

Zweiter fachpolitischer
Dialog zur Sozialen Stadt

Ergebnisse der
bundesweiten Zwischen-
evaluierung und
Empfehlungen
zum Ergebnistransfer

Inhalt

1. Zweiter Fachpolitischer Dialog zur Sozialen Stadt –
Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung und
Empfehlungen zum Ergebnistransfer (Heidede Becker) 3
2. Programm des Zweiten Fachpolitischen Dialogs 11
3. Zwischenevaluierung: Zentrale Ergebnisse. Präsentation des
Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH 14
4. Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung 62

1. Zweiter Fachpolitischer Dialog
zur Sozialen Stadt – Ergebnisse der bundesweiten
Zwischenevaluierung und Empfehlungen zum
Ergebnistransfer (Heidede Becker)



Mit der Veranstaltungsreihe „Fachpolitische Dialoge zur Sozialen Stadt“ eröffnete das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) im November 2003 die zweite Phase der Forschungsbegleitung zum Programm „Soziale Stadt“. Gegenstand der ersten Phase war die im Auftrag des Bundes durchgeführte Implementation des neuen Programms „Soziale Stadt“ durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu). Mit der Veranstaltungsreihe wurde eine Diskussionsplattform für den Informations- und Erfahrungsaustausch für alle an der Umsetzung des Programms Beteiligten sowie für Politik, Verbände und Fachöffentlichkeit geschaffen. Während auf dem Ersten Fachpolitischen Dialog am 20. November 2003 die Ergebnisse der Programmbegleitung durch das Difu und der Untersuchungsansatz zur bundesweiten Zwischenevaluierung des Programms „Soziale Stadt“ durch das beauftragte Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) präsentiert wurden, standen auf dem Zweiten Fachpolitischen Dialog am 14. Oktober 2004 die Ergebnisse dieser Zwischenevaluierung sowie die auf ihnen basierende Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Programms und seiner Umsetzung im Mittelpunkt.

Zwischenbilanz zum Programm Soziale Stadt

Bund und Länder haben 1999 die Städtebauförderung um das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: Soziale Stadt) ergänzt, um der sich verschärfenden sozialen und räumlichen Spaltung in Städten und Gemeinden gegenzusteuern. Mit diesem auf Partizipation, Integration und Kooperation angelegten Programm wird gegenwärtig in 363 Programmgebieten ein neuer Politikansatz der Stadtteilentwicklung gefördert. Daran sind 252 Städte und Gemeinden beteiligt. Für das Programm „Soziale Stadt“ wurden im Bundeshaushalt 1999 bis 2004 rd. 408 Millionen Bundesmittel zur Verfügung gestellt. Mit den ergänzenden Mitteln von Ländern und Gemeinden (insgesamt zwei Drittel) standen damit in den ersten sechs Programmjahren insgesamt über 1,2 Milliarde für die Umsetzung des Programms bereit. Auch künftig sollen die Bundesfinanzhilfen auf hohem Niveau von jährlich 70 Millionen fortgeführt werden.

Zu den Besonderheiten des Programms gehört, dass von Beginn an in dem Leitfaden der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt die Evaluierung als fester Bestandteil der „Integrierten Handlungskonzepte“ etabliert wurde. Nach gut fünf Jahren der Programmumsetzung liegen nun nicht nur Evaluierungsergebnisse zur Sozialen Stadt auf Länderebene vor (in mehr als der Hälfte der Bundesländer: Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland), sondern auch die Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung, die im Auftrag des BMVBW, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) in den Jahren 2003/2004 erarbeitet wurde.

Ziel des BMVBW für diese „Zwischenbilanz“ war es, „dass ein unabhängiges Institut ‚mit dem Blick von außen‘ das Programm beurteilt, Hemmnisse der Programmumsetzung aufdeckt und uns Hinweise zur Optimierung gibt“ (Achim Großmann, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen). Dieses Verfahren wurde durch eine vom BMVBW berufene „Experten- und Steuerungs-

gruppe zur Zwischenevaluierung“, zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern von Städten und Gemeinden, des Deutschen Städtetages, der für die Programmumsetzung zuständigen Bundes- und Länderressorts sowie der Wissenschaft, begleitet. Dies betraf sowohl Ausschreibung und Auswahl der Gutachter als auch die Diskussion des Untersuchungsansatzes, der Auswahl von Fallstädten und von Zwischenergebnissen.

