Wohnverhältnisse, ungenügende Spiel- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Defizite bei medizinischen Angeboten, das Fehlen gesundheitsbezogener Informationen, Unwissenheit sowie ein überdurchschnittliches Suchtpotenzial bei Teilen der Quartiersbevölkerung führen in benachteiligten Stadtteilen zu höheren Gesundheitsgefährdungen. Unumstritten ist, dass Einkommensarmut und Langzeitarbeitslosigkeit sowie Stress und Resignation krank machen können. Aufgrund dieses wechselseitigen Verhältnisses zwischen Gesundheit und anderen Lebensbereichen wie Wohnung, Arbeit, sozialen Kontakten muss stadtteilbezogene Gesundheitsförderung integriert erfolgen, und es sind Projekte in unterschiedlichen Handlungsfeldern zu entwickeln. Dabei sind die Angebote stärker auf schwer erreichbare Zielgruppen auszurichten, gilt es Selbsthilfeaktivitäten zu fördern und die Kooperation in der Gesundheitsförderung insgesamt zu verbessern.
- Typische Maßnahmen: Stadtteilbezogene Konzepte zur Gesundheitsförderung, Gesundheitshäuser, Projekt „Gesunde Schule“, Veranstaltung von Gesundheitstagen im Stadtteil, Kontakt- und Informationsstellen für Selbsthilfegruppen, gesundheitsbezogene Kursangebote, Maßnahmen zur Suchtprävention.

Schulen und Bildung im Stadtteil

- Ziele: Im Mittelpunkt dieses Handlungsfelds steht zum einen die Verbesserung des Bildungsangebots im Stadtteil. Zum anderen geht es darum, Schulen zu einem wesentlichen Ort der Begegnung, Kommunikation und Integration, also zu einem Kristallisationspunkt im Stadtteil werden zu lassen. Voraussetzung hierfür ist, dass Schule sich öffnet, sowohl für neue Formen und Inhalte des Unterrichts, als auch zum Stadtteil hin, d.h. zur Lebenswelt im Umfeld der Schule sowie für die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen im Stadtteil. Ziel ist es, durch die Öffnung von Schule mehr Chancengleichheit zu erreichen, aber auch einen Ort zu schaffen, an dem vorurteilsfreies Zusammenleben im Stadtteil eingeübt und vorgelebt wird.

- Typische Maßnahmen: Multikulturelle Erziehung, Integrationshilfen für ausländische Schülerinnen und Schüler, Nutzung der schulischen Räume außerhalb des Schulbetriebs durch Vereine, Initiativen u.a. für Sport- und Spiel- sowie Bildungs- und Kulturangebote, Nachmittagsbetreuung in den Schulen, Öffnung des Schulhofs am Nachmittag und am Wochenende, Schulsozialarbeit.

Stadtteilkultur

- Ziele: Im Zentrum dieses Handlungsfelds stehen die Erweiterung kultureller Aktivitäten sowie die Schaffung und Ergänzung von Kultureinrichtungen. Es sollen Orte für Kultur, Kunst und Begegnung im Stadtteil geschaffen werden. Dabei geht es in der Regel nicht um hochkulturelle Einrichtungen der Kunstförderung, sondern um eine Orientierung der Maßnahmen in Richtung alltagskultureller Zusammenhänge. Eine besondere Rolle spielen Maßnahmen, die integrative Ziele verfolgen, wie z.B. multikulturelle Aktivitäten oder generationsübergreifende Projekte.
- Typische Maßnahmen: Kulturhäuser/-zentren, Kulturcafés, Kulturwerkstätten, Kulturwochen, Kunstausstellungen, Theatergruppen, Fotoausstellungen, Stadtteilfilme, Malwettbewerbe, Stadtteilsteste.

Sport und Freizeit

- Ziele: Sport erfüllt wesentliche Funktionen bei der Gesundheitsförderung, der gesellschaftlichen Integration, der Gewaltprävention und der Freizeitgestaltung. Ziel der Sportförderung im Stadtteil ist es, ganzheitlich zur Verbesserung der Lebensbedingungen, insbesondere für Kinder und Jugendliche, beizutragen. Der soziale Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt sollen mit den Möglichkeiten des Sports gestärkt werden. Ferner lassen sich über die Schaffung von Sportangeboten hinaus generell Defizite im Freizeitangebot abbauen. Zielgruppe hierbei sind insbesondere Kinder und Jugendliche.
- Typische Maßnahmen: Förderung des Vereinssports (besonders im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit), Einrichtung von Bewegungsflächen (Skater, Basketball u.a.), mobile Sport- und Spielangebote, (Ferien-)Aktionsprogramme für Kinder und Jugendliche, Freizeitangebote im Bereich der (offenen) Jugendarbeit, Bastelgruppen, Freizeitreparaturwerkstätten.

Lokaler Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft

- Ziele: Zentrale Ziele dieses Handlungsfelds sind die Verbesserung des Wohnwerts der Wohnungen durch Modernisierung und Instandsetzung, die Sicherung preiswerten Wohnraums für einkommensschwache Haushalte, die Eigentumsförderung im Bestand und im Neubaubereich zur Selbstnutzung sowie die Stabilisierung der Struktur der Bewohnerschaft durch Verbesserung der Wohnattraktivität, u.a. auch für Zuziehende.
- Typische Maßnahmen: Differenzierte und sozialverträgliche Instandsetzung und Modernisierung, energetische Nachbesserung der Wohnungen, Angebote zum Wohneigentumserwerb, Selbsthilfeprojekte im Rahmen von Modernisierung und In-

standsetzung sowie zur Schaffung gemeinschaftlicher Wohnformen, Zusammenlegung von kleinen Wohnungen, Minderung oder Streichung der Fehlbelegungsabgabe, sozialverträgliche Wohnungsbelegung, Pfortnerlogen.

Wohnumfeld und öffentlicher Raum

- Ziele: Im Mittelpunkt dieses Handlungsfelds stehen die Verbesserung der Lebens- und Aufenthaltsqualitäten im Stadtteil durch Aufwertung des Wohnumfelds sowie die Qualifizierung vorhandener Freiflächen und des öffentlichen Raums insgesamt. Damit sollen die Attraktivität und die Wohnzufriedenheit im Quartier gesteigert und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sich die Bewohnerinnen und Bewohner in ihrer Umgebung wohlfühlen und das Wohnumfeld als Ort der nachbarschaftlichen Begegnung und Kommunikation nutzen. Im Zentrum dieses Handlungsfelds steht ebenso die Stärkung des Sicherheitsgefühls insbesondere von Frauen und älteren Menschen durch den Abbau von „Angstzonen“ im öffentlichen Raum.
- Typische Maßnahmen: Neu- und Umgestaltung von (Kinderspiel-)Plätzen, Straßenräumen und Parkanlagen, Erschließung von Uferbereichen für die Erholungsnutzung, Hofbegrünungen, Anlage von Mietergärten und Vorgärten, Neuordnung von Standorten für Abfallbehälter, Verbesserung der Beleuchtung im öffentlichen Raum.

Umwelt

- Ziele: Im Vordergrund dieses Handlungsfelds steht die bewusstere Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse im Stadtteil, um damit gleichzeitig die Wohn- und Lebensqualität sowie das Image des Quartiers zu verbessern. Ökologische Maßnahmen bieten darüber hinaus vielfältige Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung und können so die Stadtteilidentität verbessern. Ferner stellen sie ein Potenzial für die Verknüpfung mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen dar.
- Typische Maßnahmen: Entsiegelungen, Flächenrecycling, Dachbegrünungen, Fassadenbegrünungen, Baumpatenschaften, Pflanzaktionen, Altlastensanierung, ökologisch ausgerichtete Entsorgungskonzepte, Regenwassermanagement, Umwelterziehung an Schulen und in Kindergärten, Informationsbroschüren und Veranstaltungen zu Umweltthemen.

Verkehr

- Ziele: In diesem Handlungsfeld geht es vorrangig um die Reduzierung von Lärmbelastungen durch Verkehr, um die Reduzierung von Flächen für den Autoverkehr, die Ordnung des ruhenden Verkehrs, die Entschärfung von Verkehrsgefahren und der Barrierewirkung von Straßen sowie den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und den Ausbau von Fuß- und Radwegen.
- Typische Maßnahmen: Rückbau von Straßen, Umgestaltung von Straßenräumen, Neuordnung von Stellplätzen, Verkehrsberuhigung, Anlage und Sicherung von Fuß- und Radwegen, Schaffung zusätzlicher Querungshilfen, Schulwegsicherung.

2.2 Querschnittsorientierte Handlungsfelder

Die querschnittsorientierten Handlungsfelder beziehen sich im Gegensatz zu jenen mit Bereichsorientierung eher auf die generellen Ziele integrierter Stadtteilentwicklung: *Befähigung, Artikulation und politische Partizipation*

- Ziele: In diesem Handlungsfeld steht die Umsetzung eines zentralen Elements des Programms Soziale Stadt im Vordergrund: die Aktivierung und Beteiligung der Quartiersbevölkerung und der Stadtteilakteure und damit die Stärkung von Eigeninitiative und Selbsthilfepotenzialen, die Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins und die Festigung von nachbarschaftlichen Netzen. Ziele der meist projektspezifischen und aufsuchenden Aktivierung sind z.B. die (erste) Kontaktaufnahme zu Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern, die Identifikation von in deren Lebenswelt erfahrbaren Problemen oder auch die Erfragung der Mitwirkungsbereitschaft Einzelner bei der Stadtteilentwicklung. Beteiligung setzt dagegen auf einer eher formalen Ebene an und basiert auf mehr oder weniger methodisch geplanten Verfahren (z.B. bestimmter Ort, bestimmter Zeitrahmen, bestimmter Ablauf) sowie vergleichsweise konkreten Zielvorstellungen (z.B. Diskussion zu bestimmten Themen, Entwicklung von Projekten)².
- Typische Maßnahmen: Aktivierende Befragungen, aufsuchende Arbeit (Streetwork), Angebot offener Treffs für bestimmte Zielgruppen, Stadtteilkonferenzen, Zukunftswerkstätten, beteiligungsorientierte Projekte, wie z.B. Spielplatzneu- und umgestaltungen.

Image und Öffentlichkeitsarbeit

- Ziele: In diesem Handlungsfeld geht es darum, das häufig schlechte und nur teilweise der Realität entsprechende Image der benachteiligten Stadtteile zu bessern. Dafür müssen Vorurteile über den Stadtteil abgebaut werden. Die den Stadtteil stabilisierenden Aktivitäten sollten daher mit geeigneten Maßnahmen und Aktionen innen- und außenorientierter Öffentlichkeitsarbeit verknüpft werden. Sinnvoll ist es auch, eine Aufwertungsstrategie für das Image des Stadtteils zu entwickeln.
- Typische Maßnahmen: Entwicklung eines Imagekonzepts einschließlich eines Logos und Slogans für den Stadtteil, Stadtteilzeitung, Einrichtung einer stadtteilbezogenen Internet-Seite, Stadtteilbroschüre, offensive Pressearbeit, Stadtteilstefest.

Prozess- und Ergebnisevaluation, Monitoring

- Ziele: Im Mittelpunkt dieses Handlungsfelds steht die Überprüfung der Effektivität der Programmumsetzung zum einen im Hinblick auf die Implementation des Programms, zum anderen hinsichtlich der ausgelösten Wirkungen im Stadtteil. Dazu

² Thomas Franke, Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Entwurf eines Positionspapiers, Difu, September 2001 (unveröffentlicht),

bedarf es sowohl einer Auswahl geeigneter Indikatoren, als auch eines detaillierten kleinräumlichen Bestandswissens über die gesamte Stadt.

- Typische Maßnahmen: Teilnehmende Beobachtungen vor Ort, Expertenbefragungen, Bewohnerbefragungen, Aufbau eines kontinuierlichen sozialräumlichen Beobachtungs- und Berichtssystems.

3. Vernetzung von Handlungsfeldern

Das Nebeneinander aller zur Lösung der Probleme notwendigen Handlungsfelder wird dem integrativen Anspruch von Stadtteilentwicklung noch nicht gerecht. Dies ist bei der Erläuterung insbesondere der Handlungsfelder „Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung“, „Gesundheitsförderung“ und „Umwelt“ bereits deutlich geworden. Erst wenn die Handlungsfelder auch miteinander verknüpft und vernetzt werden und nicht isoliert und beziehungslos nebeneinander stehen, kann von integrierter Stadtteilentwicklung gesprochen werden.

Die Vernetzung der Handlungsfelder erfolgt auf der Maßnahmen- und Projektebene und auf Basis des integrierten Handlungskonzepts. Dabei geht es darum, Maßnahmen und Projekte so anzulegen, dass ein synergetisches Zusammenwirken unterschiedlicher Handlungsfelder entsteht, das mehr als die Summe der einzelnen Teile ergibt. Besonders häufig werden solche integrierten Projekte oder so genannten Mehrzielprojekte bislang im Handlungsfeld „Beschäftigung, Qualifizierung und Ausbildung“ konzipiert. Dieses Handlungsfeld bietet hierfür zahlreiche Ansatzpunkte. Insbesondere die stärker investiven Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung, wie z.B. „Wohnumfeld und öffentlicher Raum“, „Verkehr“ und „Umwelt“, liefern ein breites Spektrum, Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen zu verbinden: Begrünung und Neugestaltung öffentlicher und privater Freiflächen, Anlage von Spielplätzen, Gestaltung von Brachflächen, Bau von Radwegen, Entsiegelungen und vieles mehr. Aber auch nicht-investive Maßnahmen, unter anderem in den Handlungsfeldern „Soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur“, „Stadtteilkultur“ sowie „Sport und Freizeit“ können mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten verknüpft werden, so z.B. im Bereich der Kinder- und Jugendbetreuung und der Kultur- und Sportangebote. Dabei zeitigt die Vernetzung von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik mit anderen Handlungsfeldern integrierter Stadtteilentwicklung nicht nur spürbare Verbesserungen im Quartier; die unmittelbare Tätigkeit für den Stadtteil führt bei den an Maßnahmen und Projekten Teilnehmenden auch zu einer stärkeren Identifizierung mit ihrer Arbeit und ihrem Stadtteil.

Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen, dem Land mit der bisher längsten Tradition integrierter Stadtteilentwicklung, machen deutlich, dass integrierte Projektansätze zunächst mit hohem operativem Aufwand und viel Überzeugungsarbeit bei betroffenen Akteuren und Einrichtungen erprobt werden müssen, dass dort inzwischen aber bei den beteilig-

ten Akteuren vielfältige Erfahrungen und eine gewisse Routine im Umgang mit integrierten Projekten vorhanden sind³.

Voraussetzung für integrierte Projekte und damit für die Vernetzung von Handlungsfeldern sind die Einbeziehung, Koordination und Kooperation unterschiedlicher Akteure der verschiedenen Ämter der Verwaltung, von öffentlichen Einrichtungen, der freien Träger, der Vereine und Bewohnerinitiativen. Dies ist nicht immer leicht. Unterschiedliche Zielvorstellungen, Sprachen oder Befugnisse der Akteure führen zu Missverständnissen. Dies erschwert die Entwicklung integrierter Projekte. Erheblicher Abstimmungsbedarf entsteht ferner durch die Notwendigkeit, verschiedene Fördermöglichkeiten auf EU-, Bundes- und Landesebene zu koordinieren bzw. zu bündeln⁴.

3 *Marcelo Ruiz, Matthias Sauter und Klaus Austermann*, Programmbegleitung vor Ort: Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord, unveröffentlichter Zwischenbericht, Dortmund, Juli 2000, S. 21.

4 Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf*, 1. Aufl. Dortmund 2000, S. 29 f. (ILS; 166).

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 8

Moderation und Berichterstattung: Stefan Geiss, empirica, Berlin

Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung

Vorbemerkung

Der von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppe formulierte Anspruch an die Festlegung oder Definition zentraler Handlungsfelder war durchaus unterschiedlich. Zwar existierten im Erfahrungsbereich der überwiegend in kommunalen Ämtern arbeitenden Teilnehmerinnen und Teilnehmer in einigen Fällen Handlungskonzepte, in denen Projekte und Maßnahmen aus Gebietsanalysen und Stärken-Schwächen-Profilen abgeleitet wurden, in einigen Fällen gab es Zielvorgaben zu den Entwicklungszielen für den Stadtteil insgesamt oder für einzelne Bereiche der sozialen Stadtentwicklung; dennoch wurde deutlich, dass eine gezielte Schwerpunktsetzung zugunsten der für den Stadtteil zentralen Handlungsfelder in der Regel nicht stattfindet.

Es zeigte sich relativ rasch, dass sich Schwerpunkte hinsichtlich der Handlungsfelder ergeben, wenn man unabhängig vom bestehenden Förderinstrumentarium problemorientiert nach Lösungsansätzen sucht. Ebenso wurde deutlich, dass der Aufbau von Organisations- und Entscheidungsstrukturen sowie die sinnvolle Einbindung der verschiedenen Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung, in den der Kommune übergeordneten Gremien und auf der Gebietsebene ein zentrales Handlungsfeld der Quartiersmanager vor Ort darstellt. Im Folgenden wird daher zwischen den zentralen inhaltlichen Handlungsfeldern und den in der Diskussion benannten organisatorischen Handlungsfeldern unterschieden.

Handlungsfelder und Ziele

In den meisten Fällen sind mit der Aufnahme in das Programm Soziale Stadt mehr oder weniger konkret formulierte Entwicklungsziele verbunden. Implizit im Programm verankert ist dabei das Ziel der Aufwertung und Stabilisierung eines Stadtteils oder eines Wohngebiets. Konkrete Ziele sind demnach die Verbesserung der physischen Umwelt genauso wie eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation der Bewohnerinnen und Bewohner. Aus vielen Diskussionen des vergangenen Jahres sowie aus den Erfahrungen mit vergleichbaren Programmen im europäischen Ausland wird deutlich, dass neben der Festlegung zentraler Handlungsfelder die klare und möglichst konkrete Formulierung von Zielen der Gebietsstrategie insgesamt sowie einzelner Maßnahmen entscheidend für effektives Handeln sind. Solche Zielformulierungen sollten nach Möglichkeit auf die gewünschten Effekte für die jeweiligen Zielgruppen abheben. Als typisches Beispiel kann der Bereich Bildung und Qualifizierung gelten:

typisches Beispiel kann der Bereich Bildung und Qualifizierung gelten: Ziel der Quartiersentwicklung ist es letztendlich nicht, ein möglichst breites Spektrum an (zusätzlichen) Bildungs- und Qualifizierungsangeboten im Gebiet zu etablieren, sondern die Bildungs- und Qualifizierungsdefizite von Bewohnerinnen und Bewohnern durch Bildungserfolge möglichst weitgehend zu kompensieren.

Zentrale inhaltliche Handlungsfelder

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von Handlungsfeldern unterscheiden:

- In den ersten Bereich gehören Aufgaben, die eine allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen im Gebiet zum Ziel haben. Dies können klassische Aufwertungsmaßnahmen bei Gebäuden oder im öffentlichen Raum sein, aber auch Verbesserungen bei der Versorgungssituation oder ein verbessertes Sicherheitsgefühl. Insbesondere in den Großstädten bildet dabei aus Sicht der Bewohnerschaft die „Bekämpfung“ zunehmender „Verwahrlosung“ ein zentrales Ziel. Letztlich sollen entsprechende Strategien dazu führen, dass sich eine größere Zahl von Bewohnerinnen und Bewohnern im Gebiet wohl fühlt, Abwanderungstendenzen gestoppt werden und sich nach Möglichkeit Haushalte, die über mehr Kaufkraft, größeres Sozialkapital und bessere Netzwerke verfügen und die Verantwortung für „ihren“ Stadtteil übernehmen können, im Gebiet gehalten werden.
- In den zweiten Bereich gehören Strategien zur Verbesserung der Integrationschancen. In fast allen Programmgebieten kommt es zu einer Konzentration von Haushalten, die aufgrund von Bildungsdefiziten, schwach ausgeprägten Netzwerken, wirtschaftlichen Schwächen und den daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Alltagsbewältigung nur eingeschränkt in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt integriert werden können. Dies ist eine sowohl für die betroffenen Menschen als auch für die Gesellschaft insgesamt unbefriedigende Situation. Folglich werden auch vom Programm Soziale Stadt und von den mit der Stadtteilentwicklung beauftragten Akteuren Maßnahmen zur Kompensation dieser Defizite gefordert.

In der Arbeitsgruppendifkussion wurde deutlich, dass – betrachtet man die zentralen und „dringendsten“ Probleme in den Gebieten – Maßnahmen aus dem zweiten Bereich die weitaus größere Relevanz haben. Folglich wurde der Integration von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, von Sprachbildung, besserer Gesundheitsvorsorge und anderen Handlungsfeldern, die eine Verbesserung der Integrationschancen zum Ziel haben, eindeutig Priorität eingeräumt. Es wurde jedoch auch deutlich, dass die organisatorischen und inhaltlichen Anforderungen entsprechender Strategien und Maßnahmen einen hohen Grad an Vernetzung von und Zusammenarbeit mit Akteuren erfordern, die üblicherweise nicht in Stadtentwicklungsprozesse im engeren Sinne eingebunden sind.

Zentrale organisatorische Handlungsfelder

Die Ansprüche, die auch in der Arbeitsgruppe an ein integriertes Stadtentwicklungsprogramm gestellt wurden, erfordern dringend ein gemeinsames Handeln verschiedener

Fachressorts und Akteure. In vielen Fällen obliegt es den Quartiersmanagern oder Stadtteilmanagern, Fachbehörden, Arbeitsämter oder Träger von Beschäftigungsmaßnahmen in einen Stadtentwicklungsprozess mit gemeinsamen Zielen einzubinden. Selbst wenn die Stadtteilmanager Teil der kommunalen Verwaltung sind, reichen ihre Kompetenz und Entscheidungsbefugnis häufig nicht aus, um eine solche Beteiligung aller zu erreichen. Demzufolge ist der Aufbau einer kompetenten, handlungsbefugten und entscheidungsberechtigten Organisationsstruktur das zentrale organisatorische Handlungsfeld. Anhand der unterschiedlichen Erfahrungen der Arbeitsgruppenteilnehmerinnen und -teilnehmer wurde deutlich, dass eine solche Organisationsebene in kleinen Kommunen leichter zu etablieren ist als in großen. Es zeigte sich aber auch, dass vielfach der integrierte Stadtentwicklungsgedanke vor allem in den Ressorts, die sich mit klassischer Sozialpolitik, mit Bildung und mit Beschäftigungsförderung befassen, noch nicht ausreichend verankert ist. Diese „Reduktion“ des Programms auf den baulich-räumlichen Handlungsansatz entsteht auch durch die vielerorts immer noch schwierige Integration von Maßnahmen und Projekten aus dem nicht-investiven Bereich. Dennoch scheint zur Bewältigung der zentralen Aufgaben eine fachübergreifende Steuerung des Quartiersentwicklungsprozesses unabdingbar.

Fazit

Im Verlauf der Arbeitsgruppendifkussion entstand Einvernehmen darüber, dass vor dem Hintergrund der gravierenden Probleme in den Stadtteilen andere Handlungsfelder und Ziele Gewicht bekommen sollten, als dies derzeit vielfach der Fall ist. Eine Umverteilung sowohl der personellen als auch der finanziellen Ressourcen zugunsten von Handlungsfeldern, die eine Verbesserung der Integrationschancen zum Ziel haben, scheint notwendig. Umsetzung und Erreichung entsprechender Ziele sind jedoch nur möglich, wenn auch auf der Steuerungsseite und auf der Ebene der in die Umsetzung eingebundenen Akteure eine breitere Basis geschaffen werden kann, als dies heute in vielen Kommunen der Fall ist. Eine Öffnung der entsprechenden Gremien und Organisationsstrukturen ist daher mit einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung eng verbunden.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 8

Bartkowiak	Jost	Stadt Münster, Amt für Stadtentwicklung und Statistik	Münster
Bock	Alexander	Plankreis München	München
Engler	Jörn	Stadt Eschwege, Amt für Soziales, Kultur und Sport	Eschwege
Fiedler	Jürgen	Stadtteilbüro Dulsberg	Hamburg
Geiss	Stefan	empirica	Berlin
Golding	Roland	GIB Gesellschaft für innovative, Beschäftigungsförderung Bottrop	Bottrop
Gringel	Bettina	Stadt- u. Regionalplanung, Dr. Paul G. Jansen	Köln
Gülck	Klaus-Dieter	Stadt Herne, Jugendamt	Herne
Güntner	Simon	TU Berlin, Institut für Soziologie	Berlin
Hanio	Harald	Stadt Moers, Dezernat IV, Sozialentwicklungsplanung	Moers
Hartmann	Monika	Stadtteilmanagement Neustädter Feld	Magdeburg
Oesterreich	Daniela	Uni Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund
Pepping, Dr.	Georg	Jugendpsychologisches Institut, Altendorf	Essen
Schäfer	Dr. Heiner	Stadtverwaltung Worms,, Stadtteilbüro des Jugendamts in Neuhausen	Worms
Schieferstein	Renate	Stadt Velbert, Bebauungsplanung	Velbert
Schlonski	Christiane	Hansestadt Lübeck, Stadtsanierung	Lübeck
Strauß	Jasmin		Nürnberg
Wilkes	Oliver		Dortmund
Wollny	Inga	Büro Soziale Stadt Gaarden	Kiel

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 9

Margarete Meyer,
Stadt Essen, Büro Stadtentwicklung

Ressort- und fachübergreifende Vernetzung und Bündelung: Integrierte Kommunalpolitik am Beispiel der Stadt Essen – Die Stadtteilprojekte Katernberg und Altendorf

Grundlage der Stadtteilarbeit sind die Ansätze integrierter Kommunalpolitik, 1997 vom Rat verabschiedet (Hrsg.: Stadt Essen in Zusammenarbeit mit Uni Essen, Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung Nr. 90, Essen, Nov. 97). Hier sind Arbeitsprinzipien dargestellt, die die Verbindung von sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Fragen in Stadtteilen zum Thema haben.

Zu den Arbeitsweisen der integrierten kommunalen Stadtteilentwicklungspolitik gehören:

- ortsnahe Bearbeitung unter Nutzung der vorhandenen Ressourcen (Menschen, Gebäude, Flächen),
- Mehrziel-Projekte, z.B. Städtebau in Verbindung mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder Infrastrukturthemen,
- Vernetzung von Menschen/Projekten/Stadtteilen usw.,
- der Häufung von Problemlagen im Stadtteil begegnen,
- lokale Partnerschaften,
- lokale Öffentlichkeitsarbeit, Werbung, Marketing,
- Einsatz von intermediären Organisationen,
- Orientierung der Verwaltungsarbeit auf diese Strukturen (interne Umorganisationen sind die Folge).

Katernberg (seit 1993) mit einem etwa zehnjährigen Vorlauf und Altendorf (seit 1998) sind Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, eingebunden in das NRW-Landesprogramm „Politik für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ und in das Bundesprogramm Soziale Stadt.

Anregung des Landes war, Integrierte Programme in den Stadtteilen zu erarbeiten, die im Gegenzug landesseitig integriert gefördert werden. Die Begründung lag und liegt in dem Nachholbedarf bei der ökonomischen, ökologischen, städtebaulichen, sozialen

Lage der Stadtteile bzw. der nachgewiesenen zunehmenden sozialen Spaltung der Stadtgesellschaft.

Aufgrund der langjährigen statistischen kleinräumigen Analysen sind wir sehr gut über das Auseinanderdriften der sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Entwicklung in den einzelnen Stadtteilen Essens informiert. Katernberg bildet in geradezu „musterhafter“ Weise den Strukturwandel des Ruhrgebietes ab. Ein einstmals weitestgehend auf den Bergbau orientierter Stadtteil muss sich neu orientieren – wegbrechende Jobs im Montanbereich, noch geringe Alternativen im Dienstleistungssektor, hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere bei Jugendlichen, Einkommensarmut, eine immer noch große Zahl an Flächen und Gebäuden, die leer stehen, Verkehrs- und Umweltprobleme, Nachholbedarf im Infrastrukturbereich sowie das Zusammenleben von Deutschen und Ausländern sind die wichtigsten Themen des Stadtteils.

Inzwischen gibt es zwei umfangreiche Projektkataloge mit rund 60 Projekten für Katernberg, viele davon schon abgeschlossen, und 35 Projekte für Altendorf.

Handlungsfelder sind:

- Wohnen, Wohnkonflikte,
- Lokale Ökonomie, Einzelhandel, Existenzgründung,
- Sozialpolitik,
- Schulen,
- Kultur, insbesondere von Migrantinnen und Migranten,
- Beschäftigung und Qualifizierung,
- Gesundheit, Umwelt,
- Städtebau, Denkmalschutz, Sport, Verkehr.

Die Verwaltung hat die Aufgabe, Ressourcen bereit zu stellen, beim Land zu akquirieren, Entscheidungsgrundlagen zu liefern, Zusammenarbeit herzustellen, Werbung, Koordination zu betreiben. Die Federführung liegt beim „Büro Stadtentwicklung“, angegliedert dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters.

Eine Vielzahl von Ämtern und Beteiligten arbeiten am Projekt. Sie arbeiten in einer geschäftsbereichs-übergreifenden Lenkungsgruppe zusammen, in der auch Bezirksvertreterinnen und -vertreter sowie Kooperationspartnerinnen und -partner vertreten sind. Die Einzel-Projekte werden nach den Methoden des Projektmanagements von unterschiedlichen Trägern bearbeitet. Die Projektverantwortung kann bei Fachämtern, aber auch bei Institutionen oder Vereinen aus dem Stadtteil liegen.

In Essen hat sich die Auffassung verstärkt, dass die Ressourcen für die Entwicklung von Stadtteilen in großem Umfang vor Ort vorhanden sind. Diese Ressourcen sind nicht nur brachliegende Flächen oder Gebäude, sondern in erster Linie aktive oder aktivierbare Menschen, wie sich am Beispiel des großen Engagements bei der Schulhofumgestaltung gezeigt hat. Hier wurden sogar zusätzliche Mittel durch die Schulgemeinde eingeworben. Als Effekte sind auszumachen: bessere Anbindung an die Schule, Reduktion von Aggressivität und Zerstörungen auf den Schulhöfen, erstmalige Zusammenarbeit benachbarter Schulen, Einbindung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

In der Stadtteilarbeit hat sich auch die Praxis etabliert, in einer Vielzahl von unterschiedlichen Projekten die sozialen, städtebaulichen *und* Umweltprobleme zu bearbeiten.

Gerade hier ist es möglich, Mehrziel-Projekte, das bedeutet Ressortgrenzen überschreitende Arbeitsweisen, zu unterschiedlichen Themen durchzuführen. Im Stadtteil werden Fragen der nachhaltigen Stadtentwicklung in besonderer Weise verknüpft: lokal-ökonomische, kulturelle, soziale, partizipative, arbeitsmarktliche usw. Die In-Wert-Setzung von vernachlässigten Gebieten, allerdings unter dem besonderen Aspekt der Ressourcenschonung, kommt als weiteres Thema hinzu.

In Essen gibt es z.B. zahlreiche städtebauliche Vorhaben, die mit Hilfe von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen umgesetzt wurden (im Bereich des sozialen Wohnungsbaus, der Industriedenkmäler, der Sport- und Infrastruktur, der Umgestaltung von Schulhöfen und öffentlichen Spielplätzen).

Die Finanzierung der Projekte erfolgt über das Land, den Bund, die Stadt, Investoren, Sponsoring. Für bürgergetragene Aktivitäten, Stadtteilmanagement und Öffentlichkeitsarbeit steht ein gesonderter Fördertopf, gespeist aus Landesmitteln und Eigenfinanzierungsbeiträgen der Städte, zur Verfügung. Diese Mittel werden durch die Lenkungsgruppe vergeben, größere Vorhaben in der Regel über den Rat.

Schon viele Jahre arbeitet die Stadt mit der Universität Essen sowie weiteren Kooperationspartnern aus den Wohlfahrtsverbänden zusammen, die so genannte intermediäre Organisationen gebildet haben. Diese unterstützen die Projektentwicklung durch ein ausgearbeitetes Set von Partizipationsangeboten. Hohe Bedeutung hat die Etablierung von Netzwerkstrukturen in „lokalen Partnerschaften“ erhalten.

Grundlage für die Verankerung der Arbeit vor Ort ist die Herstellung einer lokalen Öffentlichkeit. In Essen haben wir gute Erfahrungen mit den Stadtteilkonferenzen gemacht, z.B. mit der Katernberg-Konferenz, getragen durch die örtlichen Werbegemeinschaften. Die Katernberg-Konferenz findet hohe Akzeptanz, ist hochrangig besetzt und bietet regelmäßige Informations- und Diskussionsmöglichkeiten im Stadtteil.

Weiterhin werden in den integrierten Stadtteilkonzepten zahlreiche Initiativen im Bereich der Kultur auf der Zeche Zollverein gefördert. Hier hat sich ein neues Potenzial in einem Stadtteil etabliert, der über Jahrzehnte vom Bergbau dominiert wurde, indem die ehemals als planerische Restriktion angesehenen brachgefallenen Gebäude für die Kunst wiedergenutzt werden.

Der Stadtteil wird gerade berühmt für seine internationalen Kunst-, Design- und Tanz-Veranstaltungen sowie eine erhebliche, auch überregional ausstrahlende „Szene“. In Verbindung damit denken wir inzwischen auch daran, die Möglichkeiten zum Tourismus auszubauen, ein Thema, das vor wenigen Jahren noch als undenkbar angesehen werden musste. Hier könnte ein ganz neuer Beitrag zur lokalen Ökonomie entstehen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Stadtteilen wird gefördert durch ein Städt Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, dessen Geschäftsstelle auch beim „Büro Stadtentwicklung“ angesiedelt ist. An diesem Netzwerk wirken inzwischen 18 Kommunen mit.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 9

Moderation und Berichterstattung: Wolf-Christian Strauss,
Maren Regener,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Ressort- und fachübergreifende Vernetzung und Bündelung

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen aus unterschiedlichen Bereichen: städtischen Ämtern, Landesministerien, treuhänderischen Sanierungsträgern, freien Büros. Auch die themenbezogenen Vorkenntnisse waren recht unterschiedlich. In der Diskussionsrunde waren besonders zwei Themenschwerpunkte der kommunalen Ebene von Interesse: zum einen die ämterübergreifende Lenkungsgruppe mit ihren Aufgaben und Organisationsformen, zum anderen die Frage, wie die Motivation bei den Akteuren vor Ort entsteht, wie sie vernetzt und integriert werden kann. Im Folgenden werden die Aussagen und Erkenntnisse nach diesen beiden Schwerpunkten untergliedert zusammengefasst.

Organisation und Tätigkeiten der Lenkungsgruppe

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der von Frau Meyer im Impulsreferat am Beispiel der Stadt Essen beschriebenen ämterübergreifenden Lenkungsgruppe stammen aus allen Dezernaten. Sie sind nach Beschluss des Bürgermeisters von ihrem Fachbereich entsandt worden, also in der Regel nicht aus eigener Initiative der Gruppe beigetreten. Wenn diese Personen keine Affinität zur Tätigkeit in der Lenkungsgruppe und den dort behandelten Themen haben, besteht vor dem Hintergrund der "unfreiwilligen" Teilnahme die Gefahr der geringen Motivation.

Die Bandbreite ihrer beruflichen Positionen innerhalb der Verwaltung reicht aufgrund der Benennung durch den Fachbereich vom Sachbearbeiter bis zum Abteilungsleiter. Das Vorwissen ist dementsprechend unterschiedlich. Verbreitet ist unter anderem ein Mangel an Methodenkenntnissen, da die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der Regel konventionelle „Schreibtischarbeit“ gewohnt sind und zum Beispiel eher selten Erfahrungen mit Methoden der Bürgerbeteiligung haben. Durch die Arbeit in der Lenkungsgruppe werden sie mit der Thematik vertraut gemacht; die erforderlichen Methoden lassen sich z.B. in so genannten planning for real-Seminaren erlernen.