Parallel zur Erarbeitung der Zwischenevaluierung – so der Parlamentarische Staatssekretär Achim Großmann – wurden bereits mehrere Impulse in Gang gesetzt, um das Programm „voranzubringen“:

- seine Verankerung neben dem Stadtumbau im Baugesetzbuch, von der sich der Bund eine stärkere Unterstützung der Bündelung erhofft,
- das Plädoyer für die Städtebauförderung als gesamtstaatliche Aufgabe im Rahmen der Föderalismusdebatte,
- die Absicherung der Bundesfinanzhilfen für die Soziale Stadt in Höhe von jährlich rund 70 Mio. Euro bis zum Ende des ersten Jahrzehnts, von denen 0,2 % für Forschungsbegleitung eingesetzt werden können.

Ergebnistransfer im Rahmen des Zweiten Fachpolitischen Dialogs

Auf dem Zweiten Fachpolitischen Dialog ging es auf Basis der Evaluierungsergebnisse um Folgerungen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt und die Umsetzung der integrierten Stadtteilentwicklung. Diese Fragestellung stieß bei den etwa 130 Teilnehmerinnen und Teilnehmern (Akteure der Sozialen Stadt, Politik, Fachverbände und Fachöffentlichkeit) auf große Resonanz. Nach der Präsentation von Ergebnissen und Empfehlungen durch das IfS standen die Konsequenzen, die aus Sicht der zur Begleitung der Zwischenevaluierung eingerichteten Experten- und Steuerungsgruppe sowie von Bund, Ländern und Gemeinden, Politik und Fachöffentlichkeit aus den Evaluierungsergebnisse zu ziehen sind, im Mittelpunkt der Diskussion.

Als unmittelbare Folgeaktivitäten nach Abschluss der Zwischenevaluierung auf Bundes- und Landesebene kristallisierten sich folgende heraus:

- Die Länder verständigten sich mit dem Bund darauf, den Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt im Frühjahr 2005 auf Basis der vorliegenden Evaluierungsberichte zu aktualisieren und zu präzisieren. Dies betrifft unter anderem die stärkere Fokussierung einzelner Handlungsfelder (Schule und Bildung, Integration von Migrantinnen und Migranten sowie Lokale Ökonomie), Erarbeitungshinweise für die Integrierten Entwicklungskonzepte (bisher „Integrierte Handlungskonzepte“), stärkere Betonung von Evaluierung und Monitoring sowie Forschungsbegleitung und Erfahrungsaustausch. Nach Abstimmung in der Projektgruppe Soziale Stadt der Bauministerkonferenz wird der neue Leitfaden unter www.sozialestadt.de abrufbar sein.
- Bund und Länder aktualisieren den Text zur Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung, in der jährlich inhaltliche und finanzielle Rahmenbedingungen der Städtebauförderung festgelegt werden. In die aktuelle VV Städtebauförderung 2005 wur-

de die „Integration von Migrantinnen und Migranten“ als Aufgabe der Sozialen Stadt explizit aufgenommen.

Das BMVBW unterstützt außerdem die Überlegungen in der Föderalismuskommission, Art. 104 a Abs. 4 Grundgesetz mit seinen engen Vorgaben zu reformieren, um eine Erweiterung der Bundesfinanzhilfen auf „investitionsfördernde Maßnahmen“ zu ermöglichen. Diese Anstrengungen sind mit dem Ende der Föderalismusdiskussion erst einmal auf Eis gelegt.