Die Lenkungsgruppe hat fünfzehn ständige Mitglieder, ihre Zusammensetzung variiert nicht nach unterschiedlichen Themenfeldern. Zu speziellen Themen werden Gäste eingeladen. Die Gruppe trifft sich etwa alle zwei Monate. Eine ihrer Aufgaben ist die Entscheidung über die Verwendung der so genannten Verfügungsmittel, die vorrangig Bürgerbeteiligung und -aktivitäten zugute kommen sollen, von denen auch das Personal der

Stadtteilbüros bezahlt wird. In Nordrhein-Westfalen schwankt die Höhe des Verfügungsfonds bisher zwischen 100 000 DM und 500 000 DM.

In erster Linie entwickelt die Lenkungsgruppe Projektideen und arbeitet ein entsprechendes Konzept aus. Damit liefert sie die Grundlagen für Projektanträge, die vom Rat beschlossen werden. Die Themen, die in der Gruppe diskutiert und anschließend zu einem Projekt vor Ort ausgearbeitet werden, werden von den Mitgliedern der Lenkungsgruppe eingebracht. Einzelne Themen, wie zum Beispiel Gesundheit, werden seltener diskutiert, da es in diesem Bereich erfahrungsgemäß nur wenige Akteure unter den Teilnehmenden gibt.

Ob die in der Lenkungsgruppe ausgearbeiteten Vorhaben vor Ort auch tatsächlich umgesetzt werden, hängt ebenfalls vom Engagement der einzelnen Mitglieder der Gruppe ab. Dieses Engagement umfasst unter anderem die Partnersuche im Gebiet mit dem Ziel, vor Ort Aktivitäten für eine Kooperation zur Umsetzung des Projekts anzuregen.

Die Lenkungsgruppe ist nicht politisch sanktioniert. Bürgerinnen und Bürger (als solche) sind in der Lenkungsgruppe nicht vertreten. Sie werden auf Stadtteilkonferenzen von den Aktivitäten informiert und können in Diskussionen Anregungen einbringen.

Die Organisation einer solchen Lenkungsgruppe muss den jeweiligen Bedingungen vor Ort angepasst und entsprechend individuell gestaltet werden.

Vernetzung, Organisationsformen und Verwaltungsstruktur

Der Schwerpunkt der finanziellen Förderung liegt zurzeit in den Bereichen Städtebau und Arbeitsmarkt. Die Federführung der Projekte ist deshalb in den meisten Fällen dem städtebaulichen Bereich zugeordnet.

Mit dem Ziel, der fortschreitenden sozialen Spaltung in den Quartieren entgegenzutreten, muss die Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter gestärkt und als Folge organisatorisch verändert werden. Durch den Strukturwandel in Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Bildungswesen sind nur im Verbund nachhaltige Lösungsansätze zu finden. Dies ist ein entscheidender Motor für die Vernetzung.

Nicht nur der Fachbereich, in dessen Arbeitsbereich das Projekt organisatorisch angesiedelt ist, darf mit der Arbeit betraut werden; vielmehr ist eine sinnvolle Kombination mehrerer Fachbereiche nötig (zum Beispiel Bildung und Jugend) um eine nachhaltige Planung mit so genannten Mehrzielprojekten zu gewährleisten. Dies umfasst neben der Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung und Umsetzung eines Konzepts vor allem das Bereitstellen von Mitteln aus den unterschiedlichen Haushalten. Da das Programm Soziale Stadt im Vergleich zu den vor Ort benötigten Mitteln eher geringe Fördergelder zur Verfügung stellt, ist es in erster Linie als „investives Leitprogramm“ zu sehen. Die Motivation zur Vernetzung mit anderen Ressorts sollte sein, auf diesem Weg weitere Mittel aus den unterschiedlichen Bereichen und aus anderen Förderprogrammen zu akquirieren.

Einem Ressort die alleinige Federführung einzelner Projekte zuzuordnen, sollte künftig überdacht werden, unter anderem weil Planung und Umsetzung keine Fach-, sondern

Querschnittsaufgaben sein sollen, bei denen nicht einzelne Bereiche in den Vordergrund rücken.

Die Kommunen werden erfahrungsgemäß vor allem durch eigennützige Interessen zur Vernetzung und Integration motiviert. Das Interesse in der Stadt-/Kommunalverwaltung an integriertem Handeln ist ohne eigennütziges Ziel eher gering. Alle Kooperationspartner müssen deshalb sehen können, dass sie von dem Erfolg eines gemeinsam initiierten Projekts profitieren. Nach einem Input an Arbeitskraft, Zeit und Mitteln muss als „Lohn“ auch ein entsprechender Output anfallen.

In den Kommunen ist Voraussetzung und Anstoß zu fachübergreifendem Denken und Handeln, wie es das Programm Soziale Stadt fordert, am ehesten der „Zwang“ zur Vernetzung und Bündelung, wie er zum Beispiel durch die Vorschriften der Verwaltungsvereinbarung ausgeübt wird. Auch eine vertragliche Festlegung zur Vernetzung ist ein gangbarer Weg. Die Vergabe der Mittel an Kommunen ist zurzeit nicht gekoppelt an bestimmte Bedingungen, beispielsweise fachübergreifende Zusammenarbeit oder das Vorhandensein von Kooperationen vor Ort. Wie das Geld vor Ort auszugeben ist, unterliegt keinen Richtlinien.

Je höher das Programm in der Kommunalverwaltung angesiedelt ist („Hierarchie“/„Firmenphilosophie“) und je mehr Bedeutung ihm entsprechend zugeordnet wird, desto motivierter sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den einzelnen Fachbereichen. Die politische Rückendeckung ist ein ganz entscheidender Faktor. In diesem Sinne würde die Teilnahme von Entscheidungsträgern an der ämterübergreifenden Lenkungsgruppe oder an einer ähnlichen Institution das Engagement der Mitarbeiterschaft und die Motivation zur Zusammenarbeit verstärken.

Neben der Vernetzung der Ressorts ist es auch notwendig, die unterschiedlichen Ebenen der Kommunalverwaltung hinsichtlich Kompetenzen und Verantwortung zu stärken. Dies betrifft unter anderem die selbständige Verwaltung der finanziellen Ressourcen.

Viel hängt von den einzelnen Personen auf kommunaler und Länderebene ab, ihrem Engagement und ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Die persönlichen fachlichen Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ihre Verantwortlichkeit und Position innerhalb der Verwaltung sind neben dem Problemdruck vor Ort entscheidende Faktoren im Zusammenhang mit der Motivation zur Vernetzung. Erste kleine Erfolge motivieren dann zur Weiterarbeit.

So manche Aktivität und Planung gleicht heutzutage eher einer „Reparaturwerkstatt“ für Fehler der Vergangenheit. Es geht in der Zukunft darum, bei Neuplanungen alte Fehler zu vermeiden. Dies wird als entscheidender Anstoß zur integrierten Planung gesehen.

Fazit

Vor allem Kompetenz und Motivation der Mitarbeiterschaft der Kommunalverwaltung scheinen der Motor für ressortübergreifende Zusammenarbeit zu sein. Eine Form, die Akteure aus den unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung zu vernetzen und Kommunikation zu initiieren, ist die ämterübergreifende Arbeitsgruppe (Lenkungsgruppe). Besonders wichtig ist die entsprechende Rückendeckung aus der Politik. Je höher ein

entsprechendes Förderprogramm angesiedelt ist, desto motivierter sind die mit der Umsetzung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Offen bleibt jedoch, wie man den ersten Anstoß zum integrierten Handeln gibt und wie man die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert, in diesem Sinne weiterzuarbeiten. Ein Anfang könnte eine vertragliche Verpflichtung zum integrierten Handeln im Rahmen der Bewilligung von Fördergeldern sein.

Wenn die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachbereiche politisch gewollt ist und Unterstützung erfährt, strahlt dies nach aller Erfahrung auch auf die verschiedenen Ebenen der Verwaltung und deren Mitarbeiterschaft aus.

Poster

Leitmotiv/common sense:

„Soziale Stadt muss gelebt werden“

Voraussetzungen / Bedingungen:

- Spielräume für Vernetzung schaffen (Zeit/Finanzen/Strukturen)
- Vernetzung am Objekt/Projekt
- Erfolge schaffen
- „Vernetztes Denken“ – 1. Ämter und Ressorteinbindung; 2. Handlungsfelder
- Akzeptanz und Vertrauen der Akteure
- Persönlicher Einsatz, Kompetenz, Motivation, Verantwortung
- Ressorts sollen Anteil (Geld, Personal, Zeit) geben und Anteil nehmen (Erfolg, Effizienz, Wirkung)
- Förderrichtlinien müssen integrierte Problemlösungen ermöglichen (Bund und Land)

Flipchart

Motoren/Katalysatoren	Restriktionen/Hemmnisse
Multiplikatoreneffekt/Bereitschaft zur Mitwirkung Handelnde Personen	Mangelnde personelle/finanzielle Ressourcen
Neues Steuerungsmodell	Konkurrenzdenken zwischen Ressorts
Problemdruck = Motor für Vernetzung und Bündelung	Budgets
Service-Orientierung moderner Verwaltung (anstelle Ämterorientierung)	Egoisten fachlich/persönlich
Praxisdruck komplexer Problemlagen	Ressortdenken behindert Kooperation
Problemdruck vor Ort/Komplexität der Probleme	Ausgrenzung von Fachgebieten wie zum Beispiel Gesundheit
Verantwortliche Mitarbeiter mit Kompetenzen	Fehlende Komplexität und Flexibilität von Fördermitteln und Richtlinien
Horizontenerweiterung auf allen Ebenen	Angst vor Kontroll- und Machtverlusten
Ergebnisse sind nachhaltiger, effektiver, effizienter (Stadtteil)	Fehlende Zeit, Personal
Bereits erlebte Erfolge vernetzten Handelns	Umsetzungsverantwortung und Finanzverantwortung sind getrennt
Fachliche Motivation bei den handelnden Ämtervertretern	Nicht nur Organisations-, sondern auch Personalentwicklung erforderlich
Interessierte, fordernde Bürgerschaft mit eigenen Projektideen für den Stadtteil	Fehlende Transparenz der Entscheidungen
Professionelle Unterstützung der Vernetzung	Anwender von Förderrichtlinien
Ämterübergreifende Ziele für den Stadtteil	Hoher Zeitbedarf für Fortbildung, Erlernen von Kooperation
Sich Zeit für Vernetzungsarbeit nehmen bzw. bekommen	Förderrichtlinien, die sich nicht an Problemlösung orientieren, sondern an Ressorts (besonders Bund)
Positive Erfahrungen in Kooperation	Ressortdenken und Einzellösungen
Offenheit, Flexibilität	Schnelle sichtbare Erfolge organisieren
Gute Ideen	
Anreizsysteme für kooperatives und flexibles Handeln	

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 9

Belke	Wilhelm	Stadt Köln, Amt für Stadtsanierung und Baukoordination	Köln
Brinkmann	Martin	STEG Hamburg mbH	Hamburg
Brünner	Ursula	Stadt Frankfurt am Main, Stadtplanungsamt, Abt. f. Wohnungsbau und Stadterneuerung	Frankfurt am Main
Fechner	Oswald	Stadt Worms, Amt für Soziales und Wohnen	Worms
Hohmann	Monika	Stadt Moers, Dezernat IV, Sozialentwicklungsplanung	Moers
Josupeit-Teschke	Angelika	Stadt Pforzheim, Amt für Jugend + Familie	Pforzheim
Klaus	Wolfgang	Sanierungsträger der Hansestadt Wismar, BauGrund AG	Wismar
Kling	Sabine	Innenministerium, Schleswig-Holstein	Kiel
Mehlmann	Johannes	Gelsenkirchen, Stadtplanungsamt, Stadtteilbüro Bismarck/Schalke-Nord	Gelsenkirchen
Meyer	Margarete	Stadt Essen, Zentraler Steuerungsdienst	Essen
Mirtsching	Sabine	Hessisches Sozialministerium	Wiesbaden
Reinerth	Hadwig	Region Hannover, FB Gesundheit der Region Hannover	Hannover
Schein	Cornelia	DKB, Wohnungsbau und Stadtentwicklung GmbH	Chemnitz
Schmidt	Birgit	WohnBund-Beratung Dessau, Sachsen-Anhalt (AG Soziale Stadt im WohnBund)	Dessau
Straschewski	Rolf	Stadtverwaltung Neuwied	Neuwied
Wasmuth	Dieter	Stadt Köln, Sozialamt	Köln

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 10

Klaus Wermker,
Stadtentwicklung, Essen

Einbindung der integrierten Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte

„Bund und Länder messen dem Integrierten Handlungskonzept für die Umsetzung des Programms ‚Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt‘ strategische Bedeutung zu. Dies wird in Artikel 2, Absatz 4 der von Bund und Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung (1999 – 2001) deutlich: ‚Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen. (...) Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen. Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen.‘ Mit diesen Bestimmungen wird gleichzeitig die Förderfähigkeit eines Gebietes an die Erarbeitung eines integrierten stadtentwicklungspolitischen Handlungskonzepts für das Quartier gebunden.“¹

Diese integrierten Handlungskonzepte sollen eine Antwort auf die krisenhaften Entwicklungen vor allem in großen Städten sein, die sich in sozialräumlichen Dislozitäten darstellen. Zwar sind die lokalspezifischen Ausprägungen unterschiedlich, aber alle Gebiete, die Gegenstand des Programms „Soziale Stadt“ sind, haben gemeinsam:

1. eine überdurchschnittlich starke Betroffenheit der jeweiligen Quartiersbevölkerung von Arbeitslosigkeit, Armut und sonstigen Benachteiligungen;
2. den verstärkten Zuzug von Aussiedlern, Kriegsflüchtlings, Asylsuchenden und anderen unterprivilegierten Personengruppen in bestimmte Stadtquartiere;
3. die Abwanderung einkommensstärkerer Haushalte („Erosion der Mittelschicht“) in statushöhere Wohngebiete oder in die Umlandgemeinden der jeweiligen Kernstadt („Suburbanisierung“).²

¹ Becker, Böhme, Meyer, Integriertes Handlungskonzept, in: Soziale Stadt info, Heft 6 (Oktober 2001), S. 2.

² Sauter, Integrierte Stadtteilentwicklung, in: Wohnbund Informationen, 2/2001, S. 7

Diese Entwicklungen sind auch ein Ergebnis der „Unfähigkeit des politisch administrativen Systems, auf diese Entwicklungen vorausschauend (präventiv!) und in koordinierter Form zu reagieren“.³

Die traditionellen Strategien, Wohnumfeldverbesserung, Stadterneuerung, Sanierung, städtebauliche Entwicklungskonzepte der 70er-/80er-Jahre sind an ihre Grenzen gestoßen. Einige Städte, Essen zählt ebenso dazu wie Hamburg, haben sich schon früher mit diesen Entwicklungen aktiv auseinander gesetzt, etwa seit Mitte der 80er-Jahre. Die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen (mit dem Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“) folgen seit Beginn der 90er-Jahre. In NRW sind seitdem integrierte Handlungsprogramme der Städte Voraussetzung für die Aufnahme in das Landesprogramm. Typische Merkmale integrierter Handlungsprogramme sind:

- die Befristung der Erneuerungsaktivitäten auf einen Zeitraum von in der Regel fünf bis zehn Jahren;
- die Einrichtung eines organisatorischen „Sonderprojektes“ innerhalb der Stadtverwaltung;
- ein integriertes und auf Fortschreibung angelegtes Handlungskonzept als Arbeitsgrundlage;
- die gezielte Verknüpfung von Zielen, Handlungsfeldern und Maßnahmen („Mehrzielprojekte“);
- die ressortübergreifende Bündelung von Fördermitteln auf der Ebene von Stadt und Land;
- die Einrichtung einer ämterübergreifenden Koordinierungsgruppe in der Verwaltung;
- der Aufbau eines dezentralen Stadtteil- und/oder Quartiermanagements;
- die Schaffung von niedrigschwelligen Anlaufstellen vor Ort (Stadtteilbüro, Bürgerhaus usw.);
- die Vernetzung der örtlichen Akteure („lokale Partnerschaften“);
- die Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerschaft;
- der Aufbau akteurs- und bewohnergetragener Stadtteilgremien (runde Tische, Foren usw.).⁴

Die Handlungsfelder integrierter Stadtteilprogramme entsprechen jeweils den Problemstrukturen in den Gebieten – oder sollten dies jedenfalls tun. Im Wesentlichen geht es um folgende Aktionsbereiche:

- Stadterneuerung/Städtebau,
- Lokale Ökonomie,
- Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik,

3 Sauter, a.a.O.

4 Sauter, a.a.O.

- Wohnungspolitik,
- interkulturelle Arbeit,
- Kriminalprävention,
- Kinder- und Jugendhilfe,
- Öffnung von Schulen/Bildungspolitik,
- Gesundheitsförderung,
- Öffentlichkeitsarbeit/Marketing.

Die Älteren unter uns oder diejenigen mit guten Kenntnissen der Geschichte der Stadtentwicklungsplanung wissen, dass die ehrgeizigen Versuche, integrierte gesamtstädtische Entwicklungspläne zu erstellen, samt und sonders gescheitert sind. Sie scheiterten an der Datenfülle, an der mangelnden Vorhersehbarkeit der Entwicklungen und sie scheiterten in der Umsetzung. Letzteres auch deshalb, weil es nicht gelang – wenn denn der Versuch überhaupt unternommen wurde –, alle Akteure der Stadtgesellschaft auf die Umsetzung solcher Pläne zu verpflichten. Man darf ja nicht vergessen, dass viele der Akteure und der notwendigen Ressourcen gar nicht von der planenden kommunalen Selbstverwaltung unmittelbar zu beeinflussen waren. Einige ganz wesentlichen Handlungsfelder, z.B.

- Wohnen,
- Wirtschaftsförderung,
- Schule,
- Arbeitsmarkt

werden von Externen bestimmt, und es gibt in der Regel keine umfassenden gesamtstädtischen Konzepte und ebenso wenig eine Raumorientierung, oder Es herrscht eine sehr institutionen-/organisationsspezifische Sicht vor.

Die Arbeit der Wohlfahrtsverbände und die der Träger von Kinder- und Jugendarbeit sind über die Planungsverfahren nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) institutionell eingebunden, tun sich aber häufig schwer mit der Sozialraumorientierung.

Wenn es schon aus guten Gründen keine gesamtstädtischen integrierten Stadtentwicklungskonzepte gibt, so sollte es doch eine Entwicklungsstrategie der Städte geben, die sich nicht nur auf die wachstumsträchtigen Gebiete/Themen konzentriert, sondern zeitgleich die Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf bearbeitet. Und wenn die Einbindung der integrierten Handlungskonzepte für eben diese Stadtteile in gesamtstädtische sektorale Entwicklungskonzepte stattfindet, wie z.B. Jugendfreizeitstättenplan, Schulentwicklungsplan, Bibliothekskonzept usw. – wie das in Essen geschieht –, dann müssen die gesamtstädtisch gültigen Standards und Richtwerte dieser Planungen zugunsten der „schwachen“ Stadtteile aufgegeben werden, das heißt, diese müssen besser gestellt werden. Dazu gehört eine politische Schwerpunktsetzung, die auf einer klaren Funktionszuweisung für diese Stadtgebiete basiert. Wenn diese Räume für die Gesamtstadt eine Integrationsfunktion haben – dies offen zu formulieren, stellt einen politischen Kraftakt dar –, dann müssen sie auch entsprechend mit Ressourcen ausgestattet werden. Und dies nicht nur für fünf Jahre, sondern so lange, wie ein Beobachtungssystem Defizite feststellt. Grundlage für eine solche Vorgehensweise sollte ein gesamtstädtisches kleinräumiges statistisches Raumbeobachtungssystem/Monitoring sein, wie wir es etwa in Essen seit Mitte der 80er-Jahre regelmäßig durchführen.

Eine bessere Lösung könnte so aussehen, dass gesamtstädtische Rahmenkonzepte durch sozialraumbezogene partizipative (Bürger/Akteure) erstellte Konzepte ausgefüllt werden. Dies wäre Teil einer „Raumorientierung der Verwaltung“. Ein mögliches Konzept dafür haben wir im Soziale Stadt info, Heft 6/2001 skizziert.

Die Kernpunkte dieser Raumorientierung hat Matthias Sauter⁵ so formuliert:

- klare politische (gesamtstädtisch abgestimmte) Zielvorgaben für die Entwicklung der einzelnen Stadtgebiete;
- die organisatorische Verankerung der integrierten Stadtteilentwicklung als Regelaufgabe der Verwaltung und – damit einhergehend – eine stärkere Stadtteilorientierung aller relevanten Fachämter;
- die auf Dauer angelegte Einrichtung ressortübergreifender Gebietsteams (möglichst unter Einbezug von freien Trägern) als Motoren und Koordinatoren der örtlichen Erneuerungsaktivitäten;
- eine stadtteilbezogene Definition der Leistungen („Produkte“) der Gebietsteams (und gegebenenfalls anderer relevanter Fachabteilungen) in Form einer neuen Produktgruppe „integrierte Stadtteilentwicklung“;
- die Delegation von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung an die Gebietsteams;
- eine stadtteilbezogene Budgetierung und Flexibilisierung der Finanzressourcen („Raumhaushalt“);
- die Stärkung der Rolle der Bezirkspolitik im Prozess der „integrierten Stadtteilentwicklung“;
- eine prozessbegleitende (Selbst-) Evaluation der Aktivitäten der Gebietsteams.

Eine solche Raumorientierung, die, wie wir es vorschlagen, wissenschaftlich evaluiert in einigen Gebieten erprobt werden müsste, ist meines Erachtens eine erfolgversprechende Möglichkeit, die Stadtteile mit Erneuerungsbedarf langfristig zu stabilisieren.

5 Sauter, a.a.O.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 10

Moderation und Berichterstattung: Ulrike Meyer,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Einbindung Integrierter Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte

Dem detailscharfen Impulsreferat von Herrn Wermker, in dem verschiedene Probleme und Lösungsstrategien der Stadt Essen darlegt wurden, folgte ein Erfahrungsaustausch der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, der in die Formulierung umfassender Anforderungen mündete.

Stadtentwicklungspolitik

Die aktuelle Situation und die Erfolge von Stadtentwicklungsplanungen werden insgesamt skeptisch beurteilt. In der Vergangenheit wurden zu große Erwartungen in gesamtstädtische Konzepte gesetzt, die oftmals aufgrund einer problematischen Datenlage (fehlende kleinräumige Daten) nicht eingelöst werden konnten. Unterschiedliche Verwaltungsstrukturen erschweren zudem gesamtstädtische Handlungskonzepte; z.B. sind Schulbezirke oftmals geografisch anders eingeteilt als die Stadtbezirke.

Die nahezu akademische Stadtentwicklungsplanung der 70er-Jahre ist dabei jedoch einer Politik gewichen, die Akzente insbesondere durch kommunale Leitprojekte („Leuchtturmprojekte“) setzt. Trotz dieser Feststellung wird die Forderung formuliert, dass gerade Planungen für sozial belastete Gebiete in ein gesamtstädtisches Konzept einzubetten seien. In Hamburg gibt es z.B. so viele Soziale-Stadt-Gebiete, dass die Strategien für diese Quartiere in eine gesamtstädtische Politik integriert sein müssen.

Wenngleich Planungen derzeit aufgrund der wirtschaftlichen und bevölkerungspolitischen Lage äußerst flexibel sein müssten, wird dem Flächennutzungsplan und damit verbundenen kommunalpolitischen Beschlüssen eine große Bedeutung beigemessen. Auf dieser Ebene sind insbesondere Standortfragen, basierend auf der Frage nach der „Begabung von Räumen“, raumübergreifend zu lösen. Die Funktionszuweisung an städtische Räume kann lediglich auf gesamtstädtischer Ebene erfolgen.

Die Planungssituation ist jedoch, abhängig von der Stadtgröße, sehr unterschiedlich. In der Stadt Münster wurde eine Stärken-Schwächen-Analyse, in Teilen mit Bürgerbeteiligung, für alle 18 Stadtteile erarbeitet; ein Vergleichsmonitoring sei jedoch aufgrund unzureichender Datenlage äußerst schwierig. Auch aus der Stadt Stralsund, die mit einem Gebiet gefördert wird, wird die problematische Datenlage beschrieben. Es existieren eine Bevölkerungs- und eine Wohnungsprognose bis zum Jahr 2010 für die Gesamtstadt, in denen jedoch nur begrenzt die Arbeitsmarktentwicklung berücksichtigt wird.

Die ungeklärte Frage nach dem Fortbestehen der Werft ist von elementarer Bedeutung auch für das Soziale-Stadt-Gebiet.

In den Niederlanden werden innerhalb von gesamtstädtischen Konzepten alle Stadtteile in verschiedene Kategorien eingeteilt, die von „stabilen Gebieten“ bis „bedrohte Gebiete“ reichen. Anhand dieser Kategorisierung werden Strategien entwickelt, die gesamtstädtisch aufeinander abgestimmt sind.

Einerseits wird in vielen Beiträgen die unzureichende Datenlage beschrieben, andererseits wird auf die Gefahr von „Datenfriedhöfen“ und die Entbehrlichkeit von Prognosen hingewiesen. Groß angelegte Fortschreibungen seien oft unnütz; konzeptionelle Ansätze mit Alternativen seien erforderlich, in denen Entwicklungspotenziale dargestellt werden sollten. Die wichtigsten Determinanten, wie z.B. die Veränderung der Altersstruktur, seien zu beobachten, um auch mit einer eingeschränkten Datenlage bei „Warnsignalen“ sofort reagieren zu können. Ein AG-Mitglied beschreibt, dass erst das präzise aufgearbeitete Datenmaterial in einem hoch belasteten Gebiet zu umfassenden politischen Reaktionen geführt hat („...da brannte dann die Stadt.“).

In der Arbeitsgruppe wird teilweise das gänzliche Fehlen von gesamtstädtischen Ansätzen geschildert. Kommunale Handlungsmöglichkeiten werden nicht genutzt; die Kooperation der Fachressorts funktioniert nicht. Neben kommunalen Gesamtkonzepten fehlen gleichermaßen regionale Konzepte. Eklatante Fehlentwicklungen werden hier insbesondere im Bereich von Einzelhandelsansiedlungen genannt.

Insbesondere Rückbau- oder Schrumpfungskonzepte, in vielen Soziale-Stadt-Gebieten ein dringendes Erfordernis, sind nur in gesamtstädtischem Kontext zu entwickeln. Diese neuen Aufgaben stellen sich nicht nur in den neuen Bundesländern. Zudem würden die Kommunen oftmals aus den Erfahrungen in den Soziale-Stadt-Gebieten nicht lernen oder diese nicht sinnvoll in anderen Teilen der Stadt anwenden.

Einigkeit besteht in der AG darin, dass die Anforderungen an gesamtstädtische Konzepte nicht zu hoch sein sollten. Als bedeutsamer und wirkungsvoller für die kommunale Entwicklung werden sektorale Einzel- oder Teilpläne eingeschätzt, für die Qualitätskriterien erforderlich sind. Insbesondere Standort-, Versorgungs- und Infrastrukturkonzepte sind sinnvoll, die auf abgestimmten Annahmen basieren und mit Leit- und Mehrzielprojekten gekoppelt sind. Bereits die Analysen für die sektoralen Pläne sollten interdisziplinär durch verschiedene Ressorts erstellt werden. Bestandteil derartiger Fachpläne sollten so genannte Stadtteilverträglichkeitsprüfungen sein, in denen die Auswirkungen auf die jeweiligen Stadtteile, insbesondere Soziale-Stadt-Gebiete untersucht werden.

Kommunale Leitbilder

Vor dem Hintergrund umfassender Veränderungen (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Globalisierung, Bedeutungsgewinn großer Konzerne, rasante Entwicklung im IuK-Bereich, Versagen von traditionellen Stadtplanungsinstrumenten) gewinnen kommunale Leitbilder, bei deren Entwicklung eine gesamtstädtische Perspektive eingenommen wird, an Bedeutung. In einem groben Rahmen sollten Fixpunkte festgelegt werden, durch die ein „robustes Gerüst“ entsteht. Auf der Grundlage politischer Entscheidungen wird eine Art

„Entwicklungskorridor“ für die nachhaltige Stadtentwicklung bestimmt. Glaubwürdigkeit und auch die Widerspruchsfreiheit derartiger Leitbilder sind den AG-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern besonders wichtig. Als bedeutsame Handlungsfelder gerade auch für die Soziale-Stadt-Gebiete werden interkulturelle Konzepte, Integration, Wohnungspolitik, Wirtschaftsentwicklung, Bildung und Kultur genannt. Die Umsetzung des Programms Soziale Stadt erfordert die Wahrnehmung umfassender Querschnittsaufgaben und die Steuerung von großen Aktionen. Hierbei ist die Einbettung in „Politikpläne“, kommunale Leitideen und letztlich auch sektorale Pläne unerlässlich.

Den hoch belasteten Stadtteilen stellt sich sozialpolitisch nach wie vor eine anspruchsvolle Integrationsaufgabe („Stadtteil als Integrationsmaschine“), der sie sich nur mit Unterstützung auf allen Ebenen stellen können. Gerade in diesen Stadtteilen müsste die kommunalpolitische Fokussierung, basierend auf gesamtstädtischen Leitbildern, erfolgen; dort müssten die besten Schulen stehen, dorthin müssten öffentliche Mittel konzentriert fließen – „alles müsste dort zum Besten stehen“, damit diese Aufgabe erfüllt werden kann.

Organisation und Management

Für die Einbindung von Stadtteilentwicklungskonzepten in gesamtstädtische Konzepte ist das Verhältnis zwischen Politik, Bürgerschaft und Verwaltung zu klären. Neben ressort- und ebenenübergreifenden Erarbeitungsformen ist hier der eindeutige Sozialraumbezug herzustellen. Mit dem Neuen Steuerungsmodell in den Kommunen, verbunden mit stärkerer Dezentralisierung von Verwaltungseinheiten und Budgetierung, kann dem Sozialraumbezug besser Rechnung getragen werden. Politischer Wille, manifestiert durch entsprechende Beschlüsse, ist nicht nur für Sachstrategien, sondern auch für die Ausgestaltung von Organisations- und Managementstrukturen von großer Bedeutung.

Gegenstromprinzip

Gesamtstädtische Konzepte und integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte sollten in einem so genannten Gegenstromprinzip erarbeitet und umgesetzt werden, das heißt, dass sozialräumliche Strategien auf die Gesamtstadt ausstrahlen sollten und umgekehrt. Hierzu ist das Verfahren, der systematische Transfer zu klären und hinreichend transparent zu machen. Der Einsatz von Instrumenten und die Anwendung der Methoden sollten dargelegt werden. Die Anwendung des Gegenstromprinzips sollte sich jedoch nicht nur auf die Gesamtstadt und den jeweiligen Stadtteil beziehen, sondern gleichermaßen die Stadtregion, die Region und die Entwicklungsachsen berücksichtigen, da viele Probleme lokal nicht zu lösen sind. Die Entwicklung von Rückkopplungssystemen wird gefordert.

Auch in diesem Zusammenhang wird erneut die Frage nach Qualitätsstandards von Konzepten und nach der Einbeziehung der Bevölkerung gestellt. Die Schaffung von Bürgernähe und die Erreichbarkeit der politischen Mandatsträgerinnen und -träger stellen insbesondere auf regionaler Ebene ein großes Problem dar. Oftmals werde die Bevölkerung auch nicht ernst genommen, dies müsse sich ändern.

Operationalisierung

Die Einbindung integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte erfolgt lediglich fragmentarisch, soweit derartige Konzepte überhaupt vorhanden sind. Die Notwendigkeit wird von der AG differenziert beschrieben. Die bereits formulierten Forderungen werden abschließend nochmals wie folgt akzentuiert und ergänzt:

- Auf allen angesprochen Ebenen ist die Erhebung von nützlichen und zielrelevanten Daten erforderlich.
- In der Erarbeitung und Abstimmung der Konzepte sollte eine Synchronisation angestrebt werden.
- Um die Lesbarkeit und die „Transportfähigkeit“ derartiger Konzepte insbesondere für Laien sowie Politikerinnen und Politiker zu gewährleisten, ist eine verständliche Inter- und Transdisziplinarität erforderlich.
- Nur mit optimaler Lesbarkeit und Verständlichkeit ist Partizipation auf allen Ebenen, die für unabdingbar gehalten wird, zu realisieren.

Angesichts dieser hochkomplexen Materie betonen die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer abschließend die unbedingte Notwendigkeit, eine größtmögliche Transparenz der Verfahren vor Ort auf allen Ebenen herzustellen. Auch dies ist eine elementare Voraussetzung für die Bürgerbeteiligung. Die Erarbeitung und Umsetzung der Konzepte, akzentuiert durch Prioritätensetzung, sollten mit einem kontinuierlichen Monitoring verbunden sein. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle auf Stadtteilebene sollten dann mit dem gesamtstädtischen Monitoring rückgekoppelt werden und umgekehrt.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 10

Biehler, Dr.	Hermann	IMU-Institut München	München
Dörnemann	Axel	EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH	Duisburg
Fedrowotz	Micha		Dortmund
Fielenbach	Michael	Stadt Dormagen, Amt für Stadtentwicklung, Vermessung und Bodenordnung	Dormagen
Gottwald	Marc		Essen
Hilbert	Mario	Hansestadt Stralsund, Bauamt, Abt. Planung und Denkmalpflege	Stralsund
Horch	Claudia	Kommunalverband Ruhrgebiet	Essen
Keil, Dr.	Andreas	Universität Dortmund, Institut für Geographie	Dortmund
Koch-Heite	Birgit	Stadt Münster, Stadtplanungsamt	Münster
Kolkau	Anette	Regionale 2006 Agentur GmbH	Wuppertal
Krapp	Stefan	Ministerium für Stadtentwicklung,, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg	Potsdam
Kucera	Katerina		Essen
Lüken-Isberner, Dr.	Folckert	Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (FEH)	Frankfurt/Main
Manzke	Brigitte	Stadt Essen, Jugendamt	Essen
Mehlin	Marco	adrian-mehlin.prozessnavigation	Berlin
Nagel	Heidrun	Senatsverwaltung für, Stadtentwicklung	Berlin
Nyhues	Jens		Dortmund
Rahs	Rüdiger	Planungsbüro Rahs	Duisburg
Schulz	Karl Heinz	Ev. Aktionsgemeinschaft f. Familien fragen e.V., Landesarbeitskreis	Frankfurt/M.
Schwippe, Dr.	Heinrich	Büro für Stadtforschung	Ahlen
Sinz	Roswitha	Deutsches Volksheimstättenwerk e.V.	Berlin
Spiegel, Prof. Dr.	Erika		Heidelberg
Thuer	Barbara	Stadtforschung-Stadtplanung, Junker u. Kruse	Dortmund
Trautmann	Marion	LEG, Landesentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen GmbH	Düsseldorf
Völlriede	Jochen		Dortmund
Weimann	Meike		Witten
Wermker	Klaus	Stadt Essen, Büro Stadtentwicklung	Essen
Wilbrand	Söhnke	Stadt- u. Regionalplanung, Dr. Paul G. Jansen	Köln

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 11

Matthias Sauter,

Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung der Universität Dortmund

Qualitätsmerkmale Integrierter Handlungskonzepte für benachteiligte Stadtgebiete

Spätestens seit dem Start des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ im Jahr 1999 sind Integrierte Handlungskonzepte oder -programme für benachteiligte Stadtgebiete zu einem bundesweit anerkannten Instrumentarium einer sozial orientierten Stadterneuerungspolitik geworden. Konzeptionelle Vorreiter waren hier – neben einzelnen Städten – vor allem das Land Nordrhein-Westfalen mit seinem 1993 beschlossenen ressortübergreifenden Handlungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ sowie der Stadtstaat Hamburg mit dem so genannten „Armutsbekämpfungsprogramm“ (1994–1998). Andere Bundesländer (vor allem Bremen, Berlin und Hessen) folgten diesen Beispielen mit einem gewissen zeitlichen Abstand.

Abbildung 1: Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“

"Die Finanzhilfen des Bundes zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt werden für Investitionen städtebaulicher Maßnahmen zur innovativen, nachhaltigen Stadtteilentwicklung eingesetzt. (...) Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen. Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finanzierungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele - auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger - erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen. (...)"

aus: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2000) vom 11. April 2000/25. Juli 2000, Artikel 2, Abs. 4.