Appelle in der Diskussion richteten sich einerseits darauf, dass der vorhandene Gestaltungsrahmen des Programms Soziale Stadt besser genutzt werden sollte; hier wurde auf länderspezifische Unterschiede in der Handhabung hingewiesen. Andererseits standen Überlegungen im Vordergrund, wie durch Anreize, Orientierungshilfen und Instrumente eine Optimierung der Programmumsetzung erreicht werden kann.

Als strategische Schlüsselthemen für die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt zeichneten sich in der Diskussion Fragestellungen zu Ressortkooperation und Ressourcenbündelung, Integrierten Handlungskonzepten, Ansätzen zur Verstetigung sowie der Aufbau von sozialräumlichen Monitoringsystemen ab. Die vom IfS vorgetragene Forderung, bei den inhaltlichen Schwerpunkten der zukünftigen Programmumsetzung eine stärkere Konzentration auf die Handlungsfelder Bildung, Integration sowie Lokale Ökonomie und Beschäftigung zu legen, erfuhr große Unterstützung durch das Plenum.

Folgerungen für strategische Handlungsfelder

Ressortkooperation und Ressourcenbündelung

Einvernehmen besteht darüber, dass die Integration der Ressortpolitiken auf allen Ebenen zwar als Kernstück des Programms Soziale Stadt gilt, sich aber in der Praxis noch als Achillesferse der Umsetzung erweist. Das Handeln quer zu den Ressortgrenzen kann noch verbessert werden. Offen bleibt in der Diskussion, wie und von wem Anreize zur intensiveren ressortübergreifenden Kooperation und Koordination geschaffen werden können. Bund und Länder sehen sich aber in der Verpflichtung, „bessere Rahmenbedingungen für die Bündelung auf kommunaler Ebene“ zu schaffen. Von mehreren Seiten wird der besondere Appell an den Bund gerichtet, hier „erneut einen politischen Impuls zu setzen“ und das Programm stärker in den anderen Fachressorts des Bundes zu verankern.

Angesichts der gelungenen Kooperation mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in Sozialen Brennpunkten“ / E & C) wird die fehlende Kooperation mit anderen Fachressorts auf Bundesebene beklagt, vor allem eine fehlende Abstimmung mit dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

Integrierte Handlungskonzepte

Sowohl in den Ergebnissen der Zwischenevaluierung als auch in der Diskussion findet der integrierte Ansatz des Programms, wie er in den Integrierten Handlungskonzepten (im Baugesetzbuch: Integrierte Entwicklungskonzepte) zum Tragen kommt, breite Zustimmung und Bestätigung. Allerdings werden Defizite hinsichtlich einer konsistenten Strategieentwicklung, insbesondere der Ableitung, Formulierung und Operationalisierung der Ziele gesehen, die häufig zu abstrakt bleiben.

Verstetigungskonzepte

Übereinstimmung besteht darin, dass das explizite Ziel, der Aufbau von langfristig sich tragenden Strukturen, besondere Kraftanstrengungen und Zeit erfordert. Deshalb wird die frühzeitige Erarbeitung von Konzepten für die Verstetigung der erreichten Verbesserungen und den (phasenweisen) Abschluss der Förderung herausgestellt.

Aufbau eines programm- und sozialraumbezogenen Monitorings

Der Aufbau von Monitoringsystemen wird von vielen Seiten befürwortet, sollte aber stärker programmübergreifend (Soziale Stadt, Stadtumbau, traditionelle Städtebauförderung) organisiert sein, so dass Indikatorensysteme allgemein nutzbar sind. Der Auf- und Ausbau von Monitoringsystemen in den Kommunen kann auch aus den Bundesfinanzhilfen finanziert werden. Betont wird weiter, dass es dabei sowohl um den Einsatz qualitativer als auch quantitativer Methoden zur Beobachtung von Entwicklungen und Programmfortschritten gehen muss.