Inzwischen sind zahlreiche Städte in Deutschland dazu übergegangen, ihre Aktivitäten zur Stabilisierung und Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete mit Hilfe von [Integrier-](#)

ten Handlungskonzepten zu koordinieren und die vor Ort verfügbaren Ressourcen in Form so genannter „Mehrzielprojekte“ zu bündeln. Allein im Rahmen des nordrhein-westfälischen Landesprogramms werden derzeit 33 solcher Gebiete in 25 Städten mit zum Teil erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert. In Bezug auf ihre Organisationsform weisen diese Stadtteilprogramme in der Regel folgende Gemeinsamkeiten auf:

- Einrichtung eines zeitlich befristeten „Sonderprojektes“ innerhalb der kommunalen Verwaltungsstruktur,
- überwiegende Finanzierung der Erneuerungsaktivitäten über staatliche Fördermittel,
- Gründung einer ämterübergreifenden Koordinierungsgruppe zur verwaltungsinternen Abstimmung der Programme,
- Aufbau und Stärkung von bewohner- und akteursgetragenen Stadtteilgremien,
- Einrichtung eines dezentralen Stadtteil- und/oder Quartiersmanagements als „Motor“ des örtlichen Entwicklungsprozesses.

Abbildung 2: Integrierte Handlungskonzepte – eine Definition

Integrierte Handlungskonzepte für Stadtteile mit besonderem Erneuerungs- bzw. Entwicklungsbedarf sind (im Idealfall) ressortübergreifende und auf Fortschreibung angelegte Steuerungsinstrumente des lokalen Staates, mit denen das Ziel verfolgt wird, die gesellschaftliche Integration aller Bewohnerinnen und Bewohner eines bestimmten Stadtgebietes zu gewährleisten und dabei insbesondere die soziale und räumliche Ausgrenzung einzelner Bevölkerungsgruppen zu verhindern.

Bei allen Unterschieden im Detail (z.B. in Bezug auf die Frage, was Stadtteil- oder Quartiersmanagement leisten kann und soll) besteht die wesentliche Aufgabe integrierter Stadtteilprogramme in der gebietsbezogenen Verknüpfung von städtebaulichen, infrastrukturellen, sozialen, ökonomischen, kulturellen und umweltbezogenen Aktivitäten, um auf diese Weise – so die Hoffnung – einen „synergetischen Mehrwert“ gegenüber den herkömmlichen sektoralen Handlungsansätzen zu erzeugen und damit die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme entscheidend zu verbessern. Im Idealfall bedeutet dies z.B., dass in den betreffenden Gebieten Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen mit Projekten der Stadterneuerung und bestandsorientierten Aktivitäten der Wohnungswirtschaft verknüpft werden, dass Schulen mit dem Arbeitsamt und der örtlichen Wirtschaft kooperieren, um „Brücken zum formellen Arbeitsmarkt“ zu errichten, dass die kommunale Wirtschaftsförderung die Stärkung lokal-ökonomischer Strukturen als strategisch bedeutsames Handlungsfeld versteht, und dass örtliche Infrastruktureinrichtungen wie Kindertagesstätten und Schulen ihre Räumlichkeiten auch außerhalb der regulären Öffnungszeiten für soziale und kulturelle Aktivitäten der Stadtteilbevölkerung zur Verfügung stellen.

Abbildung 3: Handlungsfelder integrierter Stadtteilprogramme

- Stadterneuerung / Städtebau (--> "Leitfunktion")
- Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
- Wirtschaftsförderung / "Lokale Ökonomie"
- Wohnungspolitik (Bestand und Neubau)
- Soziale und kulturelle Infrastruktur / Stadtteilzentren
- Stadtteilbezogene soziale Arbeit
- Zusammenleben im Stadtteil / Interkulturelle Arbeit
- Kinder- und Jugendhilfe
- Öffnung von Schulen und sozialen Einrichtungen
- Stadtteilbezogene Gesundheitsförderung
- Umweltschutz / Ökologie / Freiraumentwicklung
- Kriminalprävention im Stadtteil
- Öffentlichkeitsarbeit / Stadtteilmarketing

Für eine bundesweite Bewertung der Wirkungen gebietsbezogener Handlungsprogramme ist es noch zu früh. Das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ befindet sich erst in seinem dritten Jahr. Dementsprechend ist die Mehrzahl der Erneuerungsprojekte, die in diesem Zeitraum initiiert werden konnten, noch nicht abgeschlossen. Lediglich Nordrhein-Westfalen und Hamburg – sowie mit einigen Abstrichen auch Berlin, Bremen und Hessen – können auf längere Erfahrungen mit integrierten Stadtteilprogrammen zurückblicken. Zu den positiven Veränderungen, die dort zu beobachten sind, zählen insbesondere die bauliche und städtebauliche Aufwertung der betroffenen Gebiete, die Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastrukturangebote, die Schaffung zusätzlicher – in der Regel allerdings zeitlich befristeter – Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten sowie die Beteiligung der Bewohnerschaft an der Planung und Umsetzung der verschiedenen Erneuerungsaktivitäten.

Abbildung 4: Erfolge integrierter Stadtteilprogramme

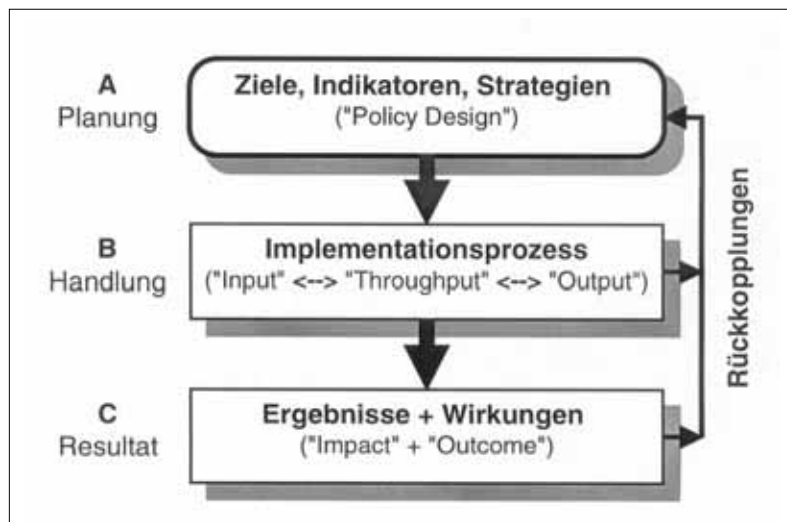
- Städtebauliche Aufwertung der Programmgebiete
- Neue Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote
- Verbesserung der sozialen/kulturellen Infrastruktur
- Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerschaft
- Aufbruchstimmung und Wir-Gefühl im Stadtteil
- Imagewandel der Gebiete nach innen und außen
- Neue Kooperationsformen und Akteursnetzwerke
- Innovative Arbeitsweisen in der Verwaltung

Der Erfolg oder Misserfolg integrierter Erneuerungsansätze hängt von mehreren Faktoren ab. Neben der Rückendeckung durch die gesamtstädtische Politik, dem Umfang der

verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen und dem Engagement der beteiligten Akteure ist dabei vor allem die Qualität der jeweiligen Stadtteilprogramme selbst von entscheidender Bedeutung. Gerade hier sind in der Praxis allerdings erhebliche Unterschiede festzustellen. So sind manche Handlungskonzepte kaum mehr als eine additive Zusammenstellung von sektoralen Maßnahmen und Projekten, während sich andere Konzepte durch komplexe und ressortübergreifend angelegte Entwicklungsstrategien auszeichnen. Zu den Merkmalen solcher „Qualitätskonzepte“ gehört es in der Regel, dass sie zwischen den analytischen Bezugsebenen „Planung“, „Handlung“ und „Resultat“ unterscheiden und zu jeder der drei Ebenen differenzierte Aussagen machen. Wesentliche Leitfragen für diese Betrachtungsweise sind unter anderem:

- Welche Veränderungen sollen im Programmgebiet erreicht werden (Impact/Outcome)?
- Welche (Verwaltungs-)Leistungen müssen zu diesem Zweck erbracht werden (Output)?
- Von wem und auf welchem Weg sollen die angestrebten Leistungen erbracht werden (Throughput/Implementation)?
- Welche Ressourcen können/sollen für welche Aufgaben eingesetzt werden (Input)?
- Wie kann der Erfolg des Gesamtprogramms und seiner einzelnen Maßnahmen und Projekte gemessen werden (Controlling/Evaluation)?

Abbildung 5: Integrierte Handlungskonzepte – Bezugsebenen



Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen werden im Folgenden die wichtigsten Strukturelemente erläutert, die Integrierte Handlungskonzepte für benachteiligte Stadtgebiete enthalten sollten.

- (1) An vorderster Stelle zu nennen ist hier – neben einer gesamtstädtisch hergeleiteten Gebietsauswahl (Sozialraum-Monitoring!) – eine fundierte Analyse der Stärken

und Schwächen des jeweiligen Erneuerungsgebiets (z.B. im Rahmen einer SWAT-Analyse).

- (2) Unverzichtbar sind zudem die Darstellung eines konsistenten Zielsystems und die Festlegung von geeigneten Indikatoren zur Bewertung der Programmergebnisse und -wirkungen.
- (3) Darauf aufbauend sollten die Strategien und Handlungsschwerpunkte beschrieben werden, mit deren Hilfe der Erneuerungsprozess initiiert und vorangetrieben werden soll. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Frage, wie die Erfolge des Programms auch nach dem Ende der staatlichen Sonderförderung dauerhaft gesichert werden können („Verstetigungsstrategie“).
- (4) Essenzielle Konzeptbausteine sind außerdem konkrete Aussagen zur Organisationsstruktur (Federführung, beteiligte Verwaltungsressorts, Stadtteilmanagement usw.) und zur Programmsteuerung (Koordination, Ressourcenbündelung, Controlling usw.).
- (5) Erst auf der Grundlage dieser Angaben sollten dann diejenigen Projekte und Maßnahmen erläutert werden, die für die erste (!) Phase des Stadtteilprogramms vorgesehen sind. Die Projektvorschläge für spätere Programmphasen sollten hingegen erst im weiteren Prozessverlauf entwickelt werden, um genügend Spielräume für eine beteiligungsorientierte Programmqualifizierung (siehe unten) zu eröffnen.
- (6) Zu den Schlüsselinformationen integrierter Handlungskonzepte gehört darüber hinaus eine Übersicht über Art und Umfang der Finanzmittel, die für die verschiedenen gebietsbezogenen Aktivitäten (voraussichtlich) zur Verfügung stehen werden. Besonders wichtig ist es in diesem Zusammenhang darzulegen, wie mögliche Unterhalts- und Folgekosten der Projekte nach dem Ende des Programms aufgebracht werden können („finanzielle Nachhaltigkeit“).

Abbildung 6: Integrierte Handlungskonzepte – Strukturelemente

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Analyse der Ausgangslage und Gebietsabgrenzung 2. Leitbilder, Ziele und Indikatoren 3. Strategien, Handlungsschwerpunkte und Prioritäten 4. Organisatorische Vorkehrungen/Programmsteuerung 5. Projekte und Maßnahmen für die 1. Programmphase 6. Finanzierungsübersicht für die 1. Programmphase 7. Partnerschaften mit lokalen Akteuren 8. Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung 9. Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit 10. Prozessbegleitende Programmqualifizierung/Evaluation |
|--|

Die sechs genannten Strukturelemente entsprechen im Prinzip – auch wenn sie keineswegs durchgängig Berücksichtigung finden – der „klassischen“ Logik eines rationalen

und zielorientierten Verwaltungshandelns. Angesichts der Komplexität der Herausforderungen in benachteiligten Stadtgebieten genügt dies jedoch nicht. Notwendig ist vielmehr, dass diese administrative Binnenperspektive systematisch um verwaltungsexterne Sichtweisen und Kompetenzen ergänzt wird.

- (7) Dies kann insbesondere dadurch geschehen, dass in den Handlungskonzepten verdeutlicht wird, mit welchen privaten Akteursgruppen (Wohnungsgesellschaften, Gewerbebetriebe, Einzelhandel, Wohlfahrtsverbände, Vereine, Initiativen, Kirchengemeinden usw.) die Stadt im Rahmen des Erneuerungsprozesses zusammenarbeiten möchte und wie solche „lokalen Partnerschaften“ konkret aussehen könnten.
- (8) Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei auch auf die Frage gerichtet werden, wie die örtliche Bevölkerung aktiv in den Prozess der Stadtteilentwicklung eingebunden werden kann und welche Entscheidungskompetenzen an bewohnergetragene Gremien (Stadtteilforen, Runde Tische, Beiräte usw.) übertragen werden sollen.
- (9) Eine derartige akteurs- und bewohnerorientierte Vorgehensweise erfordert zudem eine professionelle gebiets- und programmbezogene Öffentlichkeitsarbeit, die in ihren Grundzügen ebenfalls auf Konzeptebene beschrieben werden sollte.
- (10) Zu den zentralen Aufgaben Integrierter Handlungskonzepte gehört es schließlich, inhaltliche und organisatorische Rahmenbedingungen für eine prozessbegleitende Evaluation der Stadtteilprogramme durch externe Fachleute zu benennen. Aufgabe solcher Evaluationen sollte es sein, kontinuierlich quantitative und qualitative Erkenntnisse über den Verlauf und die Wirkungen der Erneuerungsaktivitäten zu gewinnen, die von den verantwortlichen Akteuren zur Ergänzung und Weiterentwicklung der jeweiligen Handlungskonzepte genutzt werden können („permanente Programmqualifizierung“).

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 11

Moderation und Berichterstattung: Rolf-Peter Löhr,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Qualitätskriterien für Integrierte Handlungskonzepte

An der Arbeitsgruppe nahmen rund 30 Personen teil. Grundlage für die Diskussion war das Impulsreferat von Matthias Sauter, Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung der Universität Dortmund. Er definierte Integrierte Handlungskonzepte für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf als „ressortübergreifende und auf Fortschreibung angelegte Steuerungsinstrumente des lokalen Staates, mit denen das Ziel verfolgt wird, die gesellschaftliche Integration aller Bewohnerinnen und Bewohner eines bestimmten Stadtgebietes zu gewährleisten und dabei insbesondere die soziale und räumliche Ausgrenzung einzelner Bevölkerungsgruppen zu verhindern“.

Dabei unterschied er die Bezugsebenen *Planung*, die sich auf Ziele, Strategien und Schwerpunkte beziehe (Policy Design), *Eingriffe*, die den Implementationsprozess umfassten (Input ↔ Throughput ↔ Output) sowie *Umwelt*, die sich auf die Ergebnisse und Wirkungen des Konzepts (Impact und Outcome) beziehe. Wichtig sei dabei, dass dies nicht ein eindimensionaler Prozess ist, sondern Rückkoppelungsschleifen eingezogen werden, um von den erzielten Wirkungen aus für die Fortführung des Programms gegebenenfalls andere Ziele, Strategien und Schwerpunkte entwickeln zu können.

Dieses Verfahren erläuterte Herr Sauter anhand von zehn Strukturelementen eines Integrierten Handlungskonzepts. Grundlage sei die Ermittlung der Ausgangslage (1), die zum einen die Probleme und Potenziale des Gebiets erfasse, zum anderen aber den gesamtstädtischen und regionalen Kontext des Gebiets darstelle. Auf dieser Basis seien Ziele und Indikatoren (2) zu entwickeln, an denen Maßnahmen und Projekte, der Output des Konzepts sowie Impact und Outcome, das heißt Ergebnisse und Wirkungen des Projekts, gemessen werden könnten. Hieraus abzuleiten seien dann integrierte Strategien (3), die die wichtigsten Handlungsfelder und Beteiligten integrieren müssten. Dabei sei darauf zu achten, dass das Integrierte Handlungskonzept Grundlage für eine selbsttragende, nachhaltige Entwicklung ist, die auch nach Programmende fortgesetzt werden könne. In diesen Rahmen eingebettet werden könnten erste Projekte und Maßnahmen (4), die als frühe sichtbare Ergebnisse des Programms zur Motivation der Bürgerinnen und Bürger beitragen und diese zur weiteren Mitwirkung anregten. Dasselbe gelte für die erste Zuweisung von Finanzmitteln (5).

Dann aber komme es darauf an, zur Sicherstellung der Transparenz des Verfahrens und zur Ermöglichung von Rückkoppelungsprozessen zur Anpassung der Ziele und Strategien organisatorische Vorkehrung (6) zu treffen. Diese müssten sich auf die Struktur der Verwaltung, des Quartiermanagements sowie auf den Prozess der Koordination und Ressourcenbündelung beziehen. Diese Vorkehrungen müssten die Partnerschaften mit lokalen Akteuren (7) sowie die Einbeziehung und Aktivierung der Bevölkerung (8) er-

möglichen. Durch die Beteiligung dieser Akteure könnten innovative Ideen eingebracht werden. Allerdings müsse hiermit auch ein „Empowerment“ der Beteiligten einhergehen, damit das im Gebiet vorhandene Potenzial tatsächlich ausgeschöpft werden könne. Wichtig sei auch, diese Transparenz in die Öffentlichkeit hinein zu kommunizieren und das gesamte Verfahren der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (9). Dabei komme es auch darauf an, deutlich zu machen, dass die Integrierten Handlungskonzepte stets nur Entwürfe seien, die der Weiterentwicklung bedürften. Es sei also eine permanente Qualifizierung des Handlungskonzepts (10) durch Verfahren des Monitoring, des Controlling und der Evaluation sowie durch diskursive Lernprozesse aller beteiligten Akteure notwendig.

Wichtige Schlüsselbegriffe werden am Ende des Beitrags erläutert.

In der lebhaften Diskussion wurde der Ansatz des Referenten im Wesentlichen unterstützt. Besonders hervorgehoben wurde die Bedeutung einer mittelfristigen Planungs- und Finanzierungsperspektive, um nachhaltiges Engagement der Akteure vor Ort sicherzustellen. Dazu müsse ein entsprechendes Engagement von Bund und Ländern sowie eine bessere ressortübergreifende Zusammenarbeit der Ministerien und der städtischen Fachbereiche erreicht werden. Wichtig sei darüber hinaus, eine nachvollziehbare Systematik der Konzepte durch eine Ableitung von Zielen und Handlungsfeldern aus Stärken und Schwächen des Gebiets zu erreichen. Dafür sei es notwendig, die Potenziale im Gebiet zu ermitteln und zu fördern und sich nicht nur auf die Probleme zu konzentrieren. Überdies müssten die Ziele für eine zukünftige Funktion des Stadtteils definiert und der Stadtteil in den gesamtstädtischen Kontext eingebunden werden.

Bei der Bürgerbeteiligung wurde ein deutliches Spannungsfeld zwischen behördlichen Ansprüchen an Planungs- und Verfahrenssicherheit sowie den Flexibilitätsanforderungen der Bürgerinnen und Bürger gesehen. Eine Schlüsselstellung komme hier dem Quartiermanagement zu. Streitig war dabei die Frage, ob ein Quartiermanagement bei einem freien Träger angesiedelt werden müsse, oder ob auch eine städtische Stelle diese Aufgabe übernehmen könne. Als entscheidend wurde letztlich angesehen, dass das Quartiermanagement gegenüber städtischen Verwaltungsdienststellen und der Politik unabhängig agieren könne und auch tatsächlich entsprechend agiere. Wichtig sei ein Empowerment der Bürgerinnen und Bürger, um die Kooperation und gegebenenfalls Auseinandersetzung mit der Verwaltung zu ermöglichen, doch müsse auch die Verwaltung die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger anerkennen und für ihr Vorgehen berücksichtigen. Erforderlich sei dabei, verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung entsprechend den jeweiligen Phasen der Planung und Umsetzung sowie den Möglichkeiten und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu praktizieren und dabei von den bestehenden Akteuren, deren Zielen und Interessen sowie der vorhandenen Infrastruktur auszugehen. Von besonderer Bedeutung sei, Mittel und Wege zu finden, um schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen, etwa Migranten, in den Stadtteilentwicklungsprozess einzubeziehen.

Übereinstimmung bestand auch darin, dass ein Integriertes Handlungskonzept Prozesscharakter aufweise und daher einer ständigen Weiterentwicklung bedürfe. Hierzu müsse ein kontinuierlicher Diskurs aller Beteiligten sichergestellt werden. Zu schaffen sei etwa ein Forum, das allen relevanten Akteuren die Beteiligung ermöglicht und zugleich die Transparenz von Willensbildungen und Entscheidungen sicherstellt. Nötig sei dabei,

trotz aller Flexibilität verbindliche und realisierbare Ziele zu formulieren und festzuhalten, die dann einer Evaluation unterworfen werden sollten, um so eine adäquate Weiterentwicklung des Integrierten Handlungskonzepts zu gewährleisten.

Integrierte Stadtteilprogramme – Anmerkungen zu einigen Schlüsselbegriffen

1. Ergebnisse und (Neben-)Wirkungen („Impact“/„Outcome“)

Leitfrage: Welche gesellschaftlichen Veränderungen werden erreicht (sollen erreicht werden)?

Untersuchungsaspekte:

- Verbesserung des Stadtteilimages nach innen und nach außen
- Stärkung des „Wir-Gefühls“ der Bewohnerschaft
- Aufbau/Stärkung bewohner- und akteursgetragener Strukturen/Netzwerke
- Sensibilisierung von Politik und Verwaltung für die Stadtteilentwicklung
- Verbesserung des Kooperationsklimas innerhalb der Verwaltung
- Verbesserung des Kooperationsklimas zwischen Verwaltung und sonstigen Akteuren
- Abbau der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit im Stadtteil (???)
- Reduzierung der Abhängigkeit der Stadtteilbevölkerung von Sozialhilfe (???)
- Erhalt/Veränderung der Sozialstruktur der örtlichen Bevölkerung (???)
- etc.

2. Maßnahmen und Produkte („Output“)

Leitfrage: Welche (Verwaltungs-)Leistungen werden erbracht (sollen erbracht werden)?

Untersuchungsaspekte:

- Ausweitung/Verbesserung des stadtteilbezogenen Infrastrukturangebots
- Ausweitung/Verbesserung von lokalen Beratungsangeboten
- Einrichtung von niedrighschwelligigen Anlaufstellen vor Ort
- Öffnung von Schulen und Kindertagesstätten für die Stadtteilbevölkerung
- Sprachförderung in Schulen und Kindertagesstätten
- Durchführung von lokalen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
- Förderung der lokalen Ökonomie
- Verbesserung der örtlichen Wohnungssituation
- etc.

3. Implementationsprozess und -Strukturen („Throughput“)

Leitfrage: Auf welchem Weg werden die angestrebten Leistungen erbracht?

Untersuchungsaspekte:

- fortschreibungsfähiges Integriertes Handlungsprogramm
- ämterübergreifende Koordinierungsgruppe in der Verwaltung
- dezentrale Projektsteuerung („Stadtteilmanagement“)
- ressortübergreifende Bündelung von Ressourcen
- explizite Stadtteilorientierung der Regelverwaltung
- Aktivierung/Beteiligung der Bewohnerschaft („Empowerment“)
- etc.

4. Ressourceneinsatz („Input“)

Leitfrage: Welche Ressourcen werden für welche Aufgaben eingesetzt?

Untersuchungsaspekte:

- investive Mittel ↔ nicht-investive Mittel („Leitfunktion der Städtebauförderung“)
- Sonderfördermittel (Land/Bund/EU) ↔ Regelressourcen der Verwaltung
- öffentliche Mittel ↔ private Mittel (Hauseigentümer, Unternehmer etc.)
- tragfähige Finanzierungskonzepte für Projekte, die auf Dauer angelegt sind
- etc.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 11

Arslanbenzer	Lale	Forum Lohberg e. V., Stadtteilbüro Lohberg	Dinslaken
Drehse	Hedwig	Büro für Stadtentwicklung, Städte-Netzwerk Essen	Essen
Dybowski	Hartmut	Stadt Braunschweig	Braunschweig
Franke	Petra	Südstadtbüro Leinefeld	Leinefelde
Frinken	Matthias	Plankontor, Gesellschaft für Stadterneuerung und Planung mbH	Hamburg
Gefken	Anja	Stadt Karlsruhe, Amt für Stadtentwicklung	Karlsruhe
Grandt	Brigitte	EG DU Entwicklungsgesellschaft, Duisburg mbH	Duisburg
Hagedorn	Klaus	Johann Daniel Lawaetz-Stiftung	Hamburg
Heinzelmann	Claudia	Agis, Arbeitsgruppe interdisziplinäre Sozialstrukturforschung	Hannover
Hoffmann	Roland	Stadt Dormagen, Amt für Kinder, Familien und Senioren	Dormagen
Kemper	Raimund	Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Soziologische Grundlagen der Raumplanung	Dortmund
Knies	Iris	Stadtverwaltung Seligenstadt	Seligenstadt
Kurzhöfer	Petra	GEWOBA Aktiengesell. Wohnen und Bauen, Abt. Stadterneuerung & Stadtentwicklung	Bremen
Ludewig	Birte		Lüneburg
Noell	Kay	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW	Düsseldorf
Pohl	Georg	Netzwerk Leipzig Südost e.V., „Lernen im sozialen Umfeld“	Leipzig
Sauter	Matthias	Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung, IRPUD, Universität Dortmund	Dortmund
Schmid, Dr.	Hubert	Regierung der Oberpfalz	Regensburg
Schmidt	Dominique	Stadtverwaltung Seligenstadt	Seligenstadt
Schmoock	Jonna	Bezirksamt Hamburg Altona	Hamburg
Schröder	Delia	isoplan-Institut	Saarbrücken
Schultes	Jutta	Stadt Wuppertal, Geschäftsstelle Soziales und Kultur	Wuppertal
Siegel	Renate	Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales, Bereich Soziales	Bremen
Slota	Marion	Stadtteilbüro Hochlarmark	Recklinghausen
Spieweck	Imke	Bezirksamt Lichtenberg, Abt. Bau- und Wohnungswesen, Stadtplanungsamt	Berlin
Wozniok	Oliver		Lüneburg
Zilske	Dennis	Universität Dortmund (Seminar Harzsch)	Dortmund

IMPULSREFERAT in der Arbeitsgruppe 12

Ralf Zimmer-Hegmann,

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen

Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze und Monitoring kleinräumiger Entwicklungsprozesse

1. Einführung

Das Thema „Soziale Stadt“ bestimmt seit rund drei Jahren die stadtentwicklungspolitische Debatte auch in Deutschland. Gemeint sind damit integrierte und stadtteilbezogene Erneuerungsansätze für benachteiligte Stadtteile, die weit über bisherige rein städtebauliche Maßnahmen hinaus reichen. Es geht um die intelligente Verknüpfung von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Infrastrukturpolitik. Der Stadtentwicklungspolitik kommt dabei eine wichtige räumliche Bündelungsfunktion zu, mit deren Hilfe die unterschiedlichen Politik- und Handlungsfelder in einem integrierten Handlungskonzept zusammengeführt werden.

Allerdings ist das Thema der integrierten Stadtteilerneuerung nur insofern neu, als es mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ Eingang in die politische Praxis des Bundes und aller Länder gefunden hat. Entsprechende Ansätze kennen wir aus unseren westeuropäischen Nachbarländern schon seit längerem; besonders viel können wir dabei von unseren niederländischen Nachbarn lernen. Und auch gerade Nordrhein-Westfalen blickt mit seinem Programm für die „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“, das als Vorläufer und auch Vorbild des Bund-Länder-Programms gelten kann, auf eine nunmehr über achtjährige Erfahrung in der Programmumsetzung zurück.

Zunehmend in den Mittelpunkt der Diskussion gerät dabei die Frage nach der Wirksamkeit und dem Erfolg solcher integrierten stadtteilbezogenen Ansätze. Entsprechend finden an verschiedenen Stellen und auf unterschiedlichen Ebenen Diskussionen über wirksame wissenschaftliche Begleitsysteme und Evaluationen solcher Handlungsansätze statt. Auch bei dieser Frage handelt es sich um ein recht neues Untersuchungsfeld, für das bislang kaum empirisch gesichertes Wissen vorliegt.

Daher sollen nachfolgend Überlegungen darüber angestellt werden, welche Probleme und Anforderungen mit einer einem solch komplexen integrierten Handlungsprogramm gerecht werdenden wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation verbunden sind könnten und wie ein pragmatisches Konzept aussehen sollte.

2. Methodische Grundprobleme

Generell lässt sich eine Reihe von Aspekten benennen, die bei der Begleitung und Evaluation integrierter, komplexer Handlungsprogramme hinsichtlich der Methodenwahl zu berücksichtigen sind.

An erster Stelle ist zunächst die *Komplexität des Untersuchungsgegenstands* zu nennen, die eine einheitliche Erfassung und Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Ansätze kaum möglich macht. Berücksichtigt werden müssen insbesondere:

- die hohe Zahl und die große Heterogenität der am Programm beteiligten Stadtteile (gegenwärtig 33 in Nordrhein-Westfalen, bundesweit rund 250) bezüglich der ganz unterschiedlichen Strukturen und unterschiedlicher Ausgangs- und Rahmenbedingungen sowie Problemkonstellationen. In Nordrhein-Westfalen haben wir es beispielsweise mit Stadtteilen zu tun, die in einer Größenordnung zwischen 1 000 und 60 000 Einwohnern liegen. In der städtebaulichen Struktur handelt es sich sowohl um relativ neue reine Wohngebiete (Großwohnsiedlungen der 60er- und 70er-Jahre) sowie um recht heterogene altindustrielle Altbaustadtteile;
- eine enorme Projektielfalt und Bearbeitung von unterschiedlichen Handlungsfeldern und -ebenen sowie deren Verknüpfung zu komplexen „Mehrzielprojekten“. Die Handlungsfelder reichen von Projekten der Arbeitsmarktintegration, über Jugend- und Sozialprojekte bis hin zu baulichen Maßnahmen.
- Ebenso haben wir es mit ganz neuen und von Stadtteil zu Stadtteil ganz unterschiedlichen Organisations- und Kooperationsstrukturen zu tun, die für die Prozesssteuerung je nach den spezifischen örtlichen Bedingungen gewählt werden.

Ein weiteres zentrales Problem der Evaluation ist die *unzureichende Zielformulierung*. So führt der bewusst offene Experimentiercharakter der Handlungskonzepte dazu, dass Ziele meist nur vage und vom Verfahren auch sehr unterschiedlich formuliert werden. Diese fehlende einheitliche Formulierung und Operationalisierung von Erneuerungszielen macht eine Überprüfung der Zielerreichung kaum möglich.

Ein drittes Problem für die Evaluation ist eine auf Kleinräumigkeit angewiesene und daher vergleichsweise *ungünstige quantitative Datenlage*. Die Fähigkeit der Kommunen, kleinräumig aussagefähige Daten zur Verfügung zu stellen, ist sehr unterschiedlich entwickelt und insgesamt als unzureichend zu betrachten. Neben dem Problem, vorhandene statistische Daten kleinräumig – also auf Stadtteilebene – verfügbar zu machen, stehen Verwaltungsvollzugsdaten (z.B. Zahlen zur Schulabbrecherquote oder aus der Jugendhilfe) in der Regel nicht zur Verfügung. Hier bedarf es dringend einer Vereinheitlichung der Datenqualität. Ein Blick in die Niederlande ist hier für die deutsche Debatte lohnenswert, denn dort ist die Qualität der Datenerhebung und -verfügbarkeit vorbildlich.

Und schließlich ist auch noch das *Kausalitätsproblem* zu nennen: der kaum kalkulierbare Einfluss externer Faktoren auf die stadtteilbezogenen Erneuerungsprozesse und die damit verbundene schwierige Unterscheidung zwischen internen und externen Erfolgs-

faktoren. So ist beispielsweise bei einem Rückgang der Arbeitslosigkeit kaum nachzuvollziehen, ob es sich dabei um einen Erfolg der stadtteilbezogenen Intervention oder um grundsätzliche positive Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (konjunkturelle Wachstumsphase) handelt.

Dies verdeutlicht, dass es sich bei integrierten Programmen nicht um einfache Kausalketten (Maßnahme X bewirkt Effekt Y), sondern um komplexe Wirkungsfelder (kurz-, mittel-, langfristige, intendierte, nicht-intendierte Wirkung usw.) handelt. Es ist daher praktisch nicht möglich, alle Ziele, Maßnahmen, Effekte sowie Umwelteinflüsse zu messen und miteinander zu verknüpfen. Ziel sollte es jedoch sein, ein Höchstmaß an Komplexität in der Untersuchungsanlage abzubilden (Kromrey 1995: 327).

3. Unterschiedliche Evaluationsverfahren

Grundsätzlich muss zwischen zwei Evaluationsverfahren unterschieden werden: der Ergebnis- und der Prozessevaluation.

Die **Ergebnisevaluation** oder auch Ex-post-Evaluation bewertet am Ende einer Intervention deren Auswirkungen sowie den Grad der Zielerreichung und damit den Erfolg der Maßnahmen. Um beobachtbare Wirkungen zu messen, ist zu Beginn eine exakte Ermittlung der sozialen, ökonomischen und politischen Ausgangsbedingungen erforderlich (Ex-ante-Evaluation), ebenso wie eine genaue Zielformulierung und -operationalisierung. Am Ende der Maßnahme erfolgt dann eine Überprüfung der Ziele (Erfolgskontrolle) und erreichten Wirkungen.

Die **Prozessevaluation** dient demgegenüber zur kontinuierlichen Begleitung des jeweiligen Programms. Durch eine ständige Rückkoppelung von Untersuchungsergebnissen soll Einfluss auf den laufenden Prozess mit dem Ziel einer Optimierung des Programms genommen werden. Wichtiger Zweck ist die Anregung eines Lernprozesses. Dazu gehört häufig auch die Diskussion und Entwicklung von Zielen zwischen allen beteiligten Akteuren. Insofern ist im Hinblick auf das oben beschriebene Problem einer unzureichenden Zielformulierung die Formulierung von Zielen wichtiger Gegenstand einer Prozessevaluation.

Ausgangsüberlegung für die Wahl des richtigen Evaluationsansatzes ist immer die Frage, was genau überprüft und bewertet werden soll. Welche Art von Zielen und welche Art von Wirkungen sollen untersucht werden?

Bei der Überprüfung von Zielen kann beispielsweise zwischen **Verfahrens- und Prozesszielen** und den **Ergebniszielen** unterschieden werden. Sollen z.B. Fragen der Wirksamkeit von Organisations- und Kooperationsverfahren (Verwaltungsstrukturen oder Beteiligungsansätze) oder etwa Veränderungen der sozialen und ökonomischen Lage im Mittelpunkt stehen?

Bei den Wirkungen kann ebenfalls zwischen *primären* und *sekundären* Wirkungen bzw. *intendierten* und *nicht-intendierten* Wirkungen sowie zwischen *kurz-* und *langfristigen* Wirkungen unterschieden werden.

Von der Frage, was bewertet werden soll, hängt auch entscheidend die **Wahl der richtigen Indikatoren** ab. Was möchte ich mit den jeweiligen Indikatoren ausdrücken und messen? Auch hier läßt sich eine Reihe von Kriterien für die Auswahl geeigneter Indikatoren benennen:

Zunächst gilt es, die Erklärungskraft oder *Validität* eines Indikators zu ermitteln. Erklärt er das, was ich damit ausdrücken will? Außerdem muss geklärt werden, ob ich den jeweiligen Indikator auch beeinflussen kann. Drückt er Wirkungen der untersuchten Intervention auch wirklich aus, das heißt, besteht ein kausaler Zusammenhang zwischen Maßnahme und Indikator (Wirkung)?

Damit eng zusammen hängt die *Operationalisierbarkeit* eines Indikators. Kann ich einen Indikator verfahrenstechnisch so auswählen oder unterteilen, dass er im Rahmen einer Erhebung oder Messung auch das Intendierte ausdrücken kann?

Außerdem ist der schon oben kurz erwähnte Aspekt der *Datenverfügbarkeit* von Bedeutung, also ob und mit welchem Aufwand Indikatoren ermittelt werden können.

Im Zusammenhang damit steht schließlich auch immer die Frage der *Verhältnismäßigkeit* bei der Erhebung eines Indikators. Bin ich also mit vertretbarem Aufwand und vertretbaren finanziellen Mitteln in der Lage, eine Untersuchung durchzuführen?

Nicht zuletzt entscheidend ist natürlich die Frage, mittels welcher Methoden geeignete Indikatoren ermittelt werden können. Bestehen schon Erhebungen oder Messungen, auf die zurückgegriffen werden kann (Sekundärquellen), oder bedarf es gänzlich neuer eigener Erhebungen (Primärquelle)? Wähle ich quantitativ oder qualitativ ausgerichtete Methoden für meine Untersuchung?