Soziale Stadt bleibt „Lernendes Programm“

Vor dem Hintergrund der Komplexität des Programms und seines weitgehend experimentellen Charakters soll aus Sicht vor allem der Experten aus der Steuerungsgruppe das Programm weiterhin als „lernendes Programm“ verstanden werden. In diesen Zusammenhängen gehören die Organisation des kontinuierlichen Erfahrungsaustauschs und Wissenstransfers auf Bundes- und Landesebene beispielsweise durch Transfer- und Servicestellen, die Unterstützung der Umsetzung durch Programmbegleitung und Begleitforschung sowie die Einrichtung von Begleitsystemen wie Evaluierung und Monitoring (inzwischen in den Leitfaden der ARGEBAU aufgenommen).

Akzentuierung zentraler Handlungsfelder

Schule und Bildung

Unbestritten erweist sich die Bildungssituation in den Programmgebieten der Sozialen Stadt häufig als dramatisch. Schulen gelten als Schlüsselinstitutionen in den Quartieren, als die Institutionen, mit denen eine soziale Isolierung von Kindern und Jugendlichen in eher demotivierenden Armutsmilieus durchbrochen werden kann. Es wird die Notwendigkeit bestätigt, dass in den benachteiligten Stadtteilen ein offensives gebietsbezogenes Bildungsmanagement aufgebaut werden muss. Dabei soll es stärker als bisher um eine

integrierte Sozial-, Familien-, Jugend- und Bildungspolitik gehen. Die Übergänge von vorschulischer Betreuung, Schule und Beruf müssen mehr Beachtung finden und Schulen, Betriebe, Kinder- und Jugendhilfe sowie Quartiermanagement stärker in vernetzte Strukturen eingebettet werden.

Über den Bildungsstatus (Bildungserfolge, Schulübergänge, Schulverweigerung, Schulabbruch) von Kindern und Jugendlichen in den Quartieren ist viel zu wenig bekannt. Die Zusammenarbeit mit der Schul- und Kultusverwaltung sollte ausgebaut werden.

Seitens der Bundestransferstelle wurde das Thema mit der 16. Ausgabe der *Soziale Stadt Infos*, die Anfang März 2005 erschienen ist, aufgegriffen. Auch die Fachtagung zur Sozialen Stadt am 30. Mai in Berlin war dem Thema „Bildung im Stadtteil“ gewidmet. Ziel dieser Tagung war es, im Erfahrungsaustausch zwischen bildungsbeteiligten Akteuren und Institutionen aus den maßgeblichen Politik- und Handlungsfeldern Strategien zur Bildungsförderung in benachteiligten Stadtteilen zur Diskussion zu stellen, innovative Projekte zu präsentieren und eine stärkere Vernetzung zwischen integrierter Stadtteilentwicklung und Bildungsarbeit zu unterstützen.

Integration von Migrantinnen und Migranten

Als „eine der ganz großen Zukunftsfragen für unsere Städte“ wird angesehen, inwieweit es gelingt, leistungsfähige Konzepte für die Integration von Migrantinnen und Migranten zu entwickeln und zu realisieren. Dabei geht es vorrangig zunächst auch darum, sich über die Ziele einer Integrationspolitik in den Kommunen und Quartieren zu verständigen. Erschwert werden das Zusammenleben in den Stadtteilen und die Herausbildung einer intensiven Quartiersöffentlichkeit auch dadurch, dass sich die Einbindung von Haushalten mit Migrationshintergrund und Migrantenorganisationen als schwierig erweist. Eine „multikulturelle Stadtpolitik und Stadtteilpolitik“ erfordert Orientierungshilfen, Rahmenbedingungen und Instrumente von Bund und Ländern und könnte durch die Förderung von Modellvorhaben unterstützt werden.

Darüber hinaus wird das Bildungs- und Beschäftigungsdefizit bei Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien als besonders bedrohlich erachtet und auch vor diesem Hintergrund eine Verstärkung des Handlungsfeldes Schule und Bildung als zentral betont.

Lokale Ökonomie und Beschäftigung

Bisher ist es noch nicht ausreichend gelungen, die Wirtschaftsförderung zu einem relevanten Teil auf die kleineren lokalen Unternehmen umzulenken, die eine wichtige Bedeutung für die Stärkung der Quartiere haben. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und auch die Arbeitsämter/jetzt Arbeitsagenturen waren und sind in die Strategien der Sozialen Stadt noch viel zu wenig eingebunden. Für das Handlungsfeld Lokale Ökonomie und Beschäftigung wird ein Schwerpunkt bei der Bestandssicherung der Unternehmen gesehen. Zudem erscheint es besonders wichtig, die Effekte der Arbeitsmarktreform (Hartz IV) für die Situation in den Programmgebieten zu analysieren.

Dauerhafte Absicherung integrativer Stadtteilentwicklung

Aus den Diskussionen des Zweiten Fachpolitischen Dialogs und aus den anschließenden öffentlichen Debatten (am 20. Januar 2005 Plenardebatte im Deutschen Bundestag zum Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ weiterentwickeln und ausweiten“, am 13. April 2005 Anhörung vor dem Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestags zum Programm Soziale Stadt) wird deutlich, dass der integrative Ansatz des Programms als grundlegend angesehen, jedoch durchaus noch nicht von allen Beteiligten im notwendigen Maße getragen und befördert wird. Die Ausweitung von Förderbeständen über investive Maßnahmen hinaus wird von einigen Seiten eher skeptisch beurteilt. Vor allem aber gibt es großen Nachholbedarf dabei, in den Zuständigkeiten der maßgeblichen Fachressorts den sozialräumlichen Bezug zu verankern.

Das Programm genießt hohe Akzeptanz bei den Vor-Ort-Akteuren, bei beteiligten Städten und Gemeinden sowie breiten Teilen der Fachwelt, dennoch ist es insgesamt – auch in der relativ einschlägigen Fachöffentlichkeit – noch zu wenig präsent. Eine dauerhafte Sicherung des integrativen Stadtteilentwicklungsansatzes setzt deshalb voraus, dass in den Bemühungen um einen hohen Bekanntheitsgrad des Programms und seiner Wirkungen sowie Anstrengungen zur Koordination und Integration nicht nachgelassen wird.

Darüber hinaus erscheint es als unerlässlich, frühzeitig Gefährdungsfaktoren für die Umsetzung des Programms zu identifizieren. Dies gilt beispielsweise für die angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte, die nicht nur die ressortübergreifende Koordination erschwert, sondern es zunehmend Städten und Gemeinden unmöglich macht, ihren Eigenanteil aufzubringen. Dazu gehört auch, Klarheit über das, was mit dem Programm geleistet werden kann, zu schaffen und es vor falschen Erwartungen zu schützen; gesamtgesellschaftliche Probleme sind nicht auf Quartiersebene und nicht allein mit dem Programm zu lösen – allenfalls können ihre Folgen für die Lebensverhältnisse in den Stadtteilen gemildert werden. Als gefährdet muss auch das Verständnis der Städtebauförderung als gemeinschaftliche Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden gelten, wenn die „unbedingt zu erhaltende Mischfinanzierung“ (Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung) z.B. in der Föderalismuskommission zur Diskussion gestellt wurde. Den Ansatz integrativer Stadtteilentwicklung dauerhaft abzusichern, bedeutet kontinuierliche Bemühungen um verstärkte politische und gesellschaftliche Verankerung des Programms Soziale Stadt.

April 2005

2. Programm des Zweiten Fachpolitischen Dialogs



Ort

Haus der Kirche

(am Karl -August - Platz)
Goethestraße 27- 30
10627 Berlin

Termin

14. Oktober 2004
ab 10.30 Uhr

Verkehrsanbindungen

Ankunft am
Flughafen Tegel: Bus 109
bis **Jakob-Kaiser-Platz,**

Umsteigen in die U-Bahnlinie 7
Richtung Rudow
bis U-Bhf. **Wilmerdorfer Straße**
(Fahrzeit incl. 15 Min Fußweg: ca 45 Min.)