Unsere Überlegungen gehen dahin, für die Evaluation von integrierten Stadtteilerneuerungsansätzen einen *Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden* zu wählen, der den Anforderungen an solche komplexen Handlungsansätze gerecht wird. Da eigene Erhebungen aufgrund des hohen Aufwands finanziell nur schwer zu rechtfertigen sind, bedarf es der wirksamen Nutzung der vorhandenen *kommunalen Statistik* und vorhandener *Verwaltungsvollzugsdaten*, vor allem um Aspekte der sozialen und ökonomischen Lage des zu untersuchenden Gebiets darstellen zu können. Dabei wäre es auch von großem Interesse, durch die Nutzung dieser Daten zeitliche Entwicklungsprozesse abbilden zu können. Doch Vorsicht: das Kausalitätsproblem lauert auch hier. Eine seriös festgestellte Veränderung der Arbeitslosenzahl in einem Gebiet beispielsweise bedarf immer der Erklärung und Interpretation: Ist die Veränderung etwa auf eine konkrete Maßnahme oder auf nicht unmittelbar beeinflussbare (gegebenenfalls zufällige) Faktoren zurückzuführen?

Neben der, so weit möglich, „objektiven“ Abbildung von Entwicklungsprozessen scheint uns vor allem die Wahrnehmung von Veränderungen bei Betroffenen und Außenstehenden von zentraler Bedeutung. Die *subjektive Wahrnehmung* von Experten, Schlüsselakteuren sowie Bewohnerinnen und Bewohnern innerhalb und außerhalb des Untersuchungsgebietes kann in Form von Gesprächen, Interviews und Befragungen ermittelt werden. Hier ist allerdings die Frage nach der Auswahl und der Repräsentativität der befragten Personen und Gruppen ein weiteres grundlegendes Problem. Beispielsweise kosten repräsentative Bevölkerungsbefragungen auch recht viel Geld.

Wünschenswert wäre daher die Etablierung von kleinräumigen *Monitoringsystemen* für die Untersuchungsgebiete, in denen kontinuierlich aussagefähige quantitative und qualitative Daten erhoben werden, die regelmäßige Aussagen über Entwicklungen innerhalb des Gebietes liefern können und nach Möglichkeit auch einen Vergleich mit Entwicklungen innerhalb der jeweiligen Gesamtstadt ermöglichen. Dabei wäre bezogen auf das Gesamtprogramm eine Vereinheitlichung der Erhebungsinstrumente und -systeme erforderlich, die eine Vergleichbarkeit zwischen den Gebieten erlaubt. Damit wäre ein wichtiges Instrument für die Evaluation in den einzelnen Kommunen wie auch für das Gesamtprogramm geschaffen, das allerdings auch der Ergänzung beispielsweise durch vertiefende Einzeluntersuchungen und Fallstudien zu spezifischen Fragen bedürfte.

Im Rahmen des vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW beim Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS) geschaffenen „Expertenkreis Evaluation“ zur Weiterentwicklung von Evaluationsansätzen für das NRW-Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ werden entsprechende Instrumente gegenwärtig diskutiert und entwickelt. Dieser noch vorläufige Diskussionsstand soll im Folgenden vorgestellt und skizziert werden.

4. Vorschlag für ein Monitoring- und Evaluationsmodell

Ein Monitoring- und Evaluationssystem soll verschiedene Funktionen erfüllen:

- Es soll den Kommunen wirksame und zeitnahe Informationen über den Fortgang des integrierten Erneuerungsansatzes in den betroffenen Stadtteilen bieten. Diese Informationen dienen sowohl zur Auswahl der Gebiete (Problem- und Potenzialanalyse) und deren politischer Begründung (Legitimation), zur wirksamen Steuerung des Handlungsprozesses wie auch zur Überprüfung der Zielerreichung.
- Für das Land ist es sinnvoll, einen vollständigen und gegebenenfalls vergleichbaren Überblick über den Umsetzungsstand in den am Programm beteiligten Kommunen zu erhalten. Einheitliche Kriterien und Indikatoren sind daher anzustreben, ohne allerdings in einen „Datensammelwahn“ zu verfallen. Das Land muss gegenüber dem Gesetzgeber und der Öffentlichkeit in der Lage sein, regelmäßig quantitative und qualitative Aussagen zur Umsetzung des Programms zu machen, sowie Hinweise für Korrektur- und Optimierungsmöglichkeiten für einzelne Handlungskonzepte wie für das Gesamtprogramm zu erhalten.
- Das Ganze muss im Hinblick auf den Aufwand verhältnismäßig und vertretbar sein. Das heißt, es darf vor allem die Kommunen nicht mit einem allzu großen zusätzlichen Arbeitsaufwand belasten. Allerdings kann das Land als Fördergeber von den Kommunen als Förderempfängern qualifizierte Aussagen über die Effektivität und Wirksamkeit der eingesetzten Fördermittel erwarten.

Die nachfolgende Abbildung zeigt wie ein solches Modell aussehen könnte.

Wert darauf gelegt werden, dass die *Zielformulierung ein gemeinsamer Prozess* möglichst vieler Akteure vor Ort ist, der allerdings trotz einer notwendigen Offenheit auch zu einer Konkretisierung und *Operationalisierung von Zielen* bis hinunter auf die Projektebene führt. Die Kommunen sind aufgefordert, dabei eigene Systeme (*Selbstkontrolle*) zur Überprüfung der Zielerreichung und für ein Projektcontrolling zu entwickeln. Dem Land sind darüber *regelmäßige Sachstandsberichte* (alle zwei Jahre) als Informationsgrundlage zu liefern.

Nach einheitlichen Kriterien sollen von allen am Programm beteiligten Städten regelmäßig *Kontextindikatoren* zur Beschreibung der sozialen und ökonomischen Situation der betroffenen Gebiete erhoben werden, die immer auch einen Vergleich mit der jeweiligen Gesamtstadt ermöglichen. Insgesamt handelt es sich um 25 vorgeschlagene Indikatoren (s. Abbildung 2), die weitgehend im Rahmen der amtlichen kommunalen Statistik kleinräumig verfügbar gemacht werden müssten.

Lediglich für die Bereiche „Wirtschaftliche Struktur der Gebiete“, „Baulicher Zustand des Gebäude- und Wohnungsbestandes“ sowie „Infrastrukturausstattung“ wären nach unserer Meinung mitunter aufwändigere Primärerhebungen notwendig, über deren Finanzierung im Rahmen der vom Land gewährten Fördermittel gesprochen werden müsste.

Eine erste Abfrage bei den 25 betroffenen Kommunen über die Datenverfügbarkeit ergibt ein sehr heterogenes Bild. Danach ist die kleinräumige Datenbasis in den Kommunen sehr unterschiedlich. Tendenziell ist die Datenlage in größeren Städten etwas besser als in kleineren Städten. Insgesamt zeigt der Rücklauf, dass die Aufgeschlossenheit gegenüber einer sozialräumlichen Datenerhebung in den Kommunen zwar zugenommen hat, allerdings zur konkreten Aufbereitung der Daten auf zusätzliche Kosten bzw. Personalkapazitäten verwiesen wird. Zu beachten ist auch, dass die *Grenzen der Programmgebiete* oft nicht mit den *Abgrenzungen der statistischen Bezirke* in den Kommunen übereinstimmen. Der Raumbezug für verschiedene Indikatoren ist jeweils unterschiedlich definiert (Stimmbezirke, Grundschuleinzugsbereiche, Polizeibezirke usw.). Deshalb sind für einige Indikatoren nur Näherungswerte vorhanden, andere Indikatoren lassen sich jedoch auch sehr kleinräumig (z.B. Baublockebene) erheben und mehr oder weniger aufwändig auf das Programmgebiet hochrechnen. Einzelne Indikatoren (z.B. Wohnungsleerstand¹, Eigentümeranteil, Kriminalitätsrate) sind in den meisten Städten zum gegenwärtigen Zeit allerdings nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand kleinräumig erhebbar. Beim Indikator „Kriminalitätsrate“ stellt sich zudem gerade auch im Hinblick auf die Quelle der amtlichen Polizeistatistik² grundsätzlich die Frage nach dessen Aussagekraft, sodass er insgesamt eher verzichtbar erscheint.

1 Die Abfrage bei den Kommunen hat ergeben, dass auch hier Primärerhebungen erforderlich wären.

2 Bei der amtlichen Polizeistatistik handelt es sich lediglich um die angezeigten und von der Polizei erfassten Straftaten, die stark vom subjektiven Anzeigeverhalten der Bevölkerung und der Polizei abhängen.

Abbildung 2: Kontextindikatoren zur Stadtteilanalyse

Nr.	Indikator
<i>Bevölkerungsstruktur</i>	
1	Bevölkerung insgesamt – Differenzierung nach Alter und Geschlecht
2	Anteil der Bevölkerung mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit – Differenzierung nach Alter und Geschlecht
3	Bevölkerungsdichte in EW pro qkm
<i>Transferleistungen</i>	
4	Empfänger/-innen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HzL) – Differenzierung nach Alter, Geschlecht und Nationalität
<i>Wanderungen</i>	
5	Fortzüge bzw. Fortzugsquote – Differenzierung nach Nationalität und Alter
6	Zuzüge bzw. Zuzugsquote – Differenzierung nach Nationalität und Alter
<i>Sicherheit</i>	
7	Kriminalitätsrate
8	Verkehrsunfallszahlen
<i>Schule und Bildung</i>	
9	Übergänge auf weiterführende Schulen
<i>Arbeitslosigkeit</i>	
10	Arbeitslose bzw. Arbeitslosenquote/-anteil – Differenzierung nach Alter, Geschlecht und Nationalität
11	Langzeitarbeitslose – Differenzierung nach Alter, Geschlecht und Nationalität
12	Schulabschlüsse der Arbeitslosen
<i>Lokale Ökonomie</i>	
13	Wirtschaftliche Struktur (Branchen, Betriebe, Anzahl der Beschäftigten)
<i>Gebietsfläche</i>	
14	Gebietsfläche in qkm
15	Flächennutzungsstruktur
<i>Gebäude-/Wohnungsbestand</i>	
16	Eigentümeranteil am Wohnungsbestand
17	Anteil Sozialwohnungen
18	Bindungsdauer des öffentlichen Wohnungsbestandes
19	Wohnungsfläche in qm insgesamt (ergänzt um durchschnittliche Wohnfläche pro Person)
20	Wohnungsleerstand
21	Baulicher Zustand des Gebäude- und Wohnungsbestandes
<i>Infrastruktureinrichtungen</i>	
22	Versorgungsgrad Tageseinrichtungen für Kinder (TEK) – Plätze
23	Versorgungsgrad mit anderen Einrichtungen
<i>Gesundheit</i>	
24	Indikatoren zur Gesundheitssituation
<i>Wahlbeteiligung</i>	
25	Wahlbeteiligung – Differenzierung nach Alter und Geschlecht

Um die Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen zu ermöglichen, sind allerdings auch noch *gemeinsame Definitionen* zu den einzelnen Indikatoren erforderlich. Dabei ist auch die Frage der *Regelmäßigkeit der Erhebungen* bzw. der Erhebungsstichtage zu regeln. Während für eine Reihe der Indikatoren beispielsweise eine jährliche Erhebung sinnvoll erscheint, sind für andere Indikatoren (vor allem die Primärerhebungen) aufgrund des hohen Aufwandes mehrjährige Erhebungsabschnitte angebracht.

Grundsätzlich zeigt der Rücklauf aus den Kommunen, dass eine flächendeckende kleinräumige Erhebung aller Kontextindikatoren nicht von heute auf morgen möglich ist. Das Land kann immer nur im Dialog mit den Kommunen für eine politische Unterstützung werben. Daher ist es realistischer, sich dem Stand langsam anzunähern und die Daten zunächst dort zu erheben, wo dies technisch und personell möglich ist. Denn insgesamt darf der *Erhebungsaufwand* nicht unterschätzt werden, da viele Daten nicht zentral von den Statistikstellen abgerufen werden können, sondern aus unterschiedlichen Ämtern und Bereichen (Polizei, Wohnungsunternehmen usw.) zusammengetragen werden müssen. Allerdings zeigt sich auch, dass dort, wo in den Kommunen intensiv über die Notwendigkeit der Daten für Politik und Planung etwa in ämter- und verwaltungsübergreifenden Abstimmungsrunden gesprochen worden ist, die Datenverfügbarkeit erheblich verbessert werden konnte. Neben, ohne Zweifel vorhandenen, Kapazitätsproblemen spielen oftmals auch verwaltungsinterne Abstimmungsprobleme eine negative Rolle. Trotz solcher politischen Bemühungen wird es nach realistischer Einschätzung gleichwohl nicht in allen Kommunen mit vertretbarem Aufwand möglich sein, einzelne Indikatoren zu erheben. Dies sollte allerdings nicht als Argument dafür taugen, generell auf eine solche Erhebung zu verzichten. Zu diskutieren wäre allerdings vor dem beschriebenen Hintergrund durchaus über den Sinn und die Notwendigkeit einzelner Indikatoren, ohne damit das Gesamtsystem infrage zu stellen.

An dieser Stelle sei auch noch einmal betont, dass die Kontextindikatoren lediglich die jeweiligen sozialen und ökonomischen (Ausgangs-)Bedingungen der Stadtteile beschreiben sollen. Wirkungen von Maßnahmen und Konzepten können damit nicht gemessen werden. Sollten sich anhand der Kontextindikatoren allerdings positive oder auch negative Entwicklungen der Gebiete ablesen lassen, bedürfen diese immer der genaueren Betrachtung und Interpretation vor dem Hintergrund der spezifischen Zusammenhänge. Beispielsweise kann sich – wie schon oben erwähnt – für einen Stadtteil trotz der Schaffung von neuen zusätzlichen Arbeitsplätzen im Rahmen der Erneuerungsstrategie die statistische Arbeitslosenzahl dann nicht verringern, wenn gleichzeitig ein dort ansässiger Großbetrieb aus konjunkturellen Gründen sein Werk schließt oder eine große Zahl von Beschäftigten entlässt. Dies verdeutlicht die Begrenztheit der Aussagefähigkeit und -kraft solcher statistischen Daten.

Daher muss neben dieses quantitative Element eines Monitoring- und Evaluationssystems auf jeden Fall noch ein *qualitatives Element* treten. Einschätzungen von Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Expertinnen und Experten zur Entwicklung des jeweiligen Stadtteils sollen in allen beteiligten Kommunen regelmäßig durch externe wissenschaftliche Einrichtungen erhoben werden. Dabei sind insbesondere vier Themenkomplexe von Interesse:

- Image des Gebietes in der Innen- und Außenwahrnehmung,
- Qualität der Bewohnerbeteiligung/-aktivierung,

- Qualität der Organisations- und Kooperationsstrukturen,
- Qualität der integrierten Projektentwicklung.

Da repräsentative regelmäßige Bevölkerungsbefragungen in und zu allen 33 Stadtteilen zu kostenintensiv sind, sind fünf unterschiedliche Quellen zur Erlangung qualitativer Erkenntnisse vorgesehen:

- *Materialauswertung* von vorhandenen Unterlagen (Presse-/ Medienberichte, Ratsvorlagen, Arbeits- und Strategiepapiere, Projektbeschreibungen, Handlungskonzepte usw.),
- *Experteninterviews* mit Projektverantwortlichen in den Stadtteilen zur Erlangung einer subjektiven Innensicht,
- *Befragung von Bewohnerinnen und Bewohnern* zur Entwicklung des Stadtteilimages anhand von standardisierten Fragebögen oder *Telefoninterviews* anhand einer (nicht-repräsentativen) Zufallsauswahl,
- *Befragung von Personen mit qualifizierter (Außen-)Sicht*, die nicht unmittelbar in die Projektumsetzung involviert sind (z.B. Vertreterinnen und Vertreter von Kirchen, Sozial- oder Kultureinrichtungen, Polizei, Lokalzeitungen, Lokalpolitik, Einzelhandel usw.),
- die Ergebnisse dieser Auswertungen und Befragungen sollen danach im Rahmen eines diskursiven Prozesses mit örtlichen Akteuren in *Diskussionsrunden* rückgekoppelt und präzisiert werden. Sie sollen damit auch der Optimierung der örtlichen Handlungskonzepte dienen, da sich gezeigt hat, dass solche Diskussionsrunden für die Akteure eine wichtige Funktion bei der Selbstreflexion solcher Prozesse haben (Austermann/Zimmer-Hegmann 2000: 282 ff.).

Um aus der Landesperspektive das Gesamtbild über das integrierte Handlungsprogramm noch zu vervollständigen, bedarf es zusätzlich auch noch analytisch tiefer gehender Einzeluntersuchungen und *Fallstudien*. Hier sind etwa Themen wie Intensität der Bewohnerbeteiligung, Erfolg von Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahmen, Rolle der Schulen oder Ähnliches zu nennen.

Die regelmäßigen Sachstandsberichte zur Zielerreichung aus den Kommunen, die Kontextindikatoren und Befragungen in den Städten sowie die Ergebnisse der Einzeluntersuchungen und Fallstudien ergeben damit ein wirkungsvolles Bild über die Umsetzung des Programms. Diese Elemente stellen, wie wir meinen, einen vernünftigen Kompromiss dar zwischen dem wissenschaftlich Wünschenswerten und dem politisch und finanziell Machbaren.

Literatur

- Kromrey, Helmut (1995), Evaluation. Empirische Konzepte zur Bewertung von Handlungsprogrammen und die Schwierigkeiten ihrer Realisierung. In: ZSE: 15. Jg., Heft 4, S. 313–336.
- Austermann/Zimmer-Hegmann (2000), Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, ILS-Schriften 166.

BERICHT aus der Arbeitsgruppe 12

Moderation und Berichterstattung: Thomas Franke,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Erfolgskontrolle und Monitoring

Die zentrale Frage nach Qualitätskriterien für Erfolgskontrolle und Monitoring im Rahmen Integrierter Handlungskonzepte wurde zunächst anhand genereller Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen erörtert (vgl. Impulsreferat):

- Monitoring und Erfolgskontrolle im Rahmen komplexer Programme wie dem Bundes-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ oder einzelner Landesprogramme sind etwas Neues in der Wissenschaftslandschaft; geeignete Instrumente und Methoden müssen daher (weiter-)entwickelt werden.
- Zu den Grundproblemen von Monitoring und Erfolgskontrolle zählen die große Heterogenität der an den Programmen teilnehmenden Gebiete, eine noch größere Projekt- und Maßnahmenvielfalt, die sich von Kommune zu Kommune unterscheidenden Management- und Organisationsstrukturen zur Programmumsetzung, oftmals unzureichende Zielformulierungen, eine meist ungenügende (kleinräumige) Datenlage sowie die generelle Schwierigkeit, Effekte der Stadtteilentwicklung nur selten eindeutig auf den Einsatz spezifischer Programme zurückführen zu können („Kausalitätsproblem“).
- Es muss zwischen Ergebnis- und Prozessevaluation unterschieden werden, wobei Erstere vorwiegend Zielerreichungsgrade überprüft (vorausgesetzt, diese Ziele wurden im Vorfeld eindeutig benannt und die Ausgangssituation erfasst), während Prozessevaluation im Sinne von Begleitung und Rückkopplung eher Lernprozesse anstößt und zur Präzisierung von Zielformulierungen im „laufenden Geschehen“ beiträgt.
- Die Wahl geeigneter, valider, operationalisierbarer, verfügbarer und/oder mit einem angemessenen Aufwand erhebbarer Indikatoren ist abhängig von der Frage nach dem Ziel von Monitoring und Evaluation. Gleichzeitig spielen subjektive Aussagen von (Schlüssel-) Akteuren eine große Rolle. Monitoring und Evaluation sollten durch Fallstudien ergänzt werden.

In der anschließenden Runde wurden die Ansätze des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) für Monitoring und Erfolgskontrolle (vgl. dazu das Impulsreferat) diskutiert. Auf die Frage, ob dem ILS-Ansatz ein theoretisches Hintergrundkonzept sowie eine klare Zielhierarchie zugrunde lägen, wies der Referent auf den offenen Charakter von Prozessevaluationen hin. Befragt nach der Verhältnismäßigkeit des ILS-Verfahrens vor dem Hintergrund einer allgemein schlechten Datenlage, konnte er von einer potenziellen Verbesserung der Datenlage

durch ämterübergreifende Kooperation bei der Lieferung kleinräumiger Daten berichten; für den Wert von Monitoring als strategisches Instrument beispielsweise für Diskussionen vor Ort oder als Anregung zur Selbstreflexion sei allerdings vielfach noch „Werbung“ erforderlich. Der ILS-Ansatz habe allerdings in jedem Fall Diskussionsprozesse sowohl innerhalb der Kommunen als auch zwischen Land und Kommunen intensiviert.

Im Anschluss an den Erfahrungsaustausch wurden übertragbare Qualitätskriterien für Monitoring und Erfolgskontrolle im Rahmen Integrierter Handlungskonzepte identifiziert, erörtert und abschließend in vier thematischen Blöcken dargestellt.

1. Ausgangsvoraussetzungen

Als ein wesentliches Qualitätskriterium wurde die Klärung der Ausgangsvoraussetzungen von Monitoring und Erfolgskontrolle genannt; dabei müsse die Beantwortung folgender Fragen im Vordergrund stehen:

- Wie sind die Begriffe „Erfolgskontrolle“, „Monitoring“, „Controlling“, „Evaluation“ definiert und wie werden sie in welchen Arbeitskontexten verwendet?
- Welches sind die Zielgruppen von Erfolgskontrolle und Monitoring?
- Wie kann das Eigeninteresse der Beteiligten bei Erfolgskontrolle und Monitoring einbezogen werden?

2. Ziele

Ebenso wichtig wie die Klärung der Ausgangsvoraussetzungen erschien den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppe die Frage nach den Zielen von Erfolgskontrolle und Monitoring; bestimmte „Qualitäten“ seien dann gegeben oder angelegt, wenn sie

- zur Koordination von Handlungsfeldern und Akteuren beitragen (sollen),
- der Informationsbeschaffung dienen (sollen),
- Handeln im Rahmen integrierter Stadtteilentwicklungskonzepte legitimieren (sollen) und
- als Instrumente der „Innensteuerung“ im Sinne einer Dezentralisierung von Verwaltungshandeln eingesetzt werden (sollen).

3. Prinzipien

Monitoring und Erfolgskontrolle müssen nach Ansicht der an der AG Teilnehmenden auf bestimmten Prinzipien basieren, um qualitativ zu sein:

- Der Verwendungszweck von im Rahmen von Monitoring und Erfolgskontrolle gewonnenen Information muss klar sein.

- Diese Transparenz ist insbesondere für die „Datenlieferanten“ wichtig.
- Die im Rahmen von Monitoring und Erfolgskontrolle zu überprüfenden oder zu messenden Ziele müssen auf der lokalen Umsetzungsebene entwickelt oder zumindest mit den lokalen und lokal wirksamen Akteuren rückgekoppelt worden sein.
- Die (Zwischen-)Ergebnisdarstellung von Monitoring und Erfolgskontrolle sollte auch für die lokale Bevölkerung verständlich sein.
- Aufgrund der komplexen Problemlagen in benachteiligten Stadtteilen müssen Monitoring und Erfolgskontrolle auf einen Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Verfahren zurückgreifen.
- Erfolgskontrolle soll prozesshaft angelegt sein (Prozessevaluation), und
- ihre Ergebnisse sollen permanent mit allen relevanten Akteuren rückgekoppelt werden.
- Monitoring und Erfolgskontrolle dienen damit als theoretisches Fundament für die Formulierung von Entwicklungszielen, wobei
- das Prinzip „learning by doing“ gilt.

4. Instrumente

Schließlich stellte sich die Frage nach geeigneten Instrumenten für Monitoring und Erfolgskontrolle; hierzu gehören nach Meinung der AG-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer:

- gesamtstädtisches kleinräumiges Monitoring: kontinuierliche Erhebung quantitativer und qualitativer Daten als Basis für den Vergleich unterschiedlicher Gebiete im gesamtstädtischen Kontext;
- Projektcontrolling auf kommunaler Ebene („Selbstüberprüfung“);
- diskursive Begleitung des Zielfindungsprozesses: Prozessevaluation mit starker Rückkopplung an die (Haupt-)Akteure des Stadtteilentwicklungsprozesses.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe 12

Bär	Gesine	Weeber+Partner Berlin	Berlin
Böttcher	Dirk	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung	Berlin
Gith	Engelbert	IGSP	Burscheid
Haack	Silke	Inst. f. Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund
Henrich	Susanne		Liederbach
Herz	Sabine	FIRU mbH Kaiserslautern	Kaiserslautern
Kämper	Andreas	Gesellschaft f. Organisation und Entscheidung	Bielefeld
Karhoff	Brigitte	Wohnbund Beratung NRW	Herne
Kröger	Maria	Stadt Köln, Amt für Stadtsanierung und Baukoordination	Köln
Kumpf	Dieter	SMS Quartiersmanagement / Wiesbaden	Wiesbaden
Lange	Cedo Eduard	AHT International GmbH, Management & Engineering	Essen
Lückenkötter	Johannes	Universität Dortmund, Institut für Raumplanung IRPUD	Dortmund
Mittag	Klaus		Köln
Mussel, Dr.	Christine	Universität Gesamthochschule Kassel, Infosystem Planung, Fachbereich Stadtplanung, Landschaftsplanung	Kassel
Nieße	Brigitte	Planerwerkstatt 1, Planungsbüro für Architektur, Stadtplanung und Dorferneuerung	Hannover
Potter	Philip	Klaus Novy Institut	Köln
Ruiz	Marcelo	Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung, IRPUD, Universität Dortmund	Dortmund
Scheeres	Sandra	Stiftung SPI, Regiestelle E & C	Berlin
Schmitz	Werner	Bezirksamt Lichtenberg, Abt. Bau- und Wohnungswesen, Stadtplanungsamt	Berlin
Schubert	Uwe	Stadt Hagen, Amt für Statistik und Stadtforschung	Hagen
Staubermann	Andrea	Stadtteilbüro Hochlarmark	Recklinghausen
Tarabichi	Munia	IÖR e. V. Dresden	Dresden
Trillitzsch	Uwe	Stadt Herne, Planungsamt	Herne
Weber	Andrea	Bundesamt für Bauwesen und, Raumordnung	Bonn
Willen	Luise	Difu	Köln
Zimmer-Hegmann	Ralf	ILS Institut für Landes- und, Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Dortmund

4

Verfahren von der Konzeptentwicklung bis zur Umsetzung

Podiums- und Plenumsdiskussion

Moderation:

Robert Sander,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Auf dem Podium:

Christine Becker,
Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH

Ingeborg Beer,
Stadtforschung + Sozialplanung, Berlin

Michaela Hofmann,
Diözesanverband Köln

Renate Kiefer,
Gemeinderätin, Freiburg

Malte Krugmann,
Senatskanzlei Hamburg

Britta Trostorff,
Institut für regionale Entwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner bei Berlin



Verfahren von der Konzeptentwicklung bis zur Umsetzung

Podiums- und Plenumsdiskussion

Moderation: Robert Sander, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



Die Bedeutung von Integrierten Handlungskonzepten für die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ ist im bisherigen Verlauf des Impulskongresses mehrfach betont und herausgearbeitet worden. In zwölf Arbeitsgruppen sind Einzelaspekte zu Inhalten, Verfahren und zur Umsetzung dieser Handlungskonzepte diskutiert worden. Die wichtigsten Ergebnisse sollen in den folgenden beiden Podien vorgestellt und Nachfragen hierzu gestellt werden. In diesem Podium geht es vorrangig um die Beteiligung der unterschiedlichen Akteure an der Erstellung und Umsetzung integrierter Handlungskonzepte. Wie sind die Akteure eingebunden? Welche Rolle können/sollen sie spielen? Wie weit gelingt es überhaupt, sie einzubinden? Welche Probleme stellen sich in diesem Aktivierungsprozess und wie können

sie gelöst werden? Dies etwa sollte der Fragenhintergrund für die Berichte aus den einzelnen Arbeitsgruppen sein.

Die Berichterstattung beginnt mit Frau Dr. Ingeborg Beer, Planungsbüro „Stadtplanung + Sozialplanung“, Berlin über die Arbeitsgruppe 1 „Bewohnerbeteiligung bei der Entwicklung von Integrierten Handlungskonzepten“.

Ingeborg Beer, Stadtforschung + Sozialplanung, Berlin



Trotz unterschiedlichem Erfahrungsstand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, differierenden Startbedingungen und Anforderungen von Seiten der Kommunen und Länder waren sich alle einig: Bewohnerbeteiligung ist elementarer Anspruch und zentrales Ziel der „Sozialen Stadt“. Qualität und Erfolg Integrierter Handlungskonzepte müssen sich hieran messen lassen.

Zunächst wurde es für wichtig erachtet, dass Chancen und Reichweite der Mitwirkung konkret abgesteckt, Entscheidungs- und Handlungsspielräume definiert sind. So gibt es Quartiere, in denen Integrierte Handlungskonzepte zur zügigen Sicherung von Fördermitteln zunächst ohne Bewohnerinnen und Bewohner

erarbeitet („fördertechnischer Zugang“), Groß- und Schlüsselprojekte bereits im Vorfeld festgelegt werden. In diesen Fällen wird „Beteiligung“ vor allem Information bedeuten, wird es auf gemeinsame Schritte der Aneignung ankommen. Andere beginnen die sozialräumliche Bestandsaufnahme (Schwächen, Stärken des Gebiets) gemeinsam mit der Bewohnerschaft, greifen deren Projektideen und Engagement von vornherein auf, erarbeiten auch (Teil-)Inhalte des Integrierten Handlungskonzepts gemeinsam.

Um keine falschen Erwartungen zu schüren, sollte Klarheit zu folgenden Fragen bestehen: Worüber können Bewohnerinnen und Bewohner (noch) entscheiden, wobei mitwirken, selbst aktiv sein? Welche Aufgaben und Rechte haben sie? Wie lang- oder kurzfristig sind die Prozesse angelegt? Welche finanziellen Mittel stehen zur Verfügung? Wie ernst werden ihre Beiträge von Politik und Verwaltung genommen?

Erfahrungen zeigen, dass Beteiligung vor allem dann erfolgreich ist, wenn die Themen der Bewohnerinnen und Bewohner im Mittelpunkt stehen, wenn für sie deutlich ist: „da hab ich was davon“, wenn es um „kleine“ und zügig zu realisierende Projekte geht. Sie gilt es ernst zu nehmen, zur Diskussion zu stellen, umzusetzen – auch wenn manch eine Maßnahme den Ansprüchen der Quartiersmanager nicht genügen mag. In der Fortschreibungsphase können diese Erfahrungen dann ausgewertet werden, sollte die Orientierung an Projekten abnehmen und eine „projekte-unspezifische Beteiligung“ an Bedeutung gewinnen.

Es wurde von vielfältigen Beteiligungsmethoden berichtet, insbesondere in der ersten Phase werden sie als „Angebote“ formuliert. Häufig wird die Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte mit Multiplikatoren gestartet (Schulen, Kirchen, Verbänden, Vereinen), werden Expertengespräche geführt, entstehen Arbeitskreise zu Themen oder Teilbereichen eines Stadtteils, wobei von Anfang an darauf geachtet werden sollte, wer im Quartier langfristig eine selbsttragende Funktion übernehmen kann. Deutlich schwieriger ist es, die Bewohnerinnen und Bewohner selbst in Bestandsaufnahme (Stärken, Schwächen) und Projektentwicklung einzubeziehen sowie niederschwellige Beteiligungsformen zu finden. Dabei wurde unter anderem auf folgende Instrumente verwiesen: „Aktivierende Befragung“, „Aufsuchende Arbeit“ und Hausbesuche, „Planungszelle“, „Zukunftswerkstatt“.

Schwierigkeiten und Hemmnisse betreffen unterschiedliche Ebenen, reichen von der „Förderlogik“ über hohe Ansprüche und Zeitdruck vor Ort bis hin zur gesamtgesellschaftlich zu wenig verbreiteten „Mitwirkungs- und Kooperationskultur“. So geben Förderprogramme inhaltlich wie zeitlich oft wenig Spielraum. Zwischen Projektidee und Realisierung liegen lange Zeiträume, sodass sich Enttäuschung und Frustration bei den Bewohnerinnen und Bewohnern einstellen. Zwar werden Aktionsfonds als notwendige Voraussetzung gesehen, um hier Abhilfe zu schaffen – doch nicht in allen Ländern sind sie auch tatsächlich vorgesehen. In der Anfangsphase stehen alle Akteure unter hohem zeitlichem Druck, die Gefahr der Addition (statt Integration) von Projekten ist groß. Das Ziel, selbsttragende Strukturen zu fördern, tritt häufig wieder zugunsten der „Das machen wir für euch“-Mentalität zurück, Empowerment erscheint wieder als utopisches Ziel. Es fehlen Freiräume, Politik und Verwaltung können Verantwortungen nicht abgeben, zielgruppenspezifische Beteiligungsformen stoßen oft auf wenig Akzeptanz; für sie stehen meist nur unzureichende personelle oder räumliche Ressourcen bereit.

Dennoch werden insbesondere auf Basis längerer Erfahrungen mit Bewohnerbeteiligung bei integrierten Handlungskonzepten – wie in Nordrhein-Westfalen – weiterreichende Ziele diskutiert und anvisiert: z.B. Beteiligung und Mitwirkung nicht nur in „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“, sondern als Normalität und Standard; aktive und eigenverantwortliche Bewohnerinnen und Bewohner im gesamten städtischen Leben; partnerschaftliche Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Bewohnerschaft sowie finanzielle Budgets für die unterschiedlichen Quartiere.

Robert Sander

Vielen Dank, Frau Beer, für diese informative Berichterstattung. Für die Arbeitsgruppe 2 „Einbindung der Politik“ berichtet Frau Dr. Renate Kiefer, Gemeinderätin aus Freiburg.

Renate Kiefer, Gemeinderätin, Freiburg



Die Ergebnisse der AG 2 können in vier Punkten zusammengefasst werden:

1. Die Einbindung der Politik ist für eine erfolgreiche Umsetzung des Programms notwendig und unerlässlich. Aber: Politiker reden viel – und andere tot. Gemeinderätinnen und –räte können aufgrund ihrer Belastungen nicht in allen Gruppierungen und auf allen Ebenen dabei sein. Es wurde auch diskutiert – und dies gar nicht negativ –, dass die Eitelkeit der Politikerinnen und Politiker sich durchaus positiv auswirken kann in der Durchsetzung von Projekten, die sie dann quasi als *ihre* Arbeit verkaufen können, was ja nicht unbedingt negativ sein muss.
2. Neue Beteiligungs- und Kommunikationsstrukturen sind erforderlich, um die weit verbreitete Politikverdrossenheit zu überwinden. Werkstätten und Ähnliches können hier sinnvoll sein. Auch die Einrichtung von Verfügungsfonds, wie sie wohl inzwischen überall bestehen, ist wichtig. Diese sind sicher sinnvoll, um auch mal kurzfristig zu zeigen, es passiert etwas. Nur: der Verfügungsfonds hat offensichtlich zwei Haken, zum einen, dass die Mittel nicht immer in einem Sinne verwendet werden, der förderungsfähig ist, sodass es zu Konflikten bei der Abrechnung kommen kann. Der zweite Konflikt besteht darin, dass es Eifersüchteleien gibt innerhalb des Stadtteils oder innerhalb der Stadt hinsichtlich der Bezuschussung von Projekten für andere. Da werden sich Politik und Verwaltung Gedanken machen müssen, wie der Verfügungsfonds, der meiner Meinung nach sehr wichtig ist, sinnvoll eingesetzt wird.
3. Politik ist gefordert, Kooperationspartner für alle Bevölkerungsgruppen zu sein. Und dies in Soziale Stadt-Gebieten, in denen die Bevölkerungszusammensetzung, wie wir alle wissen, kompliziert ist. Es gibt viele Menschen, die nicht gewohnt sind, sich zu äußern, die nicht gewohnt sind, politisch zu agieren. Ich nenne nur das Stichwort Migrantinnen und Migranten. Wir wollen ja mit den Leuten vor Ort ins Gespräch kommen – und nicht nur mit Funktionären. Das ist sicher eine schwierige Aufgabe, aber hier ist auch die Politik gefordert, nach Möglichkeiten zu suchen, wie Menschen mit diesem „Handikap“ in die Diskussion eingebunden werden können. Wir sind der Überzeugung, dass es nicht dazu führen darf, durch das Programm Soziale Stadt Menschen aus Stadtteilen zu vertreiben, indem diese von bestimmten Menschengruppen „saniert“ werden und sich damit die Probleme nur in andere Gebiete verschieben. Das ist nicht der Sinn der Sache. Deshalb ist dieser Punkt ganz wichtig: Einbindung von Menschen, die eben andere Formen der Kommunikation haben als sich zu Wort zu melden und politisch zu agieren.