Ankunft am
U-,S- und Fernbahnhof Zoologischer Garten:

U-Bahnlinie 2 Richtung Ruhleben
bis U-Bhf. **Deutsche Oper**

oder S-Bahn Richtung Potsdam Stadt
bis **S-Bhf. Charlottenburg**

(Fahrzeit incl.10 Min. Fußweg ca. 25 Min.)

Anmeldung

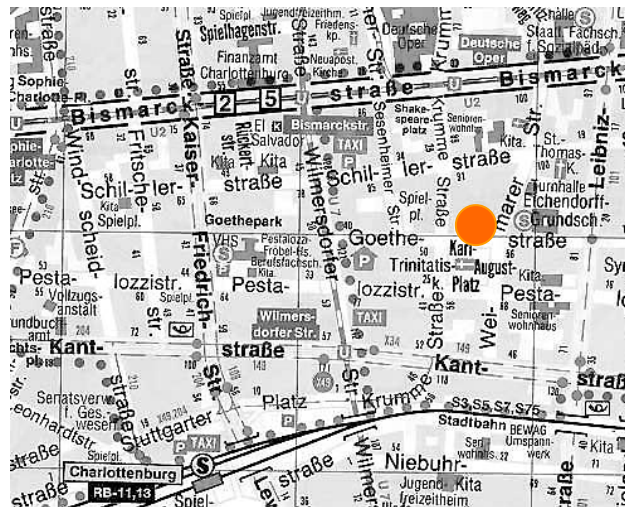
Die Teilnahme ist kostenlos.

Wir bitten Sie, sich bis zum 2. Oktober 2004 mit dem beigefügten Formular anzumelden.

Eine Anmeldebestätigung erfolgt nicht.

Anmeldungen werden nach der Reihenfolge des Eingangs berücksichtigt.

Wir empfehlen die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel, da Parkplätze nur in sehr beschränktem Umfang vorhanden sind.



Bundesministerium
für Verkehr, Bau-
und Wohnungswesen



2. Fachpolitischer Dialog zur Sozialen Stadt

Bundesweite Zwischenevaluierung -
Ergebnisse und Folgerungen

14. Oktober 2004
Haus der Kirche, Berlin

1999 haben Bund und Länder die Städtebauförderung um das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: Soziale Stadt) ergänzt, um der sich verschärfenden sozialen und räumlichen Spaltung in den Städten gegenzusteuern. Mit diesem auf Partizipation, Integration und Kooperation angelegten Programm wird gegenwärtig in mehr als 330 Programmgebieten in rund 230 Städten und Gemeinden ein neuer Politikansatz der Stadtteilentwicklung gefördert.

Mit dem 2. Fachpolitischen Dialog wird die im November 2003 gestartete Veranstaltungsreihe „Fachpolitische Dialoge zur Sozialen Stadt“ fortgeführt. Die Reihe dient dazu, die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt einer breiteren fachpolitisch interessierten Öffentlichkeit zur Diskussion zu stellen.

Im Mittelpunkt des 2. Dialogs stehen die Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung, die im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik durchgeführt wurde.

Während die Vormittagsdiskussion den Erkenntnissen der Zwischenevaluierung zur strategischen Bedeutung des Programms sowie zu Umsetzungsformen und -erfahrungen auf kommunaler Ebene, Bundes- und Länderebene gewidmet ist, geht es am Nachmittag vor allem um den Ergebnistransfer, um Folgerungen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Programms Soziale Stadt und seine Umsetzung.

Programm

10:30 Begrüßung

*Dr. jur. Rolf-Peter Löhr,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin*

10:40 Begrüßung

*Achim Großmann,
Parlamentarischer Staatssekretär beim
Bundesminister für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen, Berlin*

11:00 Ergebnisse der bundesweiten Zwischen- evaluierung des Programms Soziale Stadt

*Dr. Reinhard Aehnelt,
Prof. Dr. Hartmut Häußermann,
Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik, Berlin*

12:00 Diskussion der Untersuchungsergebnisse

*Moderation:
Prof. Dr. Wendelin Strubelt,
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung,
Bonn*

13:00 Mittagsimbiss

14:00 Folgerungen und Empfehlungen für das Programm Soziale Stadt und seine Umsetzung ...