4. Engagement wertet das Gebiet und die Akteure auf. Das heißt, Menschen fühlen sich von den Politikern ernst genommen, fühlen sich bestätigt in ihren Wünschen und Möglichkeiten. Es muss allerdings auch sein, dass Erfolge dann sichtbar werden. Schon mehrfach ist der Verfügungsfonds genannt worden. Ich denke, es ist ganz wichtig, dass mit diesem Verfügungsfonds auch kleine Dinge in Gang gesetzt werden, die dann von der Politik transportiert werden; auf diese Weise wird Politik auch wieder greifbar für die Menschen. Ich habe schon die zeitliche Belastung der Gemeinderäte genannt, dies ist sicher ein Problem. Es gibt auch da schon negative Erfahrungen. In der AG wurde das Beispiel Schwerin diskutiert, wo nicht zu viel, sondern zu wenig Politik präsent ist. Das ist sicher eine Sache, mit der wir uns beschäftigen müssen. Wir haben als Fazit gezogen, dass Kooperation zwischen Verwaltung und Vor-Ort-Akteuren, das Gewinnen von Mitstreitern auf all diesen Ebenen Grundvoraussetzung ist für das Gelingen des Programms Soziale Stadt. Es geht nicht um Geld allein, es geht auch um ein Miteinander und um den Konsens zwischen allen Beteiligten.

Robert Sander

Vielen Dank, Frau Kiefer. Wir machen nach diesen beiden Beiträgen eine kleine Diskussionsrunde. Vor allem aus der Arbeitsgruppe 1 ist mir deutlich in Erinnerung geblieben, dass zum einen die additive Aneinanderreihung von Projekten noch kein Integriertes Handlungskonzept ausmacht und zum anderen für die Bewohnerinnen und Bewohner Integrierte Handlungskonzepte auch noch etwas sehr Abstraktes sind. Die Einwohnerschaft sei schwer für so ein Integriertes Handlungskonzept zu begeistern.

Frau Kiefer, Sie haben eine ganze Reihe von *erforderlichen* Voraussetzungen benannt, die wichtig sind, um die Soziale Stadt erfolgreich auf den Weg zu bringen. Ich finde, man sollte noch ein bisschen deutlicher machen, welche Erfahrungen bisher gemacht worden sind und wie die Politik an der Erstellung Integrierter Handlungskonzepte beteiligt ist. Dass sie eine wichtige Rolle spielt, ist unstrittig. Aber gelingt es immer, die Politik einzubinden? Sie haben gesagt, letztlich müsse die Politik über Projekte entscheiden, diese müssen im Rat abgesichert werden. Aber gelingt das immer im Sinne eines Integrierten Handlungskonzepts? Das sind für mich zwei zentrale Punkte aus diesen beiden ersten Arbeitsgruppen.

Heike Herrmann, TU Hamburg-Harburg



Ich habe einen Kommentar zu beiden Beiträgen. Wenn wir von der Beteiligung der Bewohner an der Erarbeitung der Integrierten Handlungskonzepte sprechen, dann geht es nicht nur darum, eine Aneinanderreihung von Projekten zu erstellen, sondern man muss auch berücksichtigen, dass man reichlich viel von den Bewohnern verlangt. Die sollen nämlich nicht nur ihre Probleme beschreiben und hierfür Lösungswege aufzeigen, sondern auch noch an den Handlungskonzepten – quasi konzeptionell – mitarbeiten. Sie sollen die Strategien entwickeln, die dann von der Politik aufgenommen werden können. Ich weiß nicht, ob sich das jeder richtig vorstellen kann, was dies heißt.

Wir haben an der TU sehr viele Planer, die dort studieren. Es ist ganz einfach, sie dazu zu bringen, eine Analyse ihrer Situation zu liefern, es ist aber schwierig, den Schritt in die konzeptionelle Arbeit zu tun. Dies als Anmerkung dazu, dass es etwas anderes ist, ein Konzept und eine Strategie zu entwickeln als die Situation zu beschreiben. Es ist mir auch klar, dass dann natürlich das Quartiersmanagement gefragt ist. Noch eine ganz kurze Bemerkung zur politischen Teilhabe. Was hier vergessen wird, ist die politische Teilhabe von Menschen, die ansonsten – außerhalb der Sozialen Stadt – überhaupt keine Möglichkeit haben, politisch zu arbeiten, die z.B. keine deutsche Staatsbürgerschaft haben. In den Gebieten sagen mir sehr oft Menschen: Das ist für mich die einzige Möglichkeit, hier Einfluss zu nehmen, weil ich ja nicht einmal wählen gehen kann. Die Politiker, die für meinen Stadtteil zuständig sind, sind nicht von mir gewählte Politiker.

Robert Sander

Was Frau Herrmann eben sagte und was aus den Beiträgen der Berichterstatter deutlich wird, ist die Notwendigkeit für solche integrierten Konzepte. Wer sie nun aber erarbeitet und wie dies geschehen soll, ist das Problem. Sie, Frau Herrmann, sagten, dass die Entwicklung solcher Konzepte „von unten“ wichtig ist. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass es immer ein Mix des Anregens und Entwickelns von unten und des Initiierens von oben ist, und dass sich dann die Frage stellt, wer die koordinierende Stelle ist, die alles zusammenführt, um zu einem solchen Integrierten Handlungskonzept zu gelangen. Wir alle befinden uns diesbezüglich auch in einem Lernprozess.

Wolfram Schneider, Stadtteilprogramm Gelsenkirchen-Bismarck und Schalke-Nord



Die Kommunen stellen Anträge, um an Fördermittel zu kommen. Dies bedeutet in meinen Augen: Zunächst müssen in der Kommune dezernatsübergreifend Vorstellungen entwickelt werden, was integriert und wie es in einem einfachen ersten Entwurf behandelt werden soll, der dann die Basis ist, um ihn mit den Bürgern weiterzuentwickeln, zu verändern und der Situation anzupassen. Im Moment, so mein Eindruck, reden zwar alle über das Integrierte Handlungskonzept, aber keiner weiß genau, was es ist, und keiner weiß auch, wer eigentlich zuständig ist. Dann wird das Ganze an die Gemeinwesenarbeiter oder an die Quartiersmanager delegiert – und die sind über-

fordert, weil die Bürger so schnell gar nicht mitkommen. Es müsste stärker herausgearbeitet werden, wer am Anfang die Verantwortung dafür hat, dass das Programm auf den Weg kommt.

Robert Sander

Keiner weiß, was das Integrierte Handlungskonzept ist. Hier ein bisschen mehr Klarheit zu erhalten, ist eigentlich Gegenstand dieses Kongresses.

Wolfram Schneider

Ich habe bei Frau Kiefers Zusammenfassung der Arbeitsgruppendifkussion ein Thema vermisst: das Verhältnis von örtlichen Foren, Arbeitskreisen und Gremien, die aus den Bewohnern und den Akteuren vor Ort gebildet werden und auch über Projekte reden, zu den örtlichen Gremien. Dies wird in den Städten völlig unterschiedlich gehandhabt, also die Frage, wie viel Eigenständigkeit, Kompetenz, auch über Mittelentscheidungen, den örtlichen Gremien gegeben wird. Die örtlichen politischen Gremien behalten sich doch das Entscheidungsrecht vor. Wir haben dies bei uns, gerade in der Anfangsphase, sehr kontrovers diskutiert. Ist das auch in der AG thematisiert worden? Und wie stehen Sie dazu?

Sprecherin aus der AG

Wir haben das thematisiert, sind aber dann an dem Punkt stecken geblieben sind, wo es um ganz unterschiedliche Modelle in den einzelnen Städten ging. Es gibt Städte, die eine Budgetierung für die Bezirksausschüsse haben, über die auch die Bezirksausschüsse befinden können. Das ist aber offensichtlich die Ausnahme. Ich kann jedoch nur von dem berichten, was an Städten und an Modellen in der AG vertreten war. Und da gibt es eben ganz unterschiedliche Ansätze, die auch mit den unterschiedlichen Kommunalstrukturen zusammenhängen. In München, wenn ich das richtig in Erinnerung habe, gibt es solche Budgets, in Stuttgart haben die Bezirksausschüsse keine solchen Kompetenzen. Man kann da keine pauschale Antwort geben. Wichtig ist natürlich, dass es eine Einbindung auf allen Ebenen geben muss. In welcher Form, ist wirklich von Ort zu Ort verschieben. In Baden-Württemberg sind wir noch ganz am Anfang des Prozesses. Ich denke, Nordrhein-Westfalen hat dadurch, dass es schon ein Vorprogramm vor der „Sozialen Stadt“ gab, einen Riesenvorsprung gegenüber den anderen Ländern, die jetzt erst mit solchen Ansätzen anfangen.

Stefan Geiss, empirica Berlin

Ich würde gern zwei Aspekte in die Diskussion einbringen. Erstens: ich denke, es ist allen klar, dass so ein Handlungskonzept nicht ein statisches abgeschlossenes Ganzes sein kann, sondern mehrere Stufen hat. Eine der ersten und möglicherweise auch eine der wichtigsten Stufen ist die Phase, in der tatsächlich ein Konsens erzielt wird über die zentralen Probleme und damit auch die zentralen Ansatzpunkte für das Handeln in den Stadtteilen. Dies ist sicher eine Phase, in der die Einbindung von Bewohnermeinungen,

in welcher Weise auch immer, ganz wichtig ist. Ich würde allerdings aus der Erfahrung oder aus den Handlungskonzepten, die ich kenne, vorsichtig sein zu sagen, ein Handlungskonzept muss immer und ausschließlich von unten erstellt werden. Wir kommen hierauf sicher noch bei den zentralen Handlungspunkten. Es gibt die Erfahrung, dass ganz wichtige Themen, wie z.B. Bildung, Ausbildung, Integration in den Arbeitsmarkt, dann in den Handlungskonzepten unterrepräsentiert sind, wenn diese sehr hautnah an den spürbaren Problemen der Bewohnerschaft entwickeln werden.



Zweitens: die Einbindung in die Politik ist sicherlich sehr abhängig davon, mit welcher Gemeindegröße wir es zu tun haben und auch davon, welche Nähe zwischen politischen Akteuren, Stadtteilgruppen, anderen Akteuren im Gebiet, Kirchen usw. besteht. Es ist ein großer Unterschied, ob wir über eine Kleinstadt reden, in der sich alle kennen, in der die Informationswege sehr kurz sind, oder ob wir es mit einer Großstadt zu tun haben. In letzterem Fall bedarf es möglicherweise einer stärkeren strukturellen Vorgabe, auch einer stärkeren Institutionalisierung, als dies in Kleinstädten, die besser funktionieren, erforderlich ist.

Jürgen Solms, Umweltbundesamt

Mir ist bei der Diskussion aufgefallen, dass es offensichtlich keine klare Vorstellung gibt, welche Leitvorstellungen die Beteiligten in den Prozess einbringen. Also: wohin möchte ich meinen Stadtteil entwickeln? Möchte ich – grob gesagt – aus Berlin Marzahn gerne Berlin Dahlem machen? Oder habe ich andere spezifische Vorstellungen, was am Ende herauskommen soll? Hierüber würde mich noch ein bisschen Praxis-Rückmeldung interessieren. Wie stark ist eigentlich bei der Beteiligung von unten und von oben klar, wohin dieses Schiff fahren soll?

Robert Sander

Dies ist sicher eine zentrale Frage zu Beginn, welches Leitbild oder welche Entwicklungsziele man formuliert, auf die man sich dann auch verständigen muss. Vielleicht kommen wir im Verlauf noch darauf zurück.

Georg Pepping, Psychologisches Institut, Stadt Essen, Essen-Altendorf

Altendorf ist ein Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf. Von daher habe ich auch Erfahrungen mit vielem, über das heute gesprochen wird. Zu dem zentralen Begriff des Integrierten Handlungskonzepts möchte ich einen kurzen Kommentar abgeben. Ich betrachte mich in meiner Funktion als jemand, der an der Basis arbeitet und bin mit einer gewissen Skepsis gegenüber der abstrakten Sprache der Planer ausgestattet – und sehe mich auch heute wieder darin bestätigt. Eben sagte jemand, keiner wisse, was ein Integriertes Handlungskonzept überhaupt ist. Ich zähle ich mich dazu, und zwar auch deshalb, weil ich den Begriff eigentlich für nicht geeignet halte. Er suggeriert, dass es ein gemeinsames Handlungsmuster für alle Beteiligten gibt, nach dem die konkrete Arbeit

ausgerichtet wird. Das ist aber einfach nicht vorhanden. Es wird dabei z.B. nicht berücksichtigt, dass es nach wie vor sinnvolle fachliche Spezialisierungen gibt, die – zugegeben – vielleicht neu zugeschnitten werden müssen aufgrund der notwendigen Abstimmung und Kooperation. Insofern finde ich diesen Begriff zu abstrakt und zu abgehoben. Ich denke, es geht sehr viel genauer um die Umsetzung in die konkreten Aufgaben, in die konkreten Handlungsfelder. Dies ist übrigens keine rein abstrakte Angelegenheit. In Altendorf gibt es z.B. den für mich etwas irritierenden Sachverhalt, dass jetzt meines Erachtens aufgrund der Diskussion geplant wird, einen Quartiersmanager einzusetzen; dafür wird aber ein Sozialarbeiter, der bisher vor Ort gearbeitet hat, abgezogen. Was der Quartiersmanager dann tut, auf welcher Ebene er über uns schwebt, möchte ich erst einmal sehen. Für mich konkretisiert sich hier dieses Dilemma zwischen einer etwas abgehobenen Sprache und Planung einerseits und dem, was vor Ort abläuft, andererseits.

Robert Sander

Man hört Ihre Skepsis gegenüber dem Begriff „Integriertes Handlungsprogramm“, aber auch gegenüber den Inhalten, so vage sie bisher auch erkennbar sind. Aber glauben Sie nicht auch, dass es mindestens einige Übereinkünfte, eine Verständigung, geben muss über ein paar Leitlinien, die dann nachher konkretisiert werden müssen und um die herum gearbeitet werden muss. Man hat z.B. in Berlin die Erfahrung gemacht, dass es in einem Gebiet 120 Projekte gab, die isoliert nebeneinander gefördert wurden und nicht koordiniert waren. Wenn wir sagen, wir wollen „sich selbsttragende Strukturen“ schaffen – diesen Begriff kann ich nur mit aller Vorsicht verwenden – ,dann muss das auch ein bisschen zusammengeführt und zusammengehalten werden, allein schon deshalb, weil öffentliche Mittel zielgerichtet für etwas ausgegeben werden. Das Integrierte Handlungskonzept ist ein Begriff, auf den man sich mehr oder weniger verständigt hat, um auch eine gewisse Verbindlichkeit für die Realisierung von Strategien und Maßnahmen zu erreichen.

Malte Krugmann, Senatskanzlei Hamburg

Aus Sicht der Verwaltung und der Politik sind Handlungskonzepte sicherlich notwendig, aber sie sind eben auch Instrumente der Verwaltung. Mich überrascht eigentlich doch ein bisschen die Selbstverständlichkeit, mit der diese Notwendigkeit hier unterstellt wird. Denn zumindest aus der Erfahrung, wie wir sie in Hamburg gemacht haben und wie ich sie auch aus Berlin kenne, stehen Handlungskonzepte und deren Erstellung ja zumindest in drei Aspekten doch in einem deutlichen Widerspruch zu den sonstigen Ansprüchen integrativen Handelns in den sozial benachteiligten Stadtteilen. Erstens stehen sie in einem gewissen Widerspruch zu dem Anspruch der Beteiligung. In der Regel ist es so, dass die Handlungskonzepte vorgelegt werden müssen und politisch beschlossen werden sollen, bevor die Bevölkerung tatsächlich in den Gebieten adäquat beteiligt werden kann. Zweitens: der gesamte Prozess der Erstellung, dann der Durchlauf und die Durcharbeitung in der Verwaltung, nachher auch das Prozedere bei der politischen Beschlussfassung ist in der Regel mit außerordentlicher Bürokratie verbunden. Das widerspricht den Prozessen, die wir vor Ort in Gang setzen wollen. Drittens ist, trotz aller Ansprüche auf Fortschreibungen, in den Quartiersentwicklungskonzepten aus meiner Sicht auch insofern ein gewisser Widerspruch enthalten, als die Prozesse, die wir in den

Stadtteilen in Gang bringen wollen, eigentlich offene Prozesse sind, die wir aber mit den Quartiersentwicklungskonzepten – ich sage es einmal ganz deutlich – hinterrücks auch wieder „zumachen“. Ich will also die Selbstverständlichkeit, mit der hier die Notwendigkeit Integrierter Konzepte unterstellt wird, etwas infrage stellen. Es ist unerlässlich, sich über die Funktionen der Quartiersentwicklungskonzepte sehr klar Rechenschaft abzulegen. In einem zweiten Schritt muss deutlich gemacht werden, was in diesen Konzepten tatsächlich alles drinstehen soll. Ich bin überhaupt noch nicht sicher, ob es nicht auch mit Rahmen setzenden Vorgaben und Leitzielen auf Programmebene getan sein kann. Wir haben in Hamburg diesbezüglich Erfahrungen gemacht, die keineswegs im Chaos endeten.

Noch eine Nachfrage zu den Aussagen von Frau Kiefer: Sie haben gesagt, die Verwaltung oder, genauer, die Vertreter aus der Verwaltung in Ihrer Arbeitsgruppe hätten Angst vor der Politik artikuliert. Wir kommen später noch etwas genauer zu dem Verhältnis von Verwaltung und Politik. Aber ich habe an dieser Stelle doch die Frage, ob denn nicht auch das Umgekehrte thematisiert worden ist: dass die Politik Angst vor der Verwaltung hat. Politische Beschlüsse alleine sind noch keine Garantie dafür, dass auch wirklich das passiert, was die Politik will. Die Verwaltung kann sich auch mächtig querlegen und politische Beschlüsse langfristig unterlaufen.

Lale Arslanbenzer, Stadtteilmanagerin Dinslaken-Lohberg



Ich möchte noch einmal auf das wichtige Thema Beteiligung zurückkommen. Seit gestern wird bei jedem Wortbeitrag immer wieder das Thema Beteiligung angesprochen. In Gruppen arbeiten, das ist auch eines der wichtigen Themen gewesen. In unserer Arbeit im Stadtteil Dinslaken-Lohberg ist Beteiligung auch eine unserer wichtigsten Querschnittsaufgaben. Wir alle wissen, dass das sehr schwer zu realisieren ist. Es ist noch einmal schwerer, Migranten in diesen Stadtteilen zu beteiligen. Wenn ich mich in diesem Saal so umschaue, sehe ich hier auf unserer Ebene, auf Stadtteilmanagement-Ebene, sehr wenige Migranten. Meine Überzeugung aus meiner achtjährigen Arbeit in diesem Stadtteil ist, dass Beteiligung schwer und kompliziert ist, dass die Menschen aber dann mitmachen, wenn sie sich vertreten

fühlen, wenn sie das Thema verstanden haben oder sich verstanden fühlen und wenn Menschen, die diese Arbeit machen, Zugang zu diesen Gruppen finden. Das ist mit allen so genannten Randgruppen so. Die Diskussion kennen wir auch aus Frauenbewegungen. Ich vermisste in den Papieren sehr häufig ernstzunehmende Konzepte, wie Migranten, die zu 20 und 30 Prozent, teilweise auch zu 70 Prozent in diesen Stadtteilen vertreten sind, wirklich zu beteiligen sind.

Ingeborg Beer

Ich möchte ganz gerne etwas sagen zu dem Begriff „Handlungskonzepte von unten“. Das war sicher nicht das Resümee oder die Forderung der Arbeitsgruppe. Es wurde vielmehr ganz klar, dass Impulse von oben notwendig sind, dass aber trotzdem ein Handlungskonzept auch eine Chance ist, überhaupt in die Gebiete reinzugehen. Jene, die schon lange in diesem Prozess stecken, können sich vielleicht gar nicht mehr erin-

nern, wie es einmal angefangen hat. Da hat es wirklich oft damit angefangen, dass aktive Leute da waren, die irgendetwas gefordert haben. Da stand schon so etwas wie ein Handlungskonzept im Raum. Aber in der jetzigen Phase sind die Problematik und die Rahmenbedingungen ein wenig anders – das muss man bei denen, die jetzt starten, mit bedenken. Es geht dann bei dem Handlungskonzept sehr stark darum, die Chance zu ergreifen, um Strategien zu entwickeln, die tatsächlich an den Problemen vor Ort ansetzen. Das ist nicht ganz unklug. Um zu eruieren, wo denn diese Probleme liegen, muss man sich ganz fantasievolle Dinge einfallen lassen: z.B. in die Schulen gehen, Workshops mit den Kindern machen, Konferenzen mit Jugendlichen abhalten. Zugegeben, die 30- bis 50-Jährigen erreicht man nicht so leicht, und die Migranten sind ganz schwer zu erreichen. Man muss sich überlegen, wer den Zugang zu den Migranten schafft. Das hat auch mit anderen Lebensformen zu tun, mit der Veränderung von Privatheit, mit Öffentlichkeit. In der Praxis findet man allerdings immer Ansatzpunkte. In Berlin Kreuzberg – ich begleite dieses Gebiet –, gibt es eine Menge türkischer Läden, Gewerbetreibender, die auch Ausbildungsplätze bereitstellen. Sie sind doch Adressaten auch für die „Soziale Stadt“, haben durchaus viele Ideen. Da ist die „Soziale Stadt“ eine Chance, auch diese Ideen zu transportieren. Deshalb bin ich nicht ganz so pessimistisch. Handlungskonzepte „von unten“ sind ein strategischer Ansatz, wie man mit dem Gebiet umgeht, wie man weitergeht.

Renate Kiefer

Wir dürfen dieses Programm nicht überfrachten. Wir dürfen auch uns alle miteinander, alle Beteiligten nicht überfordern. Konzepte mit Bewohnern ohne Vorgabe zu entwickeln, halte ich für völlig illusorisch. Ich denke, es muss klare Vorgaben geben. Auch den Bewohnern müssen klare Rahmenlinien gesetzt werden. Aus meiner eigenen Erfahrung weiß ich von Projekten, die vollständig schief gegangen sind, weil die Rahmenbedingungen nicht klar gewesen sind und dann Wünsche geäußert wurden, die völlig jenseits aller Realisierungsmöglichkeiten lagen. Diese Rahmenlinien müssen natürlich auch in ein Gesamtkonzept der Stadt eingebunden sein. Es ist auch Aufgabe von Verwaltung und Politik, das Ganze in einem gesamtstädtischen Zusammenhang zu sehen – keine leichte Aufgabe. Verwaltung und Politik sind ein eigenes Thema. Natürlich gibt es auf beiden Seiten Ängste und Vorbehalte. Gestern fiel schon einmal das Wort Verwaltungsreform. Die „Soziale Stadt“ wäre ein wunderbares Beispiel dafür, wie Verwaltungsreform umgesetzt werden kann.

Robert Sander

Herzlichen Dank für diese Diskussionsbeiträge. Für die Arbeitsgruppe 3 „Beteiligung der Wirtschaft“ berichtet nun Frau Christine Becker von der Wirtschaftsförderung Region Kassel.

Christine Becker, Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH



Wir haben in der Arbeitsgruppe Arbeitsgruppe 3, Beteiligung der Wirtschaft an den Projekten „Soziale Stadt“, zuerst als Impulsreferat einen kurzen Bericht aus der Stadt Kassel gehört, die mit der Nordstadt zum Programm gehört. Dabei ist deutlich geworden, dass erst einmal Grundlagen geschaffen werden müssen, um zu einem Integrierten Handlungskonzept zu kommen und die Wirtschaft zu beteiligen. Zu den Grundlagen gehört in erster Linie eine sehr dezidierte und differenzierte Analyse der Ausgangslage im Stadtteil: Welche Wirtschaftsstrukturen sind da? Welches Gewerbe ist dort angesiedelt? Ist es eine reine Branchen-

situation mit einem einzigen „Solitär“, der sozusagen eine Industriebranche zurückgelassen hat? Oder ist es ein Gebiet, das sehr klein strukturierte Gewerbe aufweist? Oder gibt es noch wenigstens ein großes Unternehmen, das nach wie vor Arbeitsplätze vorhält? Oder handelt es sich um ein reines Wohngebiet? Zu dieser Bestandsaufnahme gehört auch, danach zu fragen, wo die Arbeitskräfte herkommen: Sind das lokal gebundene Arbeitskräfte oder kommen sie von auswärts? Wo sind die Märkte, wo die Absatzstrukturen? Ist die gewerbliche Situation tatsächlich so, dass nur im Stadtteil produziert und verkauft wird, oder gibt es darüber hinausreichende Märkte. Genauso wichtig ist dabei die Frage der Gebietsabgrenzung: Ist es ein Wohngebiet oder ein Gewerbebestandort? Wie sind die angrenzenden Gebiete, welche Randgebiete gibt es? Gibt es ein Gewerbegebiet, das an ein Wohngebiet grenzt? Kann man vielleicht Potenziale, die dort vorhanden sind, nutzen? Man kann zum Beispiel die Arbeitsplätze im Gewerbegebiet auch für die Anwohner, die Bewohnerinnen und Bewohner des reinen Wohngebiets, erschließen.

Wir haben dann auch feststellen müssen, dass es nach wie vor auch im Hinblick auf die Beteiligung der Wirtschaft Differenzen gibt, ebenso unterschiedliche Handhabungen, was die Politik, die Stadtteilpolitik betrifft. Im Zusammenhang mit der gesamtstädtischen Strategie mussten wir feststellen, dass der Bereich „Soziale Stadt“ irgendwo im Bereich des Sozialdezernats angesiedelt ist. Wenn es überhaupt ein gesamtstädtisches Entwicklungsgebiet gibt, dann ist es in der Regel beim Bau- oder Planungsdezernat angesiedelt. Wünschenswert ist, dass man an einem Strang zieht und eine gemeinsame Strategie für die gesamte Stadt entwickelt. Beispiele aus der Diskussion haben dann gezeigt, dass es auch bei einem noch so gut gemeinten und gut angesetzten Projekt „Soziale Stadt“ und bei „Förderung der lokalen Wirtschaft“ in diesem Stadtteil unglaublich wirkt, wenn gleichzeitig Politikerinnen und Politiker – der Mainstream sozusagen – dann am Rande dieses Stadtteils ein Großeinkaufszentrum genehmigen, wodurch die kleingewerblichen Strukturen im benachteiligten Stadtteil noch weiter oder sogar gänzlich zerstört werden. Es hat auch mit der Glaubwürdigkeit der Politik zu tun, wenn sie auf der einen Seite sagt, wir fördern lokale Ökonomie, und auf der anderen Seite einem Großinvestor den Zuschlag gibt.

Wir haben in der AG dann allerdings von einem positiven Beispiel aus Aachen gehört. Durch die Vermittlungstätigkeit und die Verhandlungsführung der Wirtschaftsförderung gelang es, einen Großinvestor für ein Bahngelände zu finden, was natürlich vielen alt-eingesessenen Einzelhändlern Ängste bereitete, da sie Konkurrenz fürchten mussten. Diese Ängste konnten dadurch aufgelöst werden, dass ein Kompromiss gefunden wurde: Der Großinvestor war bereit, seine Flächennachfrage zu reduzieren und tatsächlich dort ein neues Angebot zu schaffen, das bislang in diesem Stadtteil und seinem Einzugsgebiet

noch fehlte, also Produkte anzubieten, die bislang dort noch nicht vorhanden waren und die insofern sogar noch zu einer Ergänzung und zu einer Komplettierung des Nahversorgungsangebots beitragen konnten. Das macht die strategische Funktion der Wirtschaftsförderungseinrichtung deutlich, ebenso, wie wichtig es ist, auch die Rückendeckung der Politik zu haben. Der Wirtschaftsförderer in Aachen untersteht mehr oder weniger direkt dem Oberbürgermeister und ist gleichzeitig Geschäftsführer des Bereichs „Soziale Stadt“ und der „Förderung der lokalen Ökonomie“ in diesem Stadtteil – eine sehr günstige Konstellation.

Die Arbeitsgruppe hat dann ein paar Punkte zusammengefasst, die wir als „Strategien zur Beteiligung der lokalen Wirtschaft“ bezeichnet haben. Zunächst ist es ganz wichtig, den Unternehmern Vorteile zu verschaffen. Man kann Wirtschaftsunternehmen nur beteiligen, wenn sie feststellen, dass ihnen die Mitwirkung an diesem Prozess der Entwicklung und Förderung eines Stadtteils selbst Vorteile verschafft. Um überhaupt erste Unternehmer an Stadtteilgesprächen und Ähnlichem zu beteiligen und ihr Interesse zu wecken, ist es ebenfalls sehr wichtig, dass die politische Spitze – idealer Weise tatsächlich der Oberbürgermeister – sich in der Öffentlichkeit für das Projekt „Soziale Stadt“ ausspricht. Er kann als Oberbürgermeister zumindest größere Unternehmen, vielleicht auch über die Gewerbevereine, persönlich einladen und dadurch deutlich machen, wie wichtig ihm die Beteiligung der Wirtschaft ist. Ganz wichtig ist auch, dass gerade die politischen Spitzen, Menschen, die man immer wieder in den Medien sieht, durch Akte symbolischer Politik vermitteln, wie wichtig ihnen die Entwicklung in diesem Stadtteil ist. Ob sie nun eine Kita eröffnen oder ein Stadtteilzentrum – wenn sie dabei auch mit den Bewohnerinnen und Bewohnern sprechen und dies an die Medien weitervermittelt wird, dann wird das sehr wohl mit großer Aufmerksamkeit wahrgenommen.

Ganz besonders beachtenswert ist es, wenn es in einem sozial benachteiligten Stadtteil ein Unternehmen gibt, das zu einem überregionalen Konzern gehört, dessen Geschäftsführung nicht vor Ort angesiedelt ist. In diesen Fällen besteht in der Regel keine persönliche Verbundenheit mit dem Stadtteil. Entscheidungen, ob dort Arbeitsplätze abgebaut werden oder nicht, fallen ganz woanders. Dort ist es umso wichtiger, dass die politische Spitze die Geschäftsführung und die Entscheider vor Ort anspricht, über die Probleme und die Strategien der „Sozialen Stadt“ informiert. Dieses Beispiel bezog sich auf Kassel, wo Thyssen Krupp-Transrapid sitzt, nicht aber dessen Konzernführung.

Im Impulsreferat war vom Beispiel Kassel berichtet worden. Dort gibt es in der Nordstadt einen sehr großen Anteil türkischer Bevölkerung, auch türkischer Geschäftsleute, Kleingewerbetreibender, durchaus auch Mittelstand. Dort ist die Erfahrung gemacht worden, dass mit Beginn der ersten Gespräche im Stadtteil bei den Unternehmern gleich sehr große Erwartungen geweckt wurden. Man erwartete sofort Lösungen, Begleitung, Beratung, eine Finanzierung, dass der Bauantrag schneller bearbeitet wird usw. Da die Abstimmung mit der Politik noch nicht rechtzeitig gegeben war, verzögerte sich alles. Der Faktor Zeit spielte jedenfalls eine große Rolle. Es ist ja gestern auch schon gesagt worden, dass man die Unternehmerinnen und Unternehmer, egal welcher ethnischer Herkunft, tatsächlich dort abholen muss, wo sie sind.

Ein weiterer wichtiger Punkt: Die Vermittleragenturen, die Einrichtungen der Wirtschaftsförderung, auch die Industrie und Handelskammer, die Handwerkskammer müssen selbst eine Art Mentalitäts- oder Paradigmenwechsel vollziehen und bereit sein, von

einer Angebotspolitik auf eine Nachfragepolitik umzusteigen. Statt einer abwartenden Haltung nach dem Motto, „Wenn jemand etwas von uns will, soll er eben kommen und möglichst schon klar wissen, was er von uns will“, gilt es für diese Organisationen tatsächlich vor Ort zu sein, über eine Servicestelle zur Förderung der lokalen Wirtschaft oder wie auch immer, um tatsächlich aufsuchende Beratung anbieten zu können. Auch die Einbindung der kommunalen Arbeitsförderung ist wichtig, das heißt die Zusammenarbeit mit dem Sozialamt, dem Arbeitsamt und der Wirtschaftsförderung, um Menschen aus der Sozialhilfe oder aus der Arbeitslosigkeit in eine selbständige Existenz zu führen, aber auch um jenen, die vielleicht in ihrer selbstständigen Existenz gefährdet sind, noch weitere Perspektiven zu eröffnen, um nicht sozialhilfeabhängig zu werden.

Robert Sander

Dankeschön Frau Becker. Der Faktor Zeit spielt auch für uns natürlich eine Rolle. Ich möchte deswegen gleich weitergeben an Frau Hofmann vom Diözesanverband aus Köln über die Beteiligung der freien Träger. Bitteschön.

Michaela Hofmann, Diözesanverband Köln



An der Arbeitsgruppe „Beteiligung der freien Träger“ haben nur sehr wenige Vertreter freier Träger teilgenommen. Wir haben dann auch gleich mit dieser Frage angefangen: wieso sind so wenige freie Träger hier, wieso beteiligen sich auch so wenige freie Träger an dem Programm? Wir sind dann zu folgender Hypothese gekommen: Das Programm ist so angelegt, dass im Prinzip nur Kommunen dieses Geld abrufen und dann auch wieder weitergeben können, hier speziell die Planungsstellen – dies im Gegensatz zu anderen Programmen, bei denen z.B. die Sozialverwaltung Fördergelder bewirtschaftet und abrufen, die auch eher gewohnt ist, mit freien Trägern zusammenzuarbeiten.

Was das Quartier selbst, den Stadtteil angeht, so sind in allen Stadtteilen und sozialen Brennpunkten, die wir kennen, freie Träger vorhanden. Es ist wichtig zu prüfen, wo diese freien Träger in den Stadtteilen sind und welche Rolle sie auf politischer Ebene einnehmen. Freie Träger übernehmen vielfältige Aufgaben: sie knüpfen Netzwerke, sie schaffen Zugang zu den Bürgern, regen bürgerschaftliches Engagement an, sie sind und organisieren Lobby für die Stadtteile, fungieren als Initiatoren und Umsetzer von Projekten.

Als mögliche Rollen für freie Träger im Rahmen eines Handlungskonzepts sehen wir die eines Treuhänders für Verfügungsfonds oder Stadtteilbudgets oder die von Gemeinwesenbeauftragten und Quartiersmanagern. Freie Träger könnten einerseits von der kommunalen Seite aus zur Vernetzung vor Ort in einen Trägerverbund eingebunden werden; man könnte Lenkungsorgane einsetzen und Beiräte wählen. Andererseits müssten sich die freien Träger von unten her einschalten und ihre Beteiligung in den Stadtteilen vor Ort einfordern.

Als Gesamtresümee war für uns sehr deutlich: ein Integriertes Handlungskonzept kann nicht überall gleich gelten und gleich umgesetzt werden; es muss vielmehr einzelne Punkte geben wie „Transparenz und Rollenklarheit“, „was sind die Ziele im Stadtteil“, „wohin soll der Stadtteil entwickelt werden“, die miteinander abzustimmen sind, aber auf jeden einzelnen Stadtteil bezogen, weil Berlin anders ist als Köln und Köln anders als Gelsenkirchen und vor Ort jeweils andere Probleme bestehen. Freie Träger übernehmen überall eine sehr wichtige Rolle, sie werden einbezogen und müssen sich auch selbst ins Spiel bringen.

Robert Sander

Interessant und wichtig erscheinen mir die multifunktionalen Möglichkeiten und Zielrichtungen, die die freien Träger in einem solchen Kontext wahrnehmen können – deshalb haben sie auch eine zentrale Bedeutung. Neben den Freien Trägern und der Wirtschaft sind es vor allem die Wohnungsunternehmen, die als Akteure in den Gebieten des Programms „Soziale Stadt“ eine zentrale Rolle spielen. Für die Arbeitsgruppe 5 „Beteiligung der Wohnungsunternehmen“ berichtet Frau Britta Trostorff vom Institut für regionale Entwicklung und Strukturplanung aus Erkner bei Berlin.

Britta Trostorff, Institut für regionale Entwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner bei Berlin



In der Arbeitsgruppe 5 „Beteiligung der Wohnungsunternehmen“ wurden vor allem die Rahmenbedingungen für die Beteiligung der Wohnungswirtschaft diskutiert. Zunächst ein kurzer Hinweis darauf, dass in der AG sowohl Wohnungsunternehmen als auch andere Akteure aus den Gebieten, aus der Verwaltung und aus der Begleitforschung vertreten waren. Vor diesem Hintergrund sind fünf Punkte formuliert worden, die als Ansprüche an oder als Bedingungen für die Wohnungswirtschaft zu verstehen sind, zugleich auch als Forderungen, um an der Erarbeitung von Integrierten Handlungskonzepten beteiligt zu werden. Wohnungsunternehmen sind in den Gebieten sicherlich erst einmal vorrangig nach ökonomischen Gesichtspunkten han-

delnde Akteure, sie stellen den Wohnungsbestand und damit die gebauten Strukturen in den Gebieten zur Verfügung, und es handelt sich bei ihnen um zentrale Akteure für die weitere Entwicklung. Deshalb haben wir als ersten Merkpunkt formuliert, dass der Wohnungswirtschaft eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Integrierten Handlungskonzepte zukommt; dass dies ganz dringend auch in das Selbstverständnis der Wohnungsunternehmen selbst eingehen muss; dass die Unternehmen eine hohe Verantwortung für die Gebietsentwicklung und für die Zukunft der Quartiere haben; dass aus diesem Verständnis heraus auch die weichen Standortfaktoren bei den Wohnungsunternehmen mitkalkuliert werden müssen.

Der zweite Merkpunkt, der daraus resultiert: man muss sich im Vorhinein auf gemeinsame Ziele verständigen. Diese Verständigung umfasst den räumlichen Rahmen, ist dabei nicht auf das Quartier beschränkt, sondern berücksichtigt gesamtstädtische Entwicklungen. Denn Quartiersentwicklungen können nur im gesamtstädtischen Kontext sinnvoll geplant und entsprechende Ziele festgelegt werden. Wichtig sind dabei natürlich

auch die zeitliche Perspektive und die Frage, für welche Zielgruppen die Ziele eigentlich formuliert werden. Das heißt, bei der Verständigung auf gemeinsame Ziele kommt es schon darauf an, in gewisser Weise mit offenen Karten zu spielen.

Der dritte Merkpunkt betrifft die Qualifizierung, die wir als wesentlich für die Beteiligung der Wohnungswirtschaft beim Integrierten Handlungskonzept identifiziert haben und die auch in verschiedenen Beispielen – positiv wie negativ – angeführt wurde. Für die gegenseitige Qualifizierung bedarf es einer deutlichen Verbesserung der Kommunikation zwischen den einzelnen Akteuren, die an der Gebietsentwicklung beteiligt sind. Die Betonung lag für uns auf „Gegenseitigkeit“. Es sollte so sein, dass sowohl die Wohnungswirtschaft weiß, vor welchem politischen oder verwaltungstechnischen Hintergrund sie in den Gebieten agiert, als auch die Bewohner zum Beispiel wissen müssen, wie die wohnungspolitischen Planungen ihrer großen Wohnungsgesellschaft in dem Gebiet aussehen. Diese Gegenseitigkeit hat auch zeitlich wieder Prozesscharakter.

Als vierten Merkpunkt gab es aufgrund des Impulsreferats die Anregung, dass man zu einer gemeinsamen rechtlichen Verantwortung für die Umsetzung von gemeinsamen Zielen kommen muss. Zum Beispiel wurden als eine Beteiligungsform die Bürgergenossenschaften genannt, die zum einen Potenziale für die einzelnen Akteure bieten, zum anderen aber auch bestimmte Verpflichtungen übernehmen müssen.

Vor diesem Hintergrund wurde dann als fünfter Merkpunkt formuliert, dass man sich über die Fristen der Entwicklungsprozesse verständigen muss. Es ist wichtig zu wissen, ob man für die nächsten drei Jahre oder für die nächsten 30 Jahre planen muss. In diesem Zusammenhang müsste man sich dann auch verständigen über Fortschreibungskriterien, über Erfolgskontrollen und generelle Qualitätsanforderungen an die Aktionen in dem Gebiet.

Robert Sander

Sowohl aus diesem Bericht als auch aus den anderen wird immer wieder deutlich, in welchem Prozess wir uns befinden. Es werden eher Forderungen oder Anforderungen formuliert, die eingebracht werden müssen, als dass es bereits die geforderten Integrierten Handlungskonzepte gibt. Nun eine knappe Diskussionszwischenrunde.

Herr Meyerhoff-Bertels

Ich habe eine Frage an Frau Becker: Ist in Ihrer Arbeitsgruppe das Thema der Schattenwirtschaft angesprochen worden? Sie haben ja im Stadtteil einen besonderen Entwicklungsbedarf, ja teilweise Anteile von 20 bis 25 Prozent Schwarzarbeit an den erbrachten Wirtschaftsleistungen, was auf der einen Seite natürlich die Existenz der legalen Betriebe bedroht, auf der anderen Seite aber sozialpsychologisch durchaus auch einen Zusammenhalt und Bindungsfaktor darstellt. Wie gehen Sie damit um?

Christine Becker

Über das Thema wurde in der Arbeitsgruppe nicht geredet. Aber aus dem Impulsreferat und aus den Erfahrungen in der Kasseler Nordstadt kann man sagen: Dort herrscht teil-

weise Unverständnis über die Vorgehensweise der Verwaltung, auch über die Kosten, die bei Baumaßnahmen entstehen. Sehr viele der türkischstämmigen Migrantenunternehmer hätten andere Verfahren und andere Netzwerke, auf die sie zugreifen könnten, wenn man sie denn ließe. Ich will hier nicht von Schwarzarbeit reden, aber es gibt andere informelle Strukturen in manchen sozial benachteiligten Stadtteilen, die sozusagen dem herkömmlichen Verständnis von Verwaltung nicht unbedingt entsprechen.

Jan Kuhnert, Hannover

Zur Beteiligung der Wohnungswirtschaft möchte ich eine Ergänzung machen und eine Frage an die Runde stellen. Bisher erbittet man die Beteiligung der Wohnungswirtschaft immer nachträglich. Erstens: Wie sieht das bei der Weiterentwicklung des Programms auf Bundes- und Länderebene aus? Kann es dort eine gemeinsame Diskussion geben? Das Programm ist sehr verwaltungslastig. Zweitens: Vor Ort sollte man doch vielleicht vorher, bevor man als Politik und Verwaltung entsprechende Entwürfe zur Diskussion stellt, in eine gemeinsame Diskussion mit der Wohnungswirtschaft gehen. Denn eines scheint mir ganz wichtig zu sein: dass die Beteiligten sich über die Ziele der Interventionen im Quartier im Klaren sind, das heißt für uns als Wohnungswirtschaft, Fehlinvestitionen zu vermeiden, das heißt für die Politik, langfristig auch einigermaßen ehrlich mit der Perspektive des Quartiers umzugehen. Es wäre gut, bestimmte Diskussionen im Vorfeld zu führen, wie auch immer sie als politisches Programm nachher vermittelt werden.

Robert Sander

Das ist ein wichtiger Hinweis, der bei einer möglichen Fortschreibung im Vorhinein mit einzubringen ist. Wir kommen nun zur letzten Arbeitsgruppe in dieser Runde, zur Arbeitsgruppe 6 „Integrierte Handlungskonzepte und das neue Steuerungsmodell“.

Malte Krugmann, Senatskanzlei Hamburg



Das Thema der Arbeitsgruppe ist besonders spannend, aber auch sehr kompliziert, weil das Verhältnis zwischen Verwaltung und den Akteuren in den Quartieren außerordentlich kompliziert und sensibel ist. Es ist ja keineswegs so, dass beide Seiten immer gleiche Interessenlagen haben. Wenn wir hier über dieses Thema diskutieren, müssen wir uns auch darüber bewusst sein, dass wir sehr viel über uns selbst diskutieren; wenn ich es richtig sehe, sind hier sehr viele Vertreterinnen und Vertreter aus der Verwaltung.

Die sechs zentralen Thesen, auf die sich die Arbeitsgruppe im Ergebnis verständigt hat, sind vor dem Hintergrund einer Reihe grundsätzlicher Überlegungen zum Verhältnis von Verwaltung und sozialer Stadtentwicklung zu sehen. Diese Überlegungen stelle ich in knapper Form den eigentlichen Thesen voran.

Die Umsetzung integrierter Handlungsansätze ist in der Verwaltung immer noch vom Willen und Unwillen Einzelner abhängig. Im Vergleich zur verwaltungsmäßigen Wahrnehmung anderer Aufgaben – beispielsweise der klassischen Sanierung – ist sie noch keineswegs durch Verwaltungsstrukturen abgesichert.

Die vorherrschende Gliederung von Verwaltung steht der Realisierung integrierter Handlungsansätze entgegen. Als besondere Hindernisse sind vor allem zu nennen: die hohe arbeitsteilige Struktur, die Gliederung nach Fachaufgaben, das heißt das Fehlen von Querschnittorientierung und lebensweltlicher Ausrichtung, die unzureichende Ergebnisorientierung und das Fehlen von Ergebnisverantwortung, der Allmachtsanspruch der Verwaltung.

Um integrierte Handlungsansätze erfolgreich realisieren zu können, bedarf es in der Tat einer grundlegenden Reform und Neuausrichtung von Verwaltung und ihren internen Strukturen. Diese Notwendigkeit ergibt sich allerdings nicht nur aus den Anforderungen, die die Umsetzung integrierter Handlungskonzepte für die Soziale Stadt mit sich bringt. Sie resultiert zugleich aus einer Reihe weiterer grundlegender, aktueller Anforderungen der Zivilgesellschaft, die in der öffentlichen Wahrnehmung und in der aufgabenkritischen Debatte um den zukünftigen Zuschnitt kommunaler Aufgabenwahrnehmung teilweise schwergewichtiger als der Paradigmenwechsel in der sozialen Stadtentwicklungspolitik sind. Mit seinen Bemühungen, im Rollenverständnis und der Aufgabenwahrnehmung von Verwaltung grundlegende Veränderungen herbeizuführen, steht der Ansatz integrierter stadtteilorientierter Politik mithin nicht allein.

Die Umsetzung integrierten Handelns im Rahmen sozialer Stadtentwicklung verlangt der Verwaltung allerdings zentral den Verzicht auf ihre alleinige Definitionsmacht für lokale Probleme und deren Lösungen sowie ihren Allmachtsanspruch ab. Es ist bisher nicht gelungen, deutlich zu machen, was Verwaltung durch diesen Verzicht gewinnt, welcher Mehrwert an Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten er ihr am Ende bringt.

Reformstrategie und -ziele des Neuen Steuerungsmodells streben im Grundsatz eine Ausrichtung der Verwaltung an, die für die Realisierung integrativer Handlungsansätze geeignet, wenn nicht gar optimal ist. Dennoch ist das Neue Steuerungsmodell keineswegs ein Allheilmittel, ja nicht einmal ein Garant für eine erfolgreiche Politik integrierter sozialer Stadtteilentwicklung.

Gerade für die Verbindung von dezentraler Verantwortung und zentraler Steuerung und damit die Wahrung der Einheitlichkeit und einer städtischen Gesamtstrategie des sozialen Ausgleichs bietet das Neue Steuerungsmodell keine Lösungsmöglichkeiten. Die Realität der bisherigen Umsetzung des Modells in den Kommunen ist wesentlich von seiner Funktionalisierung für Sparziele in den Haushalten geprägt: Statt einer innovativen Neuorganisation der Verwaltung ist die Deckelung der Etats das handlungsleitende Motiv. Schließlich ändert auch das Neue Steuerungsmodell letztlich nichts an der Tatsache, dass Struktur und Anforderungen einer Großstadt-Verwaltung andere sind als die einer mittleren oder kleinen Kommune, sodass es immer spezifischer und an die jeweilige Situation angepasster Vorgehensweisen und Instrumente sozialer Stadtentwicklung der Verwaltung bedarf.

Dass in Großkommunen wie Berlin und Hamburg in den 90er-Jahren strukturell und strategisch andere Wege zur Realisierung integrierter Handlungsansätze eingeschlagen worden sind als in kleinen und mittleren Kommunen, hat insofern gute Gründe. Beide Ansätze ergänzen sich und sollten von einander lernen. Die Unterschiede sollten allerdings in der Diskussion auch nicht einfach ignoriert werden.

Integrierte Handlungskonzepte (Quartierentwicklungskonzepte) sind sowohl aus Sicht von Verwaltung und Politik als auch der Akteure in den Stadtteilen notwendig. Sie liefern eine wichtige Grundlage für ein verlässliches und abgestimmtes Vorgehen aller Beteiligten und sie sind für die Überprüfung der Ergebnisse und erzielten Wirkungen von zentraler Bedeutung.

Gegenwärtig sind vorab aufgestellte Handlungskonzepte, die gewissermaßen als Grundlage des Vertrages zwischen Verwaltung und Stadtteilmanagement dienen, jedoch noch ein Instrument der Verwaltung. Sie stehen im Widerspruch zum Anspruch der Bürgerbeteiligung und der grundsätzlichen Offenheit von Quartierentwicklungsprozessen. Es ist daher nicht ausreichend, allein ihre Notwendigkeit zu konstatieren oder gar zu postulieren. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, Kriterien dafür zu entwickeln, wie sie in welcher Kooperation zu erstellen sind, welche Funktionen sie im Prozess der Quartierentwicklung erfüllen sollen, wer ihre Adressaten sind und welche Verbindlichkeit sie für alle Akteure – auch die Verwaltung! – haben.

Die erforderliche Verwaltungsmodernisierung ist nicht vorab zu haben. Sie muss parallel angestoßen und initiiert werden. Es gibt keinen Königsweg zur Verwaltungsreform. Programme und Praxis sozialer Stadtentwicklung müssen peinlichst darauf achten, dass sie sich hier nicht übernehmen und in den Augen von Verwaltung und Politik dadurch selber diskreditieren, indem sie mit der Lösung der Probleme in sozial schwierigen Stadtteilen auch gleich die Probleme der Verwaltung lösen wollen.

In jeder Hinsicht ist ein pragmatisches Vorgehen zur praktischen Verwirklichung integrativer Handlungsansätze in der sozialen Stadtentwicklung notwendig und am meisten Erfolg versprechend. Von dieser Grundposition aus wurden in der AG die folgenden Thesen formuliert:

1. Integrierte Handlungskonzepte können und dürfen die Verwaltung nicht aus ihrer Verantwortung entlassen.
2. Verwaltung muss lernen, sozialräumlich und lebensweltlich zu arbeiten; sie muss dafür auch entsprechend strukturiert sein.
3. Die Einsetzung eines unabhängigen Quartier- oder Stadtteilmanagements (intermediärer Träger) bietet gegenwärtig die besten Chancen zur Umsetzung integrierter Handlungskonzepte – und für Impulse zur Verwaltungsmodernisierung.
4. Die Umsetzung integrierter Handlungskonzepte bedarf adäquater Ansprechpartnerinnen und -partner sowie entsprechender Managementkonzepte innerhalb der Verwaltung.
5. Es muss ein klares Kontraktmanagement zwischen der Verwaltung und dem intermediären Träger geben. Zusagen der Verwaltung an die Beteiligungsgremien für den Stadtteil müssen verbindlich sein.

6. Integrierte Handlungskonzepte und ihre Umsetzung können ein wichtiger Prüfstein für die Effizienz von Neuen Steuerungsmodellen sein. An ihnen kann eine Kommune überprüfen, ob sie zur Weiterentwicklung ihrer kommunalpolitischen Kultur und Arbeitspraxis ziel- und leistungsorientiert arbeitet. Denn der Handlungsdruck in sozial schwierigen Stadtteilen ist hoch und die Erfolge oder Nicht-Erfolge lassen sich in kurz- und mittelfristigen Zeitspannen nachvollziehbar überprüfen.

Robert Sander

Sie haben einerseits durchaus selbstkritisch dargestellt, was Verwaltung bisher leistet oder auch nicht leistet, andererseits betont, dass man sehr pragmatisch vorgehen muss und die Programme nicht überfrachten darf, wenn man erfolgreich sein will. Trotzdem ist, finde ich, in den Ausführungen deutlich geworden, dass Integrierte Handlungskonzepte ein wichtiges Instrument sind. Da es keine Wortmeldungen mehr gibt, schließe ich jetzt die Runde und danke allen Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)n ganz herzlich.

5.

Qualitätsstandards für leistungsfähige Integrierte Handlungskonzepte

Podiums- und Plenumsdiskussion

Moderation:

Rolf-Peter Löhr,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Auf dem Podium:

Lale Arslanbenzer,
Forum Lohberg e.V., Dinslaken

Jörn Engler,
Amt für Soziales, Kultur und Sport, Stadt Eschwege

Folckert Lüken-Isberner,
Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH (FEH), Frankfurt/Main

Dieter Polkowski,
Stadtentwicklungsbehörde Hamburg

Marcelo Ruiz,
Arbeitsgruppe Bestandssicherung, Dortmund

Wolf-Christian Strauss,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Andreas Distler,
Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München



Qualitätsstandards für leistungsfähige Integrierte Handlungskonzepte

Podiums- und Plenumsdiskussion

Moderation: Rolf-Peter Löhr, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



... Es gibt ja die Diskussion über die überforderten Nachbarschaften, die kennen Sie alle. Es gibt aber eine viel ältere Diskussion über den überforderten Staat. Das heißt, der Staat muss sein Verhalten ändern, er muss effektiver, effizienter werden, um seine Aufgaben wahrnehmen zu können. Und Frau Spiegel hat mit drei Begriffen versucht, dies plakativ deutlich zu machen. Es gebe, so sagte sie, eine Entwicklung vom aktiven zum aktivierenden Staat, was aber einen aktiven Staat voraussetzt, eine Bewegung vom handelnden zum verhandelnden Staat, was aber immer auch staatliche Handlungen nicht ausschließt, sondern mit einbezieht, und einen Wandel vom dirigierenden zum moderierenden Staat, was aber letztlich den Staat seiner Ver-

antwortung auch nicht enthebt. Das hat vorhin auch Herr Krugmann deutlich gemacht. Man muss die Verwaltung schon in der Verantwortung belassen, denn wir können jetzt nicht die Zivilgesellschaft ausrufen und davon ausgehen, den Staat gehe das alles nichts mehr an. Ich denke, das wäre falsch. Aber die Einbeziehung anderer Akteure, das integrierte Handeln, ist ein ganz wichtiger Ansatz, um der Lösung der Probleme, mit denen wir uns beschäftigen, näher zu kommen. Allerdings, um auch diese Aussage von Herrn Krugmann von heute Morgen aufzugreifen, sollten wir alle nicht in den Glauben verfallen, das tun wir aber auch, glaube ich, nicht, dass wir die Probleme der Gesellschaft in der Stadt insgesamt lösen würden. Herr Strauch hat darauf gestern sehr deutlich hingewiesen: Die Schwerpunkte der Probleme liegen bei Wirtschaft und Soziales, nicht beim Städtebau. Ich denke, gerade durch die Integration von Städtebau mit Wirtschaft, mit Soziales, mit Kultur, mit anderen Bereichen wie Gesundheit kommen wir dazu, dass wir die Probleme, die die Menschen haben, die vielfältig und komplex sind, angemessener behandeln, als wenn wir nur einen sektoralen Ansatz verfolgen, der heute vielfach nicht weiterhilft, auch wenn er in der Vergangenheit sehr erfolgreich war. Und die Diskussion heute Morgen hat sehr deutlich gemacht, dass dieses breite Denken eigentlich überall da ist, sodass man nicht auf den Begriff Integratives Handlungskonzept achten muss, sondern auf das, was wirklich konkret passiert. Und da geschieht schon eine ganze Menge. Aber natürlich, Herr Sander hat das vorhin gesagt, das ist ein Lernprozess für uns alle.

Frau Trostorff hat – bezogen auf die Wohnungswirtschaft – gesagt, es bedürfe einer gegenseitigen Qualifizierung des Eingehens, des Verständnisses für andere, um mit den Problemen fertig zu werden. Das haben wir in einem ersten Abschnitt in der ersten Podiumsdiskussion diskutiert, jetzt wollen wir zu einem zweiten kommen, der sich wie-

derum aus zwei oder drei Teilen zusammensetzt. Das wäre erst mal ein eher inhaltlicher Teil, das wären aus meiner Sicht die Arbeitsgruppen 8 bis 10, die sich mit Handlungsfeldern, mit Vernetzung und Bündelung und mit gesamtstädtischer Entwicklungsperspektive befassen. Und da möchte ich jetzt den ersten Bericht von Herrn Engler erbiten, der in der Arbeitsgruppe 8 „Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung“ war und im Amt für Soziales, Kultur und Sport der Stadt Eschwege tätig ist und dort die Projektleitung für die soziale Stadterneuerung übernommen hat.

Jörn Engler, Amt für Soziales, Kultur und Sport, Stadt Eschwege



In der Arbeitsgruppe 8 „Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtteilentwicklung“ gab es sehr unterschiedliche Herangehensweisen der Teilnehmer bezüglich der Umsetzung. Es gibt sowohl den konkreten Ansatz an Inhalten, an Projekten zu arbeiten, um von der Projektebene her die Integration der verschiedenen Handlungsfelder voranzutreiben, als auch den Ansatz, zunächst einmal Strukturen zu entwickeln, die diesen Integrationsaspekt beinhalten und dafür Rahmengrundlagen schaffen. Es gibt also sowohl inhaltliche wie auch organisatorische Handlungsfelder. Danach wurde unterschieden in der Arbeitsgruppe. Durch die verschiedenen Erfahrungen vor Ort war sehr schnell klar, dass die zentralen inhaltlichen Felder sehr stark variieren in dem jeweiligen Gebiet. Das ist nichts Neues, das dementsprechend zunächst erst mal die Ausgangssituation zu analysieren ist und sich darauf aufbauend die Handlungsfelder und damit auch letztendlich die Ziele und die Projekte ableiten lassen. Schwerpunkt der Handlungsfelder sind integrationsfördernde Maßnahmen. Das reicht von Qualifizierung bis zu Sprachbildung und Ähnlichem, vor allen Dingen mit dem Ziel der Verknüpfung mit dem Bereich Beschäftigungsförderung. Dass diese Punkte von vielfach übergeordneter Bedeutung sind, da haben wir sehr lange darüber diskutiert, und darüber, wie sie in den einzelnen Projekten umgesetzt werden können. Es zeigt sich, dass die soziale Stadterneuerung denen eine zentrale Aufgabe beimisst, aber dass eine Förderproblematik besteht, weil im Prinzip von Seiten des Arbeitsministeriums bisher kein Komplementärprogramm existiert, was es schwierig macht, diesen Bereich auch zielstrebig umzusetzen, gleichwohl die einzelnen Projekte sich sehr gut eignen, auch beschäftigungsfördernd zu wirken, also eine Kombination und damit eine Integration möglich sind. Auf Grund der Ebene vor Ort, die vor allen Dingen von den Quartiersmanagern benannt wurde, ist es trotzdem ein Ziel und ein Handlungsfeld, auch Bereiche der Wohnumfeldverbesserung oder der Verbesserung der Wohnungssituation, also auch Handlungsfelder der klassischen Stadterneuerung, im Rahmen der „Sozialen Stadt“ zu berücksichtigen, obwohl der Schwerpunkt sehr oft, so wie es in der Arbeitsgruppe berichtet wurde, auf Beschäftigungsförderung liegt. Aus dieser Diskussion heraus sind wir dann eher auf diesen Ansatz der Struktur gekommen, dass die Verknüpfung von Handlungsfeldern, also der integrative Gedanke, voraussetzt, dass klare Organisationsstrukturen vorhanden sind, dass diese klaren Organisationsstrukturen verbindliche Kooperationen beinhalten, dass dazu ein Integriertes Handlungskonzept, in dem das festgehalten ist, hilfreich, vielleicht sogar notwendig ist, um die zentralen Ziele umzusetzen. Wie das vor Ort geschieht, ist auch wieder sehr unterschiedlich. Wir haben das an verschiedenen Modellen kurz andisku-

tiert. Aber es gibt kein Modell, das für alle Standorte als Beispiel gelten kann. Insgesamt hat sich gezeigt, dass es große Unterschiede gibt, welche Handlungsfelder bestimmt werden, welche Handlungsfelder welche Priorität bekommen.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Herr Engler, für die sehr prägnante Darstellung der Diskussionsprozesse. Sie haben den Schwerpunkt gelegt auf Beschäftigungsförderung und auf Organisation, die beiden wichtigsten Punkte, und dabei auch gesagt, welche Hemmnisse es für Integration gibt, weil dieser Lernprozess noch nicht überall gleichzeitig stattfindet. Die Arbeitsverwaltung ist ein ganz wichtiger Partner, aber auch ein schwieriger. Und das, was Herr Engler angesprochen hat, werden wir im nächsten Jahr versuchen, in einem Workshop mit der Bundesanstalt für Arbeit zu diskutieren, nämlich dass auch Arbeitsförderungsgebietsbezogen erfolgen kann, das heißt, dass die Integrationsmöglichkeit verbessert wird. Eine grundsätzliche Bereitschaft dazu ist vorhanden. Man muss sehen, wie man das rechtlich und versicherungstechnisch realisieren kann.

Herr Strauss, Mitglied der Arbeitsgruppe „Soziale Stadt“ im Difu, berichtet über die Arbeitsgruppe 9, die sich mit ressort- und fachübergreifender Vernetzung und Bündelung befasst hat.

Wolf-Christian Strauss, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



Die Arbeitsgruppe 9 „Ressort- und fachübergreifende Vernetzung und Bündelung“ war mit Vertretern von städtischen Ämtern und Ministerien, Treuhändern, Sanierungsträgern und freien Büros relativ heterogen besetzt, sodass also nur zum Teil Vorerfahrungen mit Vernetzung und Bündelung vorhanden waren. Es lief im Grunde genommen auf einen Kernsatz und ein Kernleitmotiv hinaus, was Frau Spiegel gestern schon genannt hatte, dass „Soziale Stadt“ gelebt werden muss als Common Sense, der Bedingung ist für ein gemeinsames Handeln in Richtung Vernetzung. Erste Frage war, was ist die Motivation für Vernetzung? Motivation für Vernetzung rührt in vielen Gemeinden erstens aus der Erfahrung mit Problemdruck, zweitens mit Finanzdruck, drittens aus der Bedingung, Fördermittel zu haben, Fördermittel

kombinieren zu müssen oder zu können, und als letztes aus einer gewissen Verpflichtung oder einem Druck zur Vernetzung über Programmdefinition oder Fördermittelrichtlinien.

Motivation der Akteure und Mitarbeiter für Vernetzung entsteht dann, wenn Spielräume geschaffen werden bei Zeit, Finanzausstattung und Strukturen, wenn Transparenz vorhanden ist, also auch Kenntnisse über die Daten und Problemlagen in den Gebieten, wenn die Mitglieder einer Lenkungsgruppe zum Beispiel von ähnlichen Bedingungen ausgehen können, weil ein regelmäßiges Monitoring vorhanden ist, sodass auch eine direkte Reaktionsmöglichkeit besteht, eine Reaktionsmöglichkeit, die dann wieder zur Arbeit am Objekt oder Projekt führt, was auch als eine der zentralen Bedingungen genannt worden ist. Vernetzung funktioniert z.B. auch dann, wenn man kleine Erfolge

schaffen kann. Erfolge bringen voran. Für die Personen, die zum Beispiel in einer Lenkungsgruppe tätig sind, ist neben dem persönlichen Einsatz, der persönlichen Motivation und der fachliche Kompetenz ganz wichtig, dass sie Entscheidungskompetenz erhalten, und dass sie Verantwortung haben. Und immer wieder schwang das große Wort Spaß mit, also dass die Arbeit einer solchen Gruppe neben der Last und dem Aufwand auch Spaß machen muss und über Erfolge Zufriedenheit entsteht. Außerdem muss eine Lenkungsgruppe für die Vernetzung politische Rückendeckung haben in einer Kommune. Es hilft nichts, wenn eine Kommune, wenn der Stadtrat nicht hinter dem steht, was eine ämterübergreifende oder eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe tut. Und für die Besetzung war eine Kernaussage, je eher Amts- und Ressortleiter die tatsächliche Entscheidungsbefugnis haben und zu Ergebnissen kommen, desto größer ist der Erfolg. Und an die Länder und den Bund ist die Forderung zu richten, dass die Fördermittelrichtlinien Vernetzung möglich machen müssen, indem sie integrierte Problemlösungsansätze erlauben.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Herr Strauss, für die knappe, aber informative Berichterstattung. Ich habe vor allem gelernt, dass es zwei Ansätze gibt. Einerseits gibt es sozusagen die Notwendigkeit zu kooperieren, weil es sonst finanzielle Engpässe gibt, also ein Zwang, ein Druck von außen. Aber es kann auch ein positiver Impuls sein, eine eigene Motivation, weil die Zusammenarbeit Spaß macht, weil man mehr erreichen kann in der Kooperation als wenn man alleine agieren würde. Das Ganze ist umso erfolgversprechender, je enger die Kooperation am konkreten Projekt ansetzt und dort einen Erfolg erzielt und damit eben auch wieder mehr Spaß und Motivation erzeugt.

Der dritte Bericht in diesem Teil kommt von der Arbeitsgruppe 10 „Einbindung der integrierten Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte“. Darüber berichtet Herr Lüken-Isberner von der FEH in Hessen.

*Folckert Lüken-Isberner, Forschungs- und Entwicklungsgesellschaft Hessen mbH
(FEH), Frankfurt/Main*



Die Arbeitsgruppe 10 war ihm Wesentlichen zusammengesetzt aus Vertretern der Kommunalpolitik und Kommunalplanung. Sie hat es sich ausgesprochen schwer gemacht, weil sie einen sehr hohen Anspruch an das Diskussionsniveau gestellt hat. Es gibt kein zusammenfassendes Ergebnis, sondern spiegelstrichartig einige Punkte, die ich Ihnen jetzt darstellen möchte.

Die Stadtteilentwicklungskonzepte benötigen als Rahmen eindeutig ein gesamtes Stadtentwicklungskonzept. Allerdings ist dieses gesamtstädtische Konzept sehr schwer realisierbar. Klar ist, dass man sich von den überholten Konzepten der 70er-Jahre abgrenzen muss. Ein Stadtteilentwicklungskonzept soll vorwiegend einen Rahmen darstellen, als Rahmen betrachtet werden und die Gleichzeitigkeit großer gesamtstädtischer Events und kleinteiliger stadtteilbezogener Handlungsstränge vermit-

teln. Insofern muss ein integriertes Stadtteilentwicklungskonzept aus Gesamtstadtsicht ein Stück Standortpolitik sein und mit verkörpern. Es war einhellige Meinung, dass die traditionellen Sektoralpläne, jetzt aus planerischer Sicht Flächennutzungspläne, technische Infrastrukturpläne, nicht grundsätzlich zu verwerfen sind, sondern ihre Berechtigung haben, aus ihnen aber klare Funktionszuweisungen für die benachteiligten Quartiere, also für die Teilräume, die zu bearbeiten sind, abzuleiten sind. Das heißt, dass die Sektoralpläne einen eindeutigen Fokus auf die Stadtteile zulassen müssen. Ein zu großer Feinheitsgrad der stadtteilbezogenen Aussagen dieser Pläne wurde eher abgelehnt als befürwortet, stattdessen eher ein relativ plakatives Stärke-Schwächen-Profil des Quartiers gefordert mit dem Ziel, die Potenziale des Stadtteils zu ermitteln und als Hauptausbangsbasis für das Handeln zu betrachten. Auch wurde in der Diskussion deutlich, dass vor dem Hintergrund der relativ groben sektoralen Fachpläne die Projektorientierung, die sektoralen Ziele also, überlagern sollen, also ein klares Votum der Arbeitsgruppe für Leitprojekte bei der Projektierung. Wichtig fanden mehrere Teilnehmer, dass die Zielaussagen des Stadtteilkonzeptes auch Themenschwerpunkte, die bisher noch weitgehend tabuisiert sind, wie zum Beispiel die rückläufige Bevölkerungsentwicklung, mit einbeziehen sollten, sodass auch möglicherweise realistische Rückbauszenarien für Gesamtstadt und Stadtteile mit berücksichtigt werden.

Ein zweiter Punkt: Kommunale Leitbilder müssen eine Grundlage für die Handlungskonzepte der Stadtteile darstellen, darunter einige wenige Schwerpunktbereiche inhaltlicher Art, die wir genannt haben, Schule und Bildung auf jeden Fall, die Schule dabei als Lernort für die „Soziale Stadt“, und die Wohnungspolitik, von der wir wissen, dass sie neue Gestaltungsmöglichkeiten ab 2002 bietet aufgrund der veränderten Wohnungsbauförderung mit Vorteilen für die Quartiere. Die Wirtschaftsentwicklung gehört insofern auch dazu, als die Arbeitsplatzsicherung und -schaffung nicht nur durch Förderung der Strukturen im Gebiet erfolgen, sondern auch übergreifend den regionalen Bedarfen angepasst werden soll, also auch Arbeitsplatzbeschaffung aus regionaler Sicht für das Quartier bedeutet. Ein vielleicht neuer oder bis jetzt wenig beachteter Aspekt für die kommunalen Leitbilder war die Forderung, ein interkulturelles Leitbild für den Stadtteil zu entwickeln. Ferner sollten Kriminalprävention und die Rolle der Justiz in der Nachbarschaft thematisiert werden. Es gibt dazu positive Beispiele aus den Niederlanden und auch aus Stuttgart.

Ein dritter Punkt: Das erstellte integrierte Stadtteilkonzept muss sich eindeutig in die vorhandenen Organisations- und Managementstrukturen im Stadtteil und in den Arbeitsstrukturen für den Stadtteil integrieren. Es muss eine klare Innen- und Außenwirkung auf der Basis des Konzeptes entfaltet werden. Das Konzept soll auch ein Medium für die Veränderung der Steuerungsstrukturen mit Produktorientierung darstellen. Wir haben ja den Beitrag über Steuerungsinstrumente gehört, ein eindeutiges Plädoyer für veränderte Steuerungsstrukturen mit dem Ziel, klare Kommunikationsqualitäten im Kreislauf Politik, Bürger, Verwaltung aufzubauen.

Ein vierter Punkt: Wir fordern das Gegenstromprinzip, das heißt, räumlich zwischen Stadtteil, Gesamtstadt und Region muss regelmäßig ein Austausch über Zielaussagen erfolgen, damit die im Stadtteil und aus dem Stadtteil entwickelten Ziele nicht durch gesamtstädtische oder regionale Zielvorstellungen konterkariert werden. Das heißt, aber auch, dass für jeden wichtigen zentralen Beschluss auf städtischer und regionaler Ebene

im Vorfeld, bevor er auf den Weg gebracht wird, abgeklärt werden muss, was er für das benachteiligte Quartier bedeutet. Projektbezogen müssen Verfahren geklärt und der systematische Transfer von guten Ansätzen aus dem benachteiligten Quartier in übrige Stadtquartiere kultiviert werden, es sollte also auch eine Anstoßwirkung guter Projekte für die Gesamtstadt erfolgen.

Schließlich ein fünfter Punkt: Wir sind der Auffassung, dass zur Operationalisierung der Handlungskonzepte die Partizipationsorientierung eindeutig klar sein muss. Es muss eine leichte Transportier- und Lesbarkeit der Konzepte gegeben sein, was fachspezifische Terminologien ausschließt, und die Interdisziplinarität muss deutlich werden. Alle Teilaktivitäten sind zu synchronisieren. Die Datenerhebung war dabei ein wichtiger Diskussionspunkt. Es kann nicht darum gehen, lange Datensätze, Datenreihen zu erheben und auch fortzuschreiben, weil sie nämlich sehr schnell veralten und die unterschiedlichen Zeitpunkte von Datenerhebungen wegen der fehlenden Aktualität oft nicht praxisrelevant sind. Inwieweit dann die Diskussion über Qualitätsstandards vor diesem Ansatz zu Irritationen führt, auch vor der Realität der Kurzatmigkeit der Politik, das wäre zu diskutieren.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr für Ihren eingehenden Bericht, Herr Lüken-Isberner, vor allem für den Hinweis darauf, dass es generell nicht nur darum geht, Wachstum zu planen, sondern dass man auch das Thema Schrumpfung mit einbeziehen muss. Das ist ja nicht nur ein Problem der Gebiete der „Sozialen Stadt“. Auf das interkulturelle Leitbild und bezogen auf die gesamtstädtischen Konzepte finde ich Ihren Hinweis auf das Gegenstromprinzip wichtig, dass also nicht nur von oben nach unten durchgefiltert werden kann, sondern dass eine wechselseitige Beeinflussung erfolgen und ermöglicht werden muss. Über das Thema Daten werden wir nachher noch Näheres hören, wenn wir uns über Erfolgskontrolle und Monitoring unterhalten.

Jetzt aber erst mal eine Frage an Sie, ob Sie zu diesen drei Beiträgen, zu den Ergebnissen dieser drei Arbeitsgruppen eigene Beiträge, Fragen haben. Ja bitte, Frau Beer.

Ingeborg Beer, Stadtforschung + Sozialplanung, Berlin



Vielleicht braucht man keine langen Datensätze, sondern eher kurze, vielleicht muss man auch überlegen, wie man die aufbereitet und dann rüberbringt. Aber ich glaube, man muss heute schon wissen, wo steht der Stadtteil und wie verändert er sich auch, insbesondere das Problem der ganzen Schrumpfungsprozesse, die Frage, wer zieht weg. Eigentlich haben wir immer eher das Problem, dass wir da ein bisschen zu wenig wissen, wie die Dynamik auch in dem Stadtteil auf dieser Ebene zu interpretieren ist.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Frau Beer. Ich will dieses Thema jetzt in diesem Kreis nicht weiter diskutieren, weil wir das nachher noch mal in der Arbeitsgruppe gezielt erörtern werden. Aber die unterschiedlichen Positionen sind durch Ihren Beitrag doch schon sehr deutlich geworden. Gibt es noch weitere Fragen? Herr Jasper.

*Karl Jasper, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des
Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf*



Keine Frage, sondern ein Eindruck, der mich erschüttert: Wenn als zentrale Handlungsfelder der Arbeitsgruppe, Sprachkompetenzen und Beschäftigungsförderung festgestellt werden, dann lässt das all das außer Acht, was wir gestern und heute hier diskutiert haben. Es lässt Erfahrungen außer Acht, die wir in den letzten Jahren gewonnen haben. Wenn das darauf reduziert wird, dann ist das der Sozialfürsorgestaat, der hier eher angesprochen ist, aber nicht der von Ihnen angesprochene aktivierende Staat, wie erreiche ich die Bevölkerung oder die Unternehmen usw. in den Stadtteilen, die nun mal ein schlechtes Image haben, für die es den Problemdruck gibt. Und da bin ich wirklich enttäuscht über so ein Arbeitsergebnis.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Herr Jasper. Möchten Sie dazu etwas sagen, Herr Engler?

Jörn Engler

Meiner Meinung nach ist das Arbeitsergebnis so zustande gekommen, dass dieses Handlungsfeld Beschäftigungsförderung oder auch Spracherwerb und Integrationsförderung anscheinend im Moment das ist, was den Teilnehmern der Arbeitsgruppen am wichtigsten ist, was sie für am schwierigsten zu bearbeiten halten. Gleichzeitig ist ein integriertes Handlungskonzept in vielen Fällen nicht vorhanden ist, sodass man im Moment an einzelnen Projekten anknüpft, anfängt, Projekte zustarten, die dort ansetzen, wo es am deutlichsten brennt. Es ist eine sehr, sehr kontroverse Diskussion gewesen in der Arbeitsgruppe. Der überwiegende Teil der Arbeitsgruppe hat dieses als zentrale Handlungsfeld genannt. Meine Meinung war, dass wir auch viel mehr klare Strukturen, einen klaren Organisationsrahmen brauchen, dass das erst mal das zentrale Handlungsfeld sein sollte, um den Prozess überhaupt in Gang zu bringen, den Prozess zu steuern, und dazu gehört auch sehr stark Beteiligung, die Einbindung der verschiedenen Akteure, dass sich überhaupt erst mal Möglichkeiten ergeben, dass man sich wirtschaftlich beteiligen kann, dass gemeinsam diskutiert wird, dass gemeinsame Handlungsfelder festgelegt werden, aus denen heraus sich die verschiedenen Ziele dann ergeben.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr für diese Klarstellung. Nun Herr Kuhnert.

Jan Kuhnert, Hannover



Auch ich möchte eine leichte Enttäuschung bei der Arbeitsgruppe 10 formulieren. Es war ja die Rede von Einbindung der Integrierten Handlungskonzepte in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte, und da wurde doch zum Thema der gesamtstädtischen Entwicklungskonzepte relativ viel Skepsis formuliert. Und ich sehe es so, dass – um noch mal auf die Diskussion von gestern zurückzukommen –, für die Perspektive der Quartiere klar sein muss, welche Funktionen sie im Gesamtquartier haben. Und wenn wir aus einem Problemgebiet ein Mittelschichtgebiet machen wollen, dann müssen wir den Problemhaushalten sagen, wo sie in der Stadt unterkommen können. Diese Wechselwirkung, ob man das Gegenstromprinzip oder wie auch immer nennt, die ist mir noch ein bisschen zu wenig zum Tragen gekommen.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Herr Kuhnert, für diesen Hinweis auf die Notwendigkeit gesamtstädtischer Solidarität. Frau Kurze, bitte.

Petra Kurze, Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen, Bremen

Ich habe eine Frage an die Arbeitsgruppe 9 „Fachübergreifende Vernetzung“. Bisher ist ja deutlich geworden, dass Defizite bezüglich der Anbindung anderer Fachressorts bestehen. Die Anforderungen an die Stadtentwicklung haben sich in den letzten Jahren ja sehr gewandelt. Wir hatten gerade kurz das Thema „rückläufige Bevölkerungsentwicklung“ angesprochen, und ich möchte wissen, ob die Frage auch gestellt oder diskutiert wurde, ob das besondere Städtebauförderungsrecht, wie es heute besteht, mit seinen Instrumentarien auch für die Zukunft noch ausreichend ist.

Wolf-Christian Strauss

Das war kein Thema in der Arbeitsgruppe, ob das Städtebauförderungsrecht in dieser Form noch ausreichend ist. Es ging eher um personelle Fragen. Es wurde sehr stark auf das Thema Motivation abgehoben. Frau Meyer aus Essen, die das Impulsreferat hielt, berichtete allerdings über den Gedanken hier in Essen, diesen räumlichen Bezug wieder sehr stark herzustellen, also im Grunde genommen dem Neuen Steuerungsmodell gegenläufig wieder eine Art Querschnittsaufgabe in die Gebiete zu tragen. Und zu diesem Zweck würde es einer Veränderung bedürfen, aber es wurde nicht weiter diskutiert.

Rolf-Peter Löhr

Herr Lüken-Isberner, wollen Sie noch etwas zum Thema „Gesamtstädtisches Konzept“ sagen?

Folckert Lüken-Isberner

Das ist vielleicht nicht genau rübergekommen. Die Sinnfälligkeit der gesamtstädtischen Konzeptionierung war allen Diskussionsteilnehmern klar. Trotzdem war die Berichterstattung aus den praktischen Erfahrungen heraus von einer gewissen Skepsis geprägt. Die Erfahrungen der Stadt Essen waren sehr deutlich, dass über 30 Jahre Stadtentwicklungsplanung die „Gesamtkonzeption“ sozusagen immer wieder nicht so aufgelegt werden konnte, dass man sagen kann, das sei ein gesamtstädtisches Konzept. Deswegen haben wir gesagt, die Summe guter sektoraler Konzepte, wenn diese sich nicht widersprechen, wenn diese abgestimmt sind, das kann eigentlich das Gesamtkonzept sein.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr. Nun bitte Herr Brinkmann.

Martin Brinkmann, STEG Hamburg mbH



Ich fand die Frage der Kollegin aus Bremen natürlich nicht ganz unberechtigt. Ist das alte Städtebauförderungsgesetz noch geeignet, diese Thematik aufzugreifen? Was ich höre und sehe aus dem norddeutschen Raum, ist, dass teilweise mit den Förderungsrichtlinien des alten Städtebauförderungsgesetzes, die explizit auf investive Maßnahmen abzielen, versucht wird, das Programm „Soziale Stadt“ „abzufeiern“, das geht nicht. Das muss man so deutlich sagen. Und es ist auch gestern hier schon gesagt worden, dass wir im Wesentlichen Betriebsmittel brauchen, das heißt Mittel für Personalkosten oder Honorare, um diese Prozesse in Gang zu bringen. Das geht natürlich nicht mit einem Instrumentarium, das im Wesentlichen auf Städtebau ausgerichtet worden ist, auf Instandsetzung, Modernisierung, auf Wohnungsbau oder auf Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen. Hier, meine ich, muss man sich sowohl im Bund als auch in den Ländern Gedanken machen, Rahmenrichtlinien zu schaffen, die es den Kommunen ermöglichen, dieses auch programmatisch umsetzen zu können. Mit einer Städtebauförderungsrichtlinie von 1989, kann man dieses Programm nicht mehr fahren. Und da ist das Bundesbauministerium genauso gefragt wie die ARGEBAU. Danke sehr.

Rolf-Peter Löhr

Ja, ich denke, ARGEBAU ist das richtige Stichwort. Städtebauförderung ist eine Länderkompetenz. Daher glaube ich, wenn der Bund anfängt, Städtebauförderungsrichtlinien zu erlassen, wird es eher Protest von den Ländern geben. Auf der anderen Seite ist es

schon so, dass der Bund dabei ist, zu lernen. Und das Lernfeld ist zurzeit der Umbau Ost. Wenn Sie das Programm ansehen, das dort jetzt aufgelegt wird, dann kann man natürlich in mehrerlei Beziehungen darüber streiten, ob es ausreichend oder nicht ausreichend ist. Aber da wird bereits ein ganz anderer Ansatz verfolgt, der weggeht von rein investiven Maßnahmen hin zur Aufwertung von Quartieren, zur Stadtentwicklung im umfassenden Sinn, mit dem Erfordernis einer Konzeptbeschreibung. Das heißt also, dass es eben nicht nur darum geht, zu investieren, sondern wirklich einen planerischen Prozess, einen Beteiligungsprozess in Gang zu setzen. Insofern hat da schon eine Entwicklung eingesetzt. Herr Thies hatte sich noch gemeldet.

Reinhard Thies, Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte, Frankfurt/Main



Ich wollte noch mal auf die Debatte, die Jan Kuhnert angestoßen hat, eingehen, weil ich sehr gespannt bin, wenn das neue Wohnraumfördergesetz kommt, was ja sehr stark auf regionale Entwicklungskonzepte abstellt, wie regionale Versorgungskonzepte im Wohnungsbau laufen können, wie dieses sich mit sozialräumlichen Aspekten kombinieren lässt. Da bin ich sehr gespannt. Und das wäre natürlich auch noch eine Frage auch in Richtung der Länderbauminister, wie die von den Städten Konzepte abfordern, wie Wohnungsversorgung, wie dieses neue Instrument zukünftig organisiert werden soll. Und ich nehme natürlich auch in der Praxis wahr, dass die Wohnungswirtschaft immer betont, wenn wir in diesen Stadtteilen doch nicht so

viele Problem-Menschen hätten, dann wären sie in Ordnung. Und das ist genau der Punkt. Wir müssen es ja organisieren, dass es in diesen Stadtteilen mit den Menschen, die dort wohnen, klappt, aber müssen gleichzeitig gucken, wie wir den Gesamtauftrag in der Stadt für die Versorgung breiter Schichten weiterhin gewährleisten. Da bin ich sehr gespannt, wie dieser regionale Ansatz Zielgruppenschärfe, so heißt das in dem Gesetz, glaube ich, wie sich das in Zukunft im gesamtstädtischen Konzept realisieren lässt. Das muss dringend auch im Kontext „Soziale Stadt“ bearbeitet werden. Nur der Sozialraumbezug wird dieses Problem nicht lösen.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Herr Thies. Das neue Wohnraumförderungsgesetz verfolgt bereits den Ansatz, stärker zu einer Vernetzung, zu einer Integration beizutragen, das heißt, die Wohnungsbauförderung an die Stadtentwicklungskonzepte zu binden und sie dort einzugliedern. Auch von daher gibt es einen Druck auf die integrative Ausgestaltung der Stadtentwicklungskonzepte und die Möglichkeit, hier ganz erhebliche Mittel einzusetzen.

Jan Kuhnert

Ich würde gern die beiden Punkte miteinander verbinden und noch mal intervenieren. Aus meiner Sicht müssten diese Instrumente integriert sein, Städtebau, Wohnungsbau, Soziale Stadt, damit die Frage, die eben der Kollege am Mikrofon gestellt hat, beantwortet werden kann. Fakt ist doch, dass die Bundesmitfinanzierung im Rahmen der Mischfinanzierung als Investitionsfinanzierung gebunden ist. Daraus leiten auch die Länder

teilweise ab, dies nur investiv zu machen. Ich komme aus Niedersachsen, da bin ich geprägt mit der strengsten Anwendung des Städtebaurechts. Natürlich ist da eine Menge machbar, an Sanierungsbegleitung etwa, wie wir das alles aus dem Städtebaurecht kennen, aber das, was eingefordert worden ist und was die Qualität des neuen Ansatzes ausmacht, ein Powerment der Bevölkerung und Arbeitsplatzschaffung usw., das ist alles nicht Teil von Städtebau. Das heißt, ich würde mal die etwas brutalere These aufstellen, das Programm „Soziale Stadt“ ist in seiner Finanzausstattung, und das ist ja gerade noch mal ein bisschen verteidigt worden, doch im Vergleich zu den Investitionen, die insgesamt erforderlich sein müssen, sowieso zu klein. Warum kann dieses Programm nicht wesentlich auf die konsumtiven Teile der großen Gemeinschaftsaufgabe, die Wieder- und Neuentwicklung der Quartiere, konzentriert werden? Ich bin der Meinung, dass Städtebauförderung, Eigentumsförderung, Wohnungsbauförderung, all die investiven Teile, die investiven Aufgaben abdecken. Aber dass man dann alles im Bereich „Soziale Stadt“ in ein Päckchen verpackt, führt dazu, dass eben für die Steuerungsaufgaben, für die Begleitung, für das soziale Engagement der Bevölkerung usw. am Schluss doch relativ wenig Geld übrig bleibt, es sei denn, die Kommunen packen es aus anderen Programmen oben drauf, aber die haben auch kein Geld mehr.

Rolf-Peter Lühr

Danke sehr, Herr Kuhnert. Das ist eine leicht nachvollziehbare Position. Nur das Grundgesetz, Art. 104a Abs. 4 GG, beschränkt den Bund auf die Unterstützung investiver Maßnahmen, das ist so. Aber die Praxis, die die Städtebauförderung in den 30 Jahren seit ihrer Einführung entwickelt hat, zeigt, dass sie einen sehr weiten Begriff von investiven Maßnahmen zugrunde legt. Das hängt aber natürlich, und da haben Sie völlig Recht, zum Teil von der Praxis in den Ländern ab. Und ich denke, das ist ein ganz wichtiger Punkt. Die Länder haben eine ganz zentrale Rolle, wie eng oder wie weit sie die Möglichkeiten ausnutzen. Nordrhein-Westfalen ist ein Beispiel dafür, wie man mit diesem Instrumentarium sehr flexibel umgehen und genau das machen kann, was nötig ist. Und man soll auch die Möglichkeiten der investiven Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“ nicht gering achten, denn manchmal fehlen gerade in diesen anderen Bereichen, im Bereich Jugendhilfe etwa, Mittel für solche investiven Maßnahmen. Also ich denke, das ist gerade der Ansatz des Programms, über den eigentlich engen Zuschnitt Städtebau hinauszugehen und sich in die anderen Bereiche zu öffnen und diese in die Stadtentwicklung einzubeziehen. Wie weit das gehen kann, muss man sehen. Das Programm ist aber erst noch am Anfang. Doch der Anspruch der Integration besteht – und insofern finde ich die Kritik sehr hilfreich, denn in diese Richtung muss sich das Programm weiterentwickeln. Aber der Weg dahin ist nicht primär Aufstockung von Städtebauförderung oder von „Soziale Stadt“, sondern ist Integration mit anderen Programmen, mit anderen Maßnahmen, um diese so weit wie möglich in den Gebieten mit einzusetzen. Und dann kommen Investitionen zustande und zugleich auch komplementäre nicht investive Maßnahmen. Herr Distler, wie sehen Sie das?

Andreas Distler, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München



Ich glaube, das muss man schon noch mal in Erinnerung bringen, dass ja der Bundestag, ich glaube, Herr Dr. Preibisch, das können Sie auch bestätigen, dieses Programm letzten Endes ja mit großem Misstrauen betrachtet hat. Das war ja nicht so einfach, dieses Programm überhaupt auf den Weg zu bringen und mit Geld auszustatten. Und soweit ich mich erinnere, musste ja damals Ihr Ministerium auch schwören, dass wir den Schwerpunkt in die Investitionen legen. Wenn das nicht gewesen wäre, wäre das Programm wahrscheinlich gar nicht zustande gekommen, jedenfalls nicht in der Ausstattung.

Rolf-Peter Löhner

Danke sehr, Herr Distler, für diese Klarstellung. Als nächstes bitte ich Herrn Polkowski von der Stadtentwicklungsbehörde in Hamburg, der dort für die „Soziale Stadt“ zuständig ist, aus der Arbeitsgruppe „Fortschreibung und Umsetzung der Konzepte“, was hier schon mehrfach angesprochen worden ist, zu berichten.

Dieter Polkowski, Stadtentwicklungsbehörde Hamburg



Wir waren zwölf Personen in der Arbeitsgruppe, überwiegend Vertreter von Kommunen oder Quartiersmanager. Wir haben uns einleitend einen Bericht aus Gelsenkirchen von Herrn Schneider angehört. Und im Rahmen der Diskussion ist dann deutlich geworden, dass dem Grunde nach bei den an der Gruppe Beteiligten relativ wenig Erfahrung mit Integrierten Handlungskonzepten besteht. In der Diskussion ist klar geworden, dass auf der Projektebene diese integrativen Ansätze dem Grunde nach verfolgt werden, dass aber gebietsbezogene vorausschauende Integrierte Handlungskonzepte noch nicht so sehr weit verbreitet sind. Wir sind dann noch mal auf die Frage

eingegangen, welche vorbereitenden Maßnahmen bzw. Schritte man eigentlich einleiten muss, um Integrierte Handlungskonzepte auf den Weg zu bringen. Es ist vorhin schon mal angesprochen worden, deshalb jetzt nur im Telegrammstil: wenig aufwendige Analyseverfahren wählen, Auswertung vorhandener statistischer Materialien ergänzen durch Interviews mit Schlüsselpersonen; auf dieser Ebene sollte man den Aufwand gering halten. Man muss frühzeitig motivierte Partner suchen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung. Und in dem Zusammenhang wurde von einigen kritisiert, dass im Moment noch in einigen Kommunen oder in einigen Bereichen die klassischen Sanierer die Szene dominieren. Es geht darum, Partner zu suchen, die diese Dominanz aufbrechen. Die Zielfindung sollte möglichst frühzeitig öffentlich erfolgen. Beteiligungsformen sind ja bereits diskutiert worden. In diesem Zusammenhang wurde auch das Stichwort Workshop genannt. An Anforderungen, die an die Konzepte selber zu stellen sind, wurde genannt, dass erst klar sein muss, dass die Aufstellung der Konzepte im Grunde genommen gar kein deduktives Verfahren ist, sondern dass man hier die Gleichzeitigkeit unterschiedlichster Prozesse im Auge behalten und immer wieder rück-

koppeln muss. Natürlich müssen die Konzepte flexibel sein, offen für Veränderungen. Das ist alles schon mal gesagt worden. Aber sie müssen auch tragfähige und umsetzbare Ziele enthalten. Es nutzt nichts, sich Ziele vorzunehmen, die nur schwer realisierbar sind. Ganz wichtig ist, dass die Konzepte auf Fortschreibung angelegt sein müssen. Das ist auch schon mehrfach erwähnt worden. In diesem Zusammenhang spielt aber auch das Thema Evaluation eine Rolle. Bei der Fortschreibung muss man natürlich versuchen, deutlich zu machen, was mit Blick auf die eingangs formulierten Ziele erreicht worden ist und was nicht und wo man steht. In dem Zusammenhang wurde auch noch mal die Frage aufgeworfen, welchen Zeitraum diese Konzepte sinnvollerweise abdecken können, und der Zielkonflikt zwischen vorausschauender Planung und Beteiligung der Bewohner an der konkreten Arbeit wurde nochmals thematisiert. Ein konkreter Zeitraum wurde natürlich nicht genannt, weil er von verschiedensten spezifischen Rahmenbedingungen abhängig ist.

Zum Thema Projekte, Projektcharakter wurde dann angefügt, man solle sich mehr Zielprojekte vornehmen, man solle unbedingt mit kleinen Zielprojekten beginnen, damit frühzeitig sichtbare Erfolge erzielt werden können. Bei der Ableitung von Projekten muss frühzeitig die Frage der Folgekosten und der Projektträger geklärt werden. Hier spielen natürlich auch Personalkosten eine Rolle. Aber ich glaube, dass es schwer, wenn nicht sogar unmöglich sein wird, aus dem Programm „Soziale Stadt“ unbefristete Stellen zu finanzieren. Natürlich sollte man versuchen, die Projekte mit Beschäftigungsinitiativen zu verbinden, Beschäftigungsträger einzubauen. Darüber hinaus wurde die Rolle der Bezirksregierungen in den Flächenländern diskutiert, die sich oftmals als Bremse herausstellen, wenn es um die Frage geht, was förderungsfähig ist und was nicht. Schwierigkeiten bei der Projektentwicklung entstehen insbesondere bei der Bündelung von Förderprogrammen. Das ist mehrfach betont worden. Lobend erwähnt wurde, dass Hessen eine Beratungsstelle eingerichtet hat, die als einzige Aufgabe die Beratung mit Blick auf Förderprogramme und deren Bündelung hat. Über allem steht natürlich die Prozesssteuerung. Die bezieht sich dem Grunde nach auf alle Phasen, die ich eben erwähnt habe. Ganz wichtig ist dabei die Einbindung der Politik. Ohne die politische Unterstützung läuft letztendlich dann doch nichts. Man muss ständig, nicht nur zu Beginn, sondern auch im Verfahren, für eine ämterübergreifende Begeisterung sorgen, denn die Verwaltung ist nicht homogen. Es gibt überall Personen, die sich mehr oder weniger für bestimmte Themen begeistern und motivieren lassen. Und je größer die Verwaltung ist, desto größer ist die Auswahl bei den Personen. Bei kleinen Verwaltungen dürfte das schwieriger sein. Eine ständige Rückkopplung vor Ort muss ebenso selbstverständlich sein. Da ist das Thema Beteiligung, Bündnispartner suchen angesprochen. Ganz wichtig ist auch die Öffentlichkeitsarbeit in allen Phasen, weil der Erfolg des Programms von der Akzeptanz im Quartier und nicht nur im Quartier, sondern auch in der Gesamtstadt abhängt.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Herr Polkowski, für den ausführlichen Bericht. Ich kann dem nur zustimmen. Wenn man bei der Programmumsetzung in die richtige Richtung fortschreiten will, dann muss man wissen, was bisher und andernorts passiert ist. Dazu jetzt der Bericht von Herrn Ruiz über die Arbeitsgruppe „Erfolgskontrolle und Monitoring“.

Marcelo Ruiz, Arbeitsgruppe Bestandssicherung, Dortmund



Ich will vorab sagen, dass unser Arbeitsauftrag war, Qualitätsstandards für Monitoringsysteme zu definieren, für eine Erfolgskontrolle, mit der sich im Rahmen Integrierter Handlungskonzepte arbeiten lässt. In unserer Arbeitsgruppe ist klar geworden, dass das Thema, zumindest, wenn es bezogen auf integrierte Stadtteilprogramme und -projekte diskutiert wird, noch weitgehend Neuland darstellt. Umso erfreulicher war es, dass wir in der Arbeitsgruppe trotzdem auf erste Erfahrungen zurückgreifen konnten: Einmal ist es der beim Land Nordrhein-Westfalen eingerichtete Expertenkreis Evaluation zu dem Thema und zum anderen zwei sich im Aufbau befindende, dezidiert stadtteilbezogene Controllingsysteme in Hamm. Eine Kollegin aus Leipzig arbeitet auch noch an einem vergleichbaren Thema.

Ich möchte Ihnen kurz von den Ergebnissen unserer Arbeitsgruppe vier Punkte vorstellen: einmal die Ziele, die solche Monitoringsysteme, solch eine Erfolgskontrolle verfolgen sollten, und dann drei Bausteine, wobei ich kurz auf deren Voraussetzungen eingehen und zum Schluss Prinzipien darstellen möchte.

Angemerkt sei noch, dass wir den Begriff „Erfolgskontrolle“ im Grunde genommen etwas irreführend fanden und einhellig der Meinung waren, dass es um die Qualifizierung von Stadtteilprogrammen geht und dass die Instrumente auch dazu dienen sollten und es weniger um die Kontrolle von Akteuren in dem Prozess geht.

Nun zu den Zielen. Ich würde dabei gerne auch an dem, was Herr Minister Bodewig gestern gesagt hat, anknüpfen. Es geht bei der Erfolgskontrolle, bei Monitoringsystemen darum, Informationen bereitzustellen für die verantwortlichen Akteure, die er als ideale Ergänzung zur Koordination beschrieben hat, also eine Voraussetzung dafür zu schaffen, dass integriertes Handeln stattfinden kann, dass die verschiedenen Handlungsfelder kombiniert werden können und die Träger, die dann nachher im Stadtteil aktiv sind, auch nicht dieselben Projekte nebeneinander her laufen haben, ohne etwas voneinander zu wissen. Monitoringsysteme, eine Erfolgskontrolle können Wesentliches zur Legitimation der Arbeit beitragen, also die Frage beantworten, was ist erreicht worden, wo geht der Prozess hin und warum lohnt es sich mitzuarbeiten.

Ich bin damit schon bei den Zielen. Als wir die Ziele von solchen Systemen diskutiert haben, ist auch deutlich geworden, das klang auch vorhin immer wieder an, dass Bezüge zum Neuen Steuerungsmodell existieren, weil es ein Instrument ist, um beispielsweise die Dezentralisierung von Verwaltungshandeln voranzutreiben oder auch Kontrakte mit Trägern zu schließen, die dann nachher im Stadtteil aktiv sind.

Ich möchte Ihnen im Folgenden die Instrumente vorstellen. Wir haben uns in der Arbeitsgruppe auf drei Bausteine geeinigt, die wesentlich sind. Einmal ist es ein gesamtstädtisch angelegtes, sozialräumliches Monitoring, das benötigt wird, um eine Erfolgskontrolle durchzuführen, weil der Blick in die Gesamtstadt die Vergleichbarkeit einzelner Stadträume ermöglicht und auch die Einschätzung der Daten. Wenn beispielsweise die Arbeitslosenquote in einem Stadtteil gestiegen ist und das in der Gesamtstadt auch der Fall war, dann relativieren sich die Ergebnisse; man braucht diesen Hintergrund, um Rückschlüsse zu ziehen.

Ein zweites Instrument, ein zweiter Baustein ist ein projektbezogenes Controlling, anhand dessen die Träger, die einzelnen Projekte daraufhin beobachtet werden, mit welchen Zielen sie im Rahmen des Prozesses angetreten sind und was ihre Ergebnisse sind. Ein dritter ganz wichtige Bausteinen solcher stadtteilbezogener Controllingsysteme sollte, wie immer man das nennen will, eine Form diskursiver Begleitung sein, in der von Anfang an, beispielsweise bei der Zielfindung der verschiedenen Projekte, der verschiedenen Träger, alle Akteure mit an den Tisch geholt werden und versucht wird, die Motivation der Akteure zur Mitarbeit, der Projektträger, der verschiedenen Abteilungen der Verwaltung sicherzustellen. Diese diskursive Begleitung sollte genauso im laufenden Prozess immer wieder Ergebnisse des Controllings in den Stadtteil zurückkoppeln, um, wieder den Aspekt der permanenten Programmqualifizierung aufgreifend, Impulse und Anregungen liefern zu können.

Wir waren uns in der Arbeitsgruppe einig, dass man Ausgangsvoraussetzungen für solche Controllingsysteme beachten muss. Das ging uns in der Arbeitsgruppe selber auch schon so, dass die Begriffe, mit denen man da hantiert, geklärt werden müssen. Was verstehen wir unter Monitoring, unter Evaluation, unter Controlling? Dass genauso auch die Zielgruppen geklärt werden müssen, die in das Controlling eingebunden werden sollen. Beziehen wir die Projekte, die Träger mit ein, die im Rahmen der Städtebauförderung finanziert werden sollen! Beziehen wir auch diejenigen ein, die zu dem regulären Verwaltungshandeln gehören, die im Rahmen sozialer Arbeit auch im Stadtteil aktiv sind, aber nicht aus Städtebauförderungsmitteln finanziert werden! Eine weitere wichtige Ausgangsvoraussetzung ist, die Eigeninteressen der Beteiligten zu berücksichtigen und möglichst auch in den Prozess einzubeziehen, da sonst die Gefahr besteht, dass der unbestrittene Aufwand, den solche Controllingsysteme für alle Träger, für alle Akteure, auch in der Verwaltung, beim Quartiersmanagement, verursachen, für sinnlos erklärt wird und allen Leuten die Motivation verloren geht auf Grund unüberschaubarer Arbeit.

Zum Schluss möchte ich auf Prinzipien solcher Controllingsysteme eingehen. Es ist klar, dass die Ergebnisse solcher Controllingsysteme verständlich sein müssen, und zwar nicht nur für die Akteure beim Quartiersmanagement oder in der Verwaltung, sondern im Idealfall auch für die lokale Bevölkerung, da sie die Möglichkeit bieten, die Bevölkerung auch an diesem Prozess der Programmqualifizierung zu beteiligen. Wichtig war uns, dass ein Methodenmix erfolgen muss. Wenn es um die Rationalisierung von Zielen geht, dürfen nicht nur oder sollten nicht nur quantitative Indikatoren verwendet werden, sondern genauso gut qualitative Indikatoren, die in Form von Befragungen, von Stimmungs-, von Meinungsbildern das, was an Daten erhoben wird, ergänzen. Die Prozesshaftigkeit klang gerade auch schon an. Das ist ein wichtiger Punkt solcher Controllingsysteme, da es unserer Meinung nach wenig Sinn macht, sozusagen ex ante und ex post jeweils zu Ergebnissen, zu Rückschlüssen zu kommen, aber den Prozess währenddessen aus den Augen zu lassen. Wichtig ist auch, dass Transparenz bei der Verwendung der Ergebnisse hergestellt werden muss. Und in der Arbeitsgruppe rückten die stadtteilbezogenen Gremien, die, wie immer man sie auch nennen mag, ob es nun Arbeitskreise sind oder Stadtteilforen, in den Mittelpunkt: dies seien geeignete Stellen, an denen man die Ergebnisse solcher Controllingsysteme diskutieren sollte und eine Transparenz darüber herstellt, was mit den Erkenntnissen passiert, und in welcher Art und Weise im Prozess nachgesteuert werden soll.

Wichtig erscheint uns schließlich, dass die Ziele, die im Rahmen solcher Controllingsysteme verfolgt werden sollen, möglichst lokal entwickelt werden sollten und nicht von oben herab definiert und vorgegeben werden und genauso auch, dass das Controlling sich auf ein theoretisches Fundament beziehen und auf ihm ruhen muss, wenn es um die Diskussion von Wirkungszusammenhängen geht und die Erreichbarkeit von Zielen gemessen werden soll.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Herr Ruiz. Sie sind für die Arbeitsgruppe „Bestandsverbesserung“ an der Uni in Dortmund tätig. Ich fand besonders wichtig, dass Sie eingangs hervorgehoben haben, um immer wieder anzutreffende Missverständnisse auszuräumen, dass es bei so einer Erfolgskontrolle – vielleicht sollte man diesen deutschen Begriff in diesem Fall gar nicht verwenden, sondern wirklich den englischen des Controlling, der ein sehr viel offeneres Bedeutungsumfeld hat – um die Qualifizierung von Prozessen, nicht um die Kontrolle von Personen geht. Das ist ganz wesentlich. Das müssen wir alle wirklich sehen. Und das ist auch ganz wichtig für die Verwendung der Ergebnisse von Monitoring oder Evaluation. Sie haben die Bedeutung eines gesamtstädtischen Monitoring noch mal deutlich gemacht, einer gesamtstädtischen Sicht, weil man sonst die Daten für das Quartier gar nicht richtig einschätzen kann, und dass man alle Akteure an diesem Prozess des Monitoring und der Evaluation beteiligen muss, ihre eigenen Interessen berücksichtigen muss. Ich denke, auch das ist notwendig, um einfach Ängste, die auf jeden Fall immer mit solchen Prozessen verbunden sind, abzubauen und allen deutlich zu machen, dass es darum geht, sie bei ihrer Arbeit zu unterstützen und ihnen zu helfen und nicht sie in irgendeiner Weise zu kontrollieren. Und wenn dies zu einer besseren Legitimation der Arbeit führt, wenn es die Motivation und Bereitschaft der Mitarbeit erhöht, so ist das ein sehr schöner Nebeneffekt.

Zur dritten Arbeitsgruppe in diesem Zusammenhang würde ich jetzt ganz gerne Frau Arslanbenzer aus Dinslaken bitten, über die Arbeitsgruppe „Qualitätskriterien Integrierter Handlungskonzepte“ zu berichten. Frau Arslanbenzer ist im Stadtteilbüro des Forums Lohberg e.V. in Dinslaken tätig.

Lale Arslanbenzer, Forum Lohberg e.V., Dinslaken



Dankeschön. Ich habe den Eindruck, dass unsere Arbeitsgruppe fast alle Themen, die in anderen Arbeitsgruppen angesprochen worden sind, beinhaltet hat. Deshalb hab ich einen sehr schweren Job hier, etwas darzustellen, ohne alles noch mal zu wiederholen. Unser Thema war die Recherche der Ausgangslage von Problemen und Ressourcen in den Stadtteilen. Die müssen vorher gut recherchiert sein, damit das Konzept sich darauf einstellen kann. Die Ziele müssen mit allen Beteiligten, darauf komme ich später noch ein bisschen ausführlicher, im Vorfeld, damit man nicht in den Tag hinein plant, festgelegt werden. Strategien müssen vorher überlegt werden, welche großen Probleme oder Potenziale diese Stadtteile haben, worauf das Handlungskonzept sich einrichten sollte. Entsprechend sollten Maßnahmen und Projekte vor-

beugend geplant werden und nicht kurzfristig und nicht nur ausschließlich, um Probleme zu vermeiden. Für all diese Entwicklungen müssen organisatorische Vorkehrungen getroffen werden, Gewinnung und Aktivierung von lokalen Akteuren in allen Bereichen, freier Träger, Wohnungsgesellschaften, Bürgergruppen, Initiativen, Vereine usw. Zudem sollte geleistete Arbeit auch in der Öffentlichkeit transparent gemacht werden. Wichtig ist uns aber, dass die Kriterien dieses Handlungskonzeptes nicht für fünf Jahre im voraus festgeschrieben und fixiert werden können, und alle Beteiligten arbeiten dann fünf oder zehn Jahre lang diese Kriterien nach und nach ab. Von Bedeutung ist, und das war das Ergebnis der Arbeitsgruppe, dass das ein fortlaufender Prozess ist, dass alle Beteiligten immer wieder im Lernprozess an diesem Konzept arbeiten, das fortschreiben und damit auch die Qualität des Konzeptes sicherstellen. Wichtig ist, dass die Entwicklung des Konzeptes und der Kriterien nicht am „Grünen Tisch“, sondern mit allen Akteuren, mit allen Beteiligten im Stadtteil, in der Stadt erfolgt. Relevant ist auch, diesen Integrationsgedanken nicht nur auf der Stadtteilebene ernst zu nehmen, sondern tatsächlich auch auf Stadtebene, Landesebene und Bundesebene und diesen Gedanken weiterzuentwickeln. Wichtig war der Gruppe, dass dieser Prozess nur von Vor-Ort-Beteiligten, die auch direkten Zugang zur Bevölkerung, zu den lokalen Akteuren haben, also den sogenannten Stadtteil- oder Quartiersmanagern, angeschoben werden kann. Für erstrebenswert, auch unter dem Stichwort „flexibel“, halten wir, dass eben gerade zu Beginn des Projektes in den Stadtteilen der Einstieg von Landesseite von den Richtlinien her flexibler gehandhabt werden sollte. Es ist diskutiert worden, dass, Strategien längerfristig entwickelt werden sollten, damit vor Ort nicht in den Tag hinein geplant wird, aber andererseits ist es für die Beteiligung gerade der Bevölkerungsgruppen sehr wichtig – das ist aber auch oft gesagt worden, – dass Maßnahmen, sichtbare Maßnahmen schnell vor Ort entwickelt werden können, wo Bürger auch Ergebnisse sehen können. Denn längerfristige Beteiligung, nämlich sich ein Jahr lang an einen Tisch zu setzen und dann erst die Ergebnisse eventuell nach fünf Jahren zu sehen, ist schwierig.

Wichtig war, und damit zum komme ich zum Schluss, dass aber bei all diesen Prozessen, bei all diesen Konzeptentwicklungen auch die Zeit nach dieser Förderphase mit berücksichtigt werden muss. Wir machen uns in den Stadtteilen natürlich auch sehr gerne unentbehrlich, beispielsweise aus dem Grund, dass z.B. meine Stelle befristet ist, wir gerne diese Arbeit, die wir engagiert tun, auch lange machen würden. Aber wichtig ist es, als Ziel sich immer vor Augen zu führen, mit den Akteuren vor Ort zu arbeiten, weil sie auch schon vor unserer Zeit in diesen Stadtteilen gearbeitet haben. Das erste Ziel sollte sein, sie in den fünf Jahren zu stärken, damit sie nach der Förderphase noch effektiver weiterarbeiten können.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Frau Arslanbenzer. Sie haben in Ihrem Bericht zusammengebunden, was in allen Arbeitsgruppen vorkam. Und wenn man das zusammenbindet, hat man die Standards, die das Thema unserer Podiumsdiskussion heute sind, eigentlich überall schon festgelegt. Und ich danke Ihnen besonders dafür, dass Sie die Bedeutung hervorgehoben haben, die Akteure vor Ort, und zwar auf der Seite der Bevölkerung wie auch auf der Seite von Verwaltung und Politik, in besonderer Weise in diese Prozesse einzubeziehen und auf eine Nachhaltigkeit, auf eine selbst tragende Entwicklung in diesen Gebieten hinzuwirken, dass diese Gebiete irgendwann mal wie andere Gebiete auch selbstständig funktionieren können. Und dazu jetzt meine Bitte an Sie um Fragen und Statements.

Stefan Geiss, Empirica Berlin

Ich würde gerne drei Anmerkungen machen zu der Arbeitsgruppe „Erfolgs- oder Wirkungskontrolle“. Ich glaube, es gibt bestimmte Bereiche, vor allem die physische Veränderung in den Gebieten, das heißt das Städtebauliche, inklusive auch der Veränderung des Images von Gebieten, die relativ einfach zu beschreiben und zu messen sind, wo man gar keine komplizierten Indikatoren und Maßsysteme braucht, sondern wo es einfach reicht, Veränderungen auch verbal zu beschreiben, um zu sehen, wie das Programm in diesem Bereich wirkt. Es gibt, und das ist die zweite Anmerkung, aber auch einen Bereich, wo man sehr, sehr vorsichtig sein muss mit Indikatoren, insbesondere mit nahe liegenden Indikatoren. Wenn man z.B. den Bereich Arbeitslosigkeit nimmt, was ein nahe liegender Indikator ist, der ja auch in vielen Systemen des Monitorings mit angewandt wird, dann heißt das, wenn die Arbeitslosigkeit in einem Gebiet sich beispielsweise nicht verändert, nicht zwangsläufig, dass das, was da an Stadtentwicklungspolitik und im Bereich „Soziale Stadt“ getan wird, wirkungslos gewesen ist. Herr Barloschky hat gestern sehr schön gesagt, es gibt viele dieser Gebiete, die sind Durchlaufgebiete. Und wenn in diesen Gebieten Maßnahmen ergriffen werden, um die Chancengleichheit zu verbessern, um Integration zu verbessern, kann das unter Umständen zur Folge haben, dass Menschen aus diesen Gebieten wegziehen, andere wieder hinzuziehen, was u.U. eine erwünschte Wirkung auch des Programms ist, weil die Menschen davon profitiert haben. Wenn man also solche Indikatoren oder Wirkungskontrollsysteme, Monitoringsysteme einführt, ist man häufig gezwungen, wirklich sehr tief auf die Ebene der Projekte und der Beschreibung der Wirkung einzelner Projekte und Maßnahmen zu gehen, um zu zeigen, was die Folge des Handelns in diesen Gebieten ist.

Eine dritte Anmerkung: Es tauchte auch im Zusammenhang mit der Wirkungskontrolle sehr häufig der Begriff „Ziel“ auf. Wenn man versucht, solche Indikatorensysteme aufzustellen, merkt man sehr schnell, dass die Chancen und die Möglichkeiten, die man da hat, sehr davon abhängen, wie gut und wie präzise Ziele formuliert sind bis dahin, dass natürlich auch in einer Zielformulierung eine erwünschte Wirkung schon beschrieben sein kann. Wenn man nach England guckt und sich die NBC-Kriterien anguckt, dann sagt man nicht einfach „Verbesserung der Ausbildungssituation an Schulen“ beispielsweise, sondern man sagt „Senkung der Drop-out-Quote an Schulen auf einen bestimmten Prozentsatz“. Das ist eine klar formulierte Zielvorgabe, die sich auch kontrollieren lässt. Und es gibt viele Ziele, auch in unseren Gebieten und auch bezogen auf die Situation, die man so formulieren kann, dass man dann eben auch formulieren kann, ob das Ziel erreicht worden ist oder nicht.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr, Herr Geiss, für diese Präzisierung der Aussagen zu den Schwierigkeiten und Anforderungen an Evaluation und Kriterienbildung. Herr Ruiz, bitte.

Marcelo Ruiz

Ich bin bei den ersten Punkten vollkommen d'accord, dass es einerseits um eine vorsichtige Interpretation von Daten geht, die zunächst auch isoliert neben anderen stehen können. Die gilt es, zum einen in den Stadtteilkontext und dann zum anderen in den gesamtstädtischen Kontext einzubetten. Und da muss man sicherlich behutsam vorgehen. Dann möchte ich auf einen anderen Punkt eingehen, weil Sie den Aspekt der Zielformulierung ansprachen. Oft bringen die formulierten Ziele keine leicht messbaren Definitionen mit sich. Deshalb erscheint der Baustein Programmqualifizierung oder der permanenten Prozessbegleitung wichtig. Wir hatten in der Arbeitsgruppe solch einen Baustein definiert, der einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, Klarheit über die Ziele zu erreichen. Das kann man mit den Akteuren zusammen tun und dann eine gemeinsame Übereinkunft über das herstellen, was Eingang in das Controllingsystem finden soll, es muss nicht immer alles im Konsens erreicht werden. Ich möchte da den Aspekt der Programmqualifizierung noch mal besonders betonen.

Rolf-Peter Löhr

Ja, danke sehr. Weitere Fragen, Anmerkungen? Bitte.

Daniela Steinhoff, Bezirksregierung Lüneburg

Ich war Mitglied in der Arbeitsgruppe „Fortschreibung und Umsetzung der Handlungskonzepte“. Ich bin Vertreterin der Bezirksregierung Lüneburg und möchte doch die Aussage von Herrn Polkowski, dass die Bezirksregierungen als Bremsen agieren, ein klein wenig gerade rücken. Das ist mir persönlich schon recht nahe gegangen. Ich spreche jetzt wirklich nur für die Bezirksregierung Lüneburg und kann sagen, dass wir uns mittlerweile nach zwei Jahren Arbeit im Programm „Soziale Stadt“ der Probleme bewusst sind, die gerade auch die Gemeinden vor Ort haben. Und wir versuchen jetzt, allein durch die Einrichtung eines Arbeitskreises, der vierteljährlich tagt, uns mit den Kommunen auseinanderzusetzen. Das heißt, wir tagen auch sehr oft vor Ort, sodass wir die Probleme auch wirklich vor Augen haben, und geben immer Themenschwerpunkte in die Arbeitskreise. Im Februar wird der Themenschwerpunkt z.B. Handlungskonzepte sein. Und ich denke mal, dass wir von uns aus auch personell versuchen, verstärkt mehr beratend in die Gemeinden zu gehen. Ich z.B. bin Geografin, nicht nur Städtebauerin, und wir arbeiten auch sehr eng mit der Städtebauförderung zusammen und versuchen, dadurch und auch durch geballten Fachverstand unseren Beitrag für das Programm „Soziale Stadt“ zu leisten. Leider sind unsere Kommunen heute nicht vertreten, bis auf Lüneburg. Vielleicht können die meine Aussage bestätigen. Das wäre natürlich sehr schön.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr für diesen Hinweis auf die Bedeutung und die vielen Möglichkeiten der Bezirksregierungen. Herr Polkowski direkt dazu.

Dieter Polkowski

Nicht ich habe das behauptet, ich kann das ja gar nicht wissen aus Hamburger Sicht, sondern es ist in der Arbeitsgruppe gesagt worden, aber es bezog sich insbesondere auf die Frage, was förderungsfähig ist und was nicht. Das ist ja eben auch schon mal angesprochen worden. Und ich kenne natürlich auch die Aussagen von Herrn Schomburg aus dem Ministerium, der sich genau darauf bezieht. Und vielleicht müsste man da auch so ein bisschen die Bezirksregierung an dem Punkt entlasten und sagen, es sind ja nicht die Bezirksregierungen, es kommt ja auch von oben.

Rolf-Peter Löhr

Danke sehr für diese Klarstellung. Gibt es weitere Fragen, Statements hierzu? Das ist nicht der Fall. Dann möchte ich noch zwei Bemerkungen dazu machen. Alle Aussagen, die sich auf die Bezirksregierungen und die Länder, den Bund beziehen, treffen immer nur einen Teil der Beteiligten. Es gibt überall, wohin Sie gucken, ob das die freien Träger sind, ob das die Städtebauförderer sind, es gibt überall Bremser und Förderer. Und das, was ich sehe, ist, dass die Zahl der Bremser zurückgeht und die Zahl der Förderer zunimmt. Das ist ein sehr positiver Effekt, der mit „Sozialer Stadt“ einhergeht in allen möglichen Bereichen. Und das ist etwas, das Spaß macht, das Erfolg zeigt und das auch, denke ich mir, deutlich macht, dass der Ansatz nicht so ganz falsch sein kann.

Zum Abschluss bitte ich Herrn Distler aus seiner Sicht um ein Schlusswort. Herr Distler ist in der Landesregierung Bayern seit langer Zeit für die Städtebauförderung zuständig und ein großer Förderer des Zustandekommens und der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“.

Andreas Distler

Das ist ein bisschen schwierig, aber ich werde versuchen, Ihnen ein paar Gedanken zu vermitteln, die mir gekommen sind, auch auf der Fahrt hierher, als ich das Programm angeschaut habe und nicht ganz genau wusste, was jetzt in den Arbeitsgruppen alles gemacht wird. Ich möchte auch vorausschicken, dass es ja eine Projektgruppe der AR-GEBAU gibt, also der Länder, die sich mit der „Sozialen Stadt“ beschäftigt, in der auch Bayern drin ist und natürlich auch Nordrhein-Westfalen, Hamburg. Es sind, glaube ich, sieben Länder, die dort zusammensitzen und sich viele Gedanken machen und versuchen, auch hier auf der Länderebene eine Vernetzung der Erfahrungen herbeizuführen, die für uns alle sehr wertvoll sind.

Zur Arbeitsgruppe 8 möchte ich nur ganz kurz sagen, dass wir jetzt von der Landesseite aus versuchen, das, was wir aus der „Sozialen Stadt“ lernen, auch zu übertragen auf andere Aufgaben. Ich nenne nur das Stichwort Innenstadtstärkung, da wollen wir auch

versuchen, mit ähnlichen Elementen, die wir jetzt in der „Sozialen Stadt“ sozusagen einüben, in diese Aufgaben hineinzugehen.

Dann zu der Arbeitsgruppe 9: Da möchte ich auf einen Punkt eingehen, der jetzt auch in der Diskussion zur Sprache kam, nämlich, Herr Strauss hat es gesagt, dass die Vernetzung stärker in den Richtlinien ihren Niederschlag finden sollte. Aus unserer Sicht ist das keine Notwendigkeit, die Vernetzung in Richtlinien zu fassen. Wir sehen jetzt, ich kann jetzt nur für die Richtlinien der Städtebauförderung sprechen, dass wir uns in den letzten Jahren sehr bemüht haben, die so abstrakt zu formulieren, dass sie einen möglichst offenen Spielraum für alle neuen Aufgaben ermöglichen. Und bisher hat sich das auch einigermaßen bewährt. Ich denke, was Sie, Herr Löhr, auch angesprochen haben, das hängt dann auch von den Personen ab, wie die damit umgehen. Und wenn ich an unsere Bezirksregierung denke, das wird sehr unterschiedlich interpretiert. Und wir bemühen uns immer wieder, diese Offenheit der Richtlinien ständig zu gewährleisten.

Bei der Vernetzung gibt es eine Beobachtung, die wir machen. Es wird ja sehr viel davon gesprochen und man bemüht sich sehr, aber komischerweise ist es oft so, dass genau diejenigen, die das den Bürgern und der Politik predigen, nämlich die Fachleute, also auch die Planer und gerade auch die Städtebauer, von denen man eigentlich Bereitschaft zur Vernetzung erwarten darf, oft mit Nachbardisziplinen, mit den Soziologen oder mit den Ökonomen fast verfeindet sind. Wir merken, dass wir oft Berichte aus den Kommunen über das bekommen, was jetzt unter dem Stichwort „Handlungskonzept“ läuft, dass dort ganz isolierte Berichte nebeneinander stehen. Da steht dann der Städtebauer, der bewegt sich in seinem klassischen Bereich, und dann kommt der soziale Bereich, wobei sich das oft auch in der Aufzählung von Datensätzen erschöpft, ohne dass ein Bezug hergestellt wird zu dem eigentlichen Thema.

Wir versuchen natürlich auch auf Landesebene, und das tun ja einige Länder, diese Bündelung und Vernetzung irgendwie zu organisieren. Und das ist für mich auch eine der Enttäuschungen meiner Arbeit, dass wir auf der Landesebene wahnsinnige Schwierigkeiten haben mit den Nachbarressorts, irgendwie zurande zu kommen. Wir haben jetzt gerade eine Arbeit über die sämtlichen, wirklich brauchbaren Förderprogramme für die „Soziale Stadt“ als Arbeitshilfe an die Gemeinden, an die Bürger, an die Planer kurz vor der Fertigstellung. Und es ist ungeheurer schwierig, aus den Nachbarressorts auch nur eine einigermaßen brauchbare Information herauszulocken. Wir müssen uns da teilweise auf Umwegen heranschleichen. Wir haben, was vielleicht auch für die Wohnungswirtschaft hier ganz interessant ist, in Bayern einen Arbeitskreis von dem bayerischen Wohnungsverband, in dem Wohnungsunternehmen, Regierungen und wir als Ministerium regelmäßig über solche offenen Fragen diskutieren.

Jetzt zur Arbeitsgruppe 10, zur Einbindung in gesamtstädtische Entwicklungskonzepte: Meine Beobachtung in Bayern, das mag auch vielleicht typisch sein für so einen Flächenstaat mit relativ viel Projekten, wir haben inzwischen 38 Maßnahmen in dem Programm, ist, dass es doch bei sehr vielen Projekten sehr isolierte Betrachtungen gibt. Es sind kleine Wohnsiedlungen, die werden herausgegriffen. Der Anstoß kommt meistens von den Wohnungsunternehmen selber, die die Siedlung besitzen. Nach unseren Diskussionen mit den Gemeinden und mit den Planern und auch mit unserer Begleitforschung, die wir in Auftrag gegeben haben, müssten eigentlich viel mehr die gesamtstädtischen und vor allem auch die regionalen Einflüsse genannt und auch darauf wieder

Bezug genommen werden in der Arbeit. Allein wenn ich allein denke an das Thema Einzelhandel denke, dieses Herausrutschen von Versorgungsstrukturen aus den Gebieten, speziell aus diesen benachteiligten Gebieten, das setzt sich ja ständig fort. Und das geht dann so weit, dass zum Beispiel gerade neben solchen schwachen Gebieten dann, weil es dort eine billige Brachfläche gibt, ein riesiges Einkaufszentrum entsteht, was aber gar keinen Bezug zu dem Gebiet hat. Was mir in dem Zusammenhang aber auch wichtig erscheint, und das fehlt in vielen Diskussionen und Texten, ist, dass man auch einen Illusionsabbau betreiben muss. Man muss von vornherein feststellen, was für eine Kommune und damit auch für uns machbar ist. Es gibt viele Bereiche, da werden Erwartungen in die Welt gesetzt, die niemals erfüllt werden können. Gerade, wenn ich an das Thema Beschäftigung und Abbau von Arbeitslosigkeit denke, da sind wir ein ganz kleines Licht, um hier etwas zu bewegen.

Jetzt zu den Qualitätskriterien und noch mal zu dem integrierten Handlungskonzept. Das ist sicher kein sehr schöner Begriff. Es gibt ja viele solcher Begriffe, die einfach hässlich sind, wie auch Quartiersmanagement oder Ähnliches, aber sie haben sich nun eingebürgert. Und ich denke, es ist eine Chiffre für eine Arbeitsplattform, die wir uns schaffen, die uns Orientierung gibt und für uns als Land auch oft ein Rahmen ist, in den bestimmte Förderanträge hineinpassen müssen. Und auch wenn wir also sehr offen die Auslegung der Richtlinien sehr offen ansetzen, dann sagen wir immer, ihr sollt uns aber wenigstens die Position innerhalb dieses Handlungskonzeptes benennen, damit wir sehen, es passt hinein, gerade auch bei den nicht investiven Maßnahmen. Und für mich ist auch ein wichtiger Punkt, dass wir auch hier Mindestanforderungen an die Kommunen stellen. Es gibt genug Kommunen und genug Beteiligte, ich denke da auch an manche Wohnungsbaugesellschaften, die sagen, das ist ja ganz schön mit dem Integrierten Handlungskonzept, aber wir machen das, was wir wollen. Wir haben sowieso schon vorgehabt, die Siedlung zu sanieren, und jetzt kommen wir auf diese Weise an günstiges Geld heran, und da sagen wir nein. Es gibt mehr als das, was ihr euch jetzt vorstellt.

Ich denke, dass sich hier auch wirklich die Frage stellt, in welchem Geist diese Projekte eigentlich durchgeführt werden. Es gibt Projekte, die wirklich rein nach Nützlichkeitskriterien angegangen werden. Man will irgendwelche Probleme beseitigen, oder etwa die Polizei entlasten, weil die Sicherheit gefährdet ist, oder es sind irgendwelche wohnungswirtschaftlichen Dinge zu bewältigen. Auf der anderen Seite steht die Frage, inwieweit der Gedanke der Emanzipation von Randgruppen auch wirklich ernst gemeint ist, oder ob man das nur vorschiebt, um irgendwie durchzukommen.

Einige Anmerkungen zur Erfolgskontrolle: Es bemühen sich ja sowohl der Bund als auch einige Länder um eine entsprechende Erfolgskontrolle. Wir haben diese Projektgruppe „Soziale Stadt“ der ARGEBAU, da diskutieren wir jetzt schon seit längerer Zeit über diese ganzen Fragen, die heute hier auch zur Diskussion standen, auch über den Sinn und Zweck und die Brauchbarkeit von Kriterien, von quantitativen und qualitativen Kriterien. Da ist uns natürlich Herr Jasper aus Nordrhein-Westfalen sozusagen ein leuchtendes Vorbild, weil er ja schon sehr tief eingestiegen ist und wir daraus auch lernen. Aber es gibt auch andere Länder, die dieses tun. Ich möchte zum Abschluss sagen, dass ich etwas irritiert bin, dass wir genau in einem Projekt, was in jeder Hinsicht äußerst schwierig ist, auf einmal dieses Thema der Erfolgskontrolle so hoch hängen. Wir haben in Bayern seit 1971 über fünf Milliarden Mark in die Städtebauförderung gesteckt, aber wir

haben das Thema der Erfolgskontrolle nie so ganz offen und so scharf diskutiert wie jetzt. Und gerade jetzt, wäre es viel einfacher gewesen, zu sagen, wir haben soundso viele Häuser saniert und soundso viele Straßen schön gepflastert. Ich weiß nicht, ob wir uns da einen Gefallen tun, wenn wir das jetzt auf einmal zu hoch hängen. Ich meine, da hängen jetzt natürlich auch Interessen dran. Es gibt viele Institute, die auf einmal hier einsteigen. Wenn ich dann an die Berichte denke, die am Schluss rauskommen, die man an irgendwen weitergibt, an die Politik oder an andere Interessenten, das ist eine Erfahrung, die man in der Verwaltung auch macht, wenn man sehr nah an der Politik sitzt, dass da unheimlich viel herumgebügelt wird, und am Schluss die Frage bleibt, was dabei rauskommt.

Was nützt es uns denn tatsächlich, wollen wir eine verunsicherte Politik zufrieden stellen oder wollen wir, dass das Programm fortgesetzt wird? Bestimmte Sachen darf man dann einfach nicht sagen, weil das vielleicht falsch ankommt. Oder wollen wir die Bürger beruhigen, die zwar nicht viel spüren von der „Sozialen Stadt“, aber vielleicht dann wissen, wir messen und schauen nach, was da passiert? Wir haben eine Begleitforschung in Auftrag gegeben, die für uns sehr nützlich ist, die sich allerdings sehr stark auch in qualitativen Bewertungen bewegt. Für uns ist der Dialog mit der Begleitforschung sehr nützlich, mit denen, die in den Gemeinden tätig sind und nachgucken, mit den Leuten reden und uns eine Rückkopplung geben, anhand derer wir dann möglicherweise unsere eigenen Verhaltensweisen und unsere eigene Fördersicht und Regelungssicht, soweit wir das überhaupt tun wollen, korrigieren. Also ich denke, dass man in der Stadterneuerungspolitik, auch eine Richtungskorrektur damit einleiten kann. Aber insgesamt sollte man da ein bisschen zurückhaltend sein mit diesem Feiern der Evaluierung und des Monitoring, das wird wahnsinnig ausgeweitet und hat meines Erachtens nicht diese Bedeutung oder darf sie im Moment nicht haben.

Rolf-Peter Lühr

Danke sehr, Herr Distler, für diese sehr ehrliche, sehr nachdenkliche, aber letztlich doch Mut machende „Erfolgskontrolle“ des Programms „Soziale Stadt“. Die Städte, in denen immer mehr Menschen leben, bieten gute Voraussetzungen für die meisten von ihnen. Und wir wollen dafür sorgen, dass auch die, die in schwierigen Quartieren leben, die Chancen bekommen, die Städte allgemein an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, an sozialer Chancengleichheit, an Lebensqualität bieten. Aber die Städte, das hat Herr Distler mit seinem schönen Wort vom notwendigen Illusionsabbau noch mal ganz deutlich gemacht, können diese Probleme überhaupt nicht alleine lösen. Daher stellen dieses Programm „Soziale Stadt“ und die Ziele des Programms, wenn wir sie ernst nehmen, auch zentrale Anforderungen an eine solidarische und sozial verantwortliche Gesellschaft, Politik wie Wirtschaft, im Ganzen. Dieser Wechselbeziehung müssen wir uns immer bewusst sein. Wir müssen unseren Beitrag leisten, aber zugleich auch fordern, dass die Gesamtgesellschaft dazu ihren Beitrag leistet.

Ich danke Ihnen allen für Ihre Beiträge, allen hier oben auf dem Podium, Ihnen für Ihre Diskussionsbeiträge und für Ihr aufmerksames Zuhören. Nun bitte ich Herrn Dr. Preibisch, im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zuständig unter anderem für das Programm „Soziale Stadt“, zum Abschluss einige Worte an uns zu richten.

6

Schlusswort

Wolfgang Preibisch,
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Schlusswort

Wolfgang Preibisch, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen



Meine sehr verehrten Damen und Herren, dieser Kongress geht nun langsam zu Ende. Wir sind aber noch lange nicht am Ende. Wir sind nicht am Ende der Diskussion, die wir, mehr der Zeit geschuldet, hier abbrechen müssen. Wir sind noch lange nicht am Ende mit den Problemen, die wir immer nur anreißen können, und wir sind auch noch lange nicht am Ende mit dem Programm die „Soziale Stadt“. Dies möchte ich hier schon einmal ganz eindeutig für den Bund betonen. Wir sind auch noch nicht zu Ende mit den Veranstaltungen. Wir brauchen den weiteren Erfahrungsaustausch, wir brauchen die weitere Motivierung der Akteure auf allen Ebenen, und wir brauchen die gegenseitige Unterstützung, zu der solche Kongresse dienen sollen, für die sie sehr wichtig sind und für die wir immer wieder auch sehr dankbar sind. Und weil wir solche weiteren Veranstaltungen brauchen, möchte ich hier noch auf einige Veranstaltungen zu sprechen kommen, mit denen dieses Geschehen weiter unterstützt werden soll.

Schon morgen findet z.B. eine Veranstaltung in Hamburg statt, das „Forum Stadterneuerung 2001“. Ich will hier nicht alle diese Veranstaltungen aufführen, sondern einige herausgreifen, an denen der Bund in besonderer Weise beteiligt ist. Es sind Veranstaltungen, die gestern schon Bundesminister Bodewig kurz angesprochen hat, indem er von einem Spannungsbogen sprach, den wir mit diesem Impulskongress beginnen wollen und der dann Schritt für Schritt weitergeführt werden soll. Die nächste Veranstaltung wird Ende November, Anfang Dezember stattfinden, der Kongress „Armut und Gesundheit“ in Berlin. Er steht unter der Schirmherrschaft von Bundesgesundheitsministerin Schmidt und des Regierenden Bürgermeisters von Berlin Wowereit. Es soll dann weitergehen mit einer Tagung zum Thema „Soziale Stadt“, die das Diakonische Werk der evangelischen Kirche in Deutschland veranstaltet. Diese Veranstaltung soll am 6. und 7. Februar nächsten Jahres in Berlin stattfinden.

Der Höhepunkt dieses Spannungsbogens soll ein Kongress zur „Sozialen Stadt“ im Mai nächsten Jahres mit dem Bundeskanzler sein. Mit diesem Kongress wollen wir etwas aufgreifen, das auch hier in der Diskussion eine Rolle gespielt hat: Da war nämlich davon die Rede, dass das Programm „Soziale Stadt“ ganz oben auf der „Chefebene“ angesiedelt sein müsse. Genau deshalb sind wir froh, dass wir jetzt den Bundeskanzler selbst gewinnen konnten, an einer Veranstaltung für das Programm „Soziale Stadt“ mitzuwirken. Dies macht zum einen sichtbar, wie hoch das Programm innerhalb der Bundesregierung angesiedelt ist. Zum anderen soll der Konferenz und dieser ganze Spannungsbogen deutlich machen, dass „Soziale Stadt“ mehr ist als Stadtentwicklung und dass hier andere Ressortzuständigkeiten als die allein unseres Ministeriums, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, gefordert sind. Wenn eine solche Veranstaltung mit dem Bundeskanzler veranstaltet wird, dann zeigt das: hier ist die Bundesregierung als Ganze gefordert, und sie fühlt sich gefordert und engagiert sich im Ganzen.

Darüber hinaus soll der Spannungsbogen unterstreichen, wie vielfältig das Zusammenwirken ist, um das Programm „Soziale Stadt“ zum Erfolg zu führen. Der Spannungsbogen soll zeigen, welche unterschiedlichen Politikfelder zusammenwirken müssen: Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, Arbeitspolitik, Wirtschaftspolitik. Dies alles ist zur Sprache gekommen. Gezeigt werden soll auch, welche verschiedenen Bereiche und Ebenen zusammenwirken sollen und müssen: Bund, Land, Stadt, der Kongress in Berlin wird darüber hinaus von Kirchen und Sozialverbänden mitgetragen. Deshalb sind wir froh, dass wir auch eine Veranstaltung mit dem Diakonischen Werk der evangelischen Kirche haben, das dann ihrerseits andere Sozialträger einladen wird.

Zugleich wollen wir mit der Veranstaltung im Mai mit dem Bundeskanzler auch noch etwas Weiteres deutlich machen. Erstens: Die „Soziale Stadt“ ist ein wichtiger Baustein der Politik der Bundesregierung, nicht bloß eines Ministeriums. Zweitens: Dieses Programm ist Teil eines allgemeinen Politikansatzes. Es geht, das kam hier schon zur Sprache, bei diesem Programm oder im Rahmen dieses Programms auch um eine Neudefinition des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Der Bundeskanzler, Gerhard Schröder, hat das einmal mit dem Begriff „Zivilgesellschaft“ umschrieben – oder auch mit einem anderen Begriff, der hier ebenfalls schon gebraucht wurde, dem „aktivierenden Staat“. Deshalb geht vom Programm „Soziale Stadt“ etwas aus, das auch auf andere Bereiche der Verwaltung ausstrahlen soll. Es soll hier ein Einstieg in eine weiter gehende Reform der Verwaltung probiert werden, die darauf abzielt, festgefahrene Ressortabgrenzungen zu überwinden und zu mehr Integration zu kommen. Das Thema dieses Kongresses, integriertes Handeln, soll zu einem Thema werden für alle Bereiche oder jedenfalls für viele andere Bereiche der Verwaltung – auch deshalb die Veranstaltung mit dem Bundeskanzler.

Noch ein Weiteres: Mit dem Kongress wollen wir überdies deutlich machen, dass das Programm „Soziale Stadt“ Teil einer Politik ist, die sich neuen Herausforderungen stellt, Herausforderungen, die ausgehen von einem umfassenden Strukturwandel, von weltweiten Veränderungen. Das Programm „Soziale Stadt“ ist ein Mosaikstein in einem Gesamtgebilde, das den Menschen helfen soll, in einer solchen Zeit der radikalen und weit gehenden Veränderungen zurecht zu kommen. Wie weit diese Veränderungen gehen, will ich hier lediglich mit einigen Stichworten skizzieren, z.B. Zukunft der Renten, Zuwanderung, Globalisierung in der Wirtschaft, Terrorismus, Kriminalität. Das alles stürmt täglich über die Medien auf uns ein, und viele fragen sich: Wo finde ich Unterstützung, wo finde ich neue Orientierung? Hier gibt es auch ein Stichwort, das heißt Sicherheit im Wandel. Wir leben in einer Zeit des Wandels. Die Bürgerinnen und Bürger sollen spüren, dass ihnen hierbei Unterstützung angeboten werden soll. Sicherheit nicht im Sinne von Abwehr von Kriminalität, das auch; aber viel weiter gehend: Hier sollen den Bürgerinnen und Bürgern neue Stützen geboten werden in einer Zeit, in der es schwierig ist, sich neu zu orientieren.

Meine Damen und Herren, aus dieser Einbettung in die Gesamtpolitik ergibt sich, dass das Programm „Soziale Stadt“ langfristig angelegt ist. Trotz der jährlichen Entscheidungen über die Höhe im nächsten Jahr gibt es doch eine breite Grundsatzentscheidung für das Programm. Dies wird sich auch jetzt in den Haushaltsverhandlungen auswirken, die zurzeit im Parlament stattfinden. Morgen wird der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages sich mit dem Einzelplan für unser Ministerium befassen. Dann wird wahrscheinlich die Höhe der Bundesfinanzhilfen für das Programm „Soziale Stadt“ im nächs-

ten Jahr endgültig festgelegt. Wir erwarten die Fortführung auf dem hohen Niveau dieses Jahrs. Wir hatten ja in diesem Jahr die Anhebung gegenüber den Vorjahren von bisher 100 auf 150 Millionen DM Bundesmittel. Und wir sind sehr zuversichtlich, dass morgen der Haushaltsausschuss diese 150 Millionen Mark auch für das nächste Jahr beschließen wird, sodass wir auf diesem höheren Niveau mit dem Programm fortfahren können.

Lassen Sie mich ein kurzes Fazit ziehen. Erstens: Es geht also mit dem Programm „Soziale Stadt“ weiter, und zwar auf hohem Niveau. Der Bund wird das Seine dafür tun. Zweitens: Das Programm „Soziale Stadt“ hat eine große politische Bedeutung. Dies gilt nicht nur für die Regierung, es gilt auch für das Parlament, und dort, das sollten wir auch dankbar feststellen, über die Parteigrenzen hinaus. Nicht nur die Regierungskoalition im Deutschen Bundestages unterstützt das Programm „Soziale Stadt“, wir finden auch bei der Opposition Unterstützung. Deshalb ist es in den Fachausschüssen, die sich mit dem Programm befassen, für uns immer sehr angenehm, dass dort Anträge gestellt werden, die nicht auf Kürzung hinauslaufen, sondern eher auf eine Erhöhung. Die fachliche Notwendigkeit wird insgesamt in keiner Weise infrage gestellt.

Die sind, finde ich, gute Voraussetzungen für die weitere Arbeit, vor der wir stehen. Und dass das eine schwierige Arbeit ist, aber auch eine Arbeit, die wichtig für unsere Städte und für die Gesellschaft im Ganzen ist, hat dieser Kongress hier erneut eindrucksvoll unterstrichen. Deshalb können wir insgesamt doch mit einer gewissen Zufriedenheit wieder nach Hause und an unsere Arbeit gehen. Wir wissen, dass wir an einer wichtigen Aufgabe arbeiten. Wir wissen, dass wir vor großen Herausforderungen stehen, dass wir große Probleme, fast unlösbare Probleme vor uns haben, aber wir wissen auch, dass wir nicht ganz alleine stehen. Wir haben einen Rückhalt der Politik, wir haben auch die Gelegenheit, uns auf solchen Kongressen auszutauschen und uns auch gegenseitig immer wieder ein wenig Mut zu machen, wenn der eine oder die andere einmal gerade ein wenig zur Resignation neigt – Letzteres kommt natürlich auch bei dieser schwierigen Aufgabe immer wieder vor.

Zum Schluss möchte ich Dank sagen an alle, die zu diesem Kongress beigetragen haben. Mein Dank gilt zunächst Ihnen, meine sehr verehrten Kolleginnen und Kollegen, dafür, dass Sie gekommen sind, dafür, dass Sie sich so engagiert beteiligt haben. Gestern in der Vielzahl der Arbeitsgruppen war, meine ich, Gelegenheit doch für fast alle, sich zu Worte zu melden und einen persönlichen Beitrag zu leisten. Mein Dank gilt der Stadt und dem Land für die Gastfreundschaft, die wir hier an diesen beiden Tagen erfahren durften. Und schließlich und endlich danke ich dem Difu mit Herrn Löhr und allen seinen Mitstreitern für die erneut gute und erfolgreiche Durchführung und Vorbereitung dieses Kongresses. Wir fühlten wohl alle, dass wir hier in guten Händen sind.

Ich darf Ihnen abschließend noch ein gutes Nachhausekommen wünschen, eine gute Rückkehr; heute Nachmittag wünsche ich uns noch einen interessanten Aufenthalt hier, wenn wir unsere Besichtigungstouren machen und noch einige gute Eindrücke sammeln und Anregungen mitnehmen.

Auf Wiedersehen auf einer der Veranstaltungen, von denen ich vorhin sprach. Ich hoffe, dass wir dann weiter in einem guten und nützlichen Dialog für unsere gemeinsame Sache engagiert sein werden. Besten Dank, auf Wiederhören und auf Wiedersehen.