... aus Sicht der Experten-/
Steuerungsrunde „Soziale Stadt“

*Prof. Dr. Uwe-Jens Walther,
Technische Universität Berlin*

... aus Ländersicht

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

... aus Bundessicht

*Dr. Wolfgang Preibisch,
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen, Berlin*

Diskussion „Perspektiven für die Soziale Stadt“

*Moderation:
Dr. Heidede Becker,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin*

gegen

16:00 Ende der Veranstaltung

3. Zwischenevaluierung: Zentrale Ergebnisse. Präsentation des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH



Zwischenevaluierung Soziale Stadt

**Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen, vertreten durch das
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung**

Zentrale Ergebnisse

Baugesetzbuch § 171e:

"Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden Menschen erheblich benachteiligt ist."

"Benachteiligte Stadtteile":

- "bauliche Missstände"
- Konzentration von Haushalten mit multiplen sozialen Problemen
- "Abwärtsentwicklung",
"Polarisierung"

Indikatoren:

- Hohe Sozialhilfedichte
- Hohe Arbeitslosenquote
- Hoher Ausländeranteil
- Mängel der städtebaulichen Situation
- Unterdurchschnittliche Wohnungsqualität
- Schlechtes Image
- Zahlreiche Leerstände

Komplexe Problemlage

Determinanten:

- Investitionstätigkeit im Quartier
- Arbeitsmarktsituation
- Schulische und berufliche Qualifikation der Bewohner
- Wohlfahrtsstaatliche Leistungen
- Wohnungsangebot in der Gesamtstadt
- Funktion des Quartiers in der Stadt

Diagnosen (Theorien):

- **Container-Theorie (physischer Determinismus)**
"Wenn die baulichen Missstände behoben werden, werden sich auch die sozialen Verhältnisse verbessern"
- **Soziallagen-Theorie (Sozialpolitische Perspektive)**
"Wenn es allen besser geht, geht es auch dem Quartier besser"
- **Kontext-Theorie (Soziologische Diagnose)**
"Eine hohe Arbeitslosenquote wirkt ansteckend"
"Ein Armuts-Quartier macht die Bewohner ärmer"

Strategien:

- Container-Theorie:

 - Bauliche Missstände beheben (Investitionen)
 - Image verändern

- Soziallagen-Theorie:

 - Arbeitslosenquote senken
 - Einkommenssituation verbessern
 - Lokale Ökonomie stärken

- Kontext-Theorie:

 - Endogene Potenziale entwickeln
(Vernetzung, Empowerment, Sozialkapital)
 - Soziale Zusammensetzung verändern

Integriertes Handlungsprogramm

Probleme der Implementation:

- Bundesmittel nur für Investitionen
- Ressortkoordination bisher völlig unzureichend
- Projektleitung auf kommunaler Ebene in der Regel beim Stadtplanungsamt

Strategien folgen vorrangig
der Container-Theorie

Ressort-Grenzen:

- Die fachliche Orientierung der Ressorts ist klientel- bzw. problembezogen
- Die "räumliche Dimension" wird als **Fachaufgabe** der für den Städtebau zuständigen Ministerien angesehen

Baugesetzbuch: § 171e Kontext-Theorie

Wenn ein **Gebiet** aufgrund der
Zusammensetzung und wirtschaftlichen
Situation der darin lebenden Menschen
erheblich benachteiligt ist

liegt ein sozialer Missstand vor.

Konsequenzen:

- Soziale Zusammensetzung
 - ☞ erhalten? ("Endogene Potenziale entwickeln")
 - ☞ verändern? ("Aufwertung")
- Die Kontexteffekte für die nachfolgende Generation neutralisieren: Integration, Schule und berufliche Bildung

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Ressortkooperation

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Komplexe Probleme



Integriertes Handeln



Ressortkooperation

Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel integrierten Handelns und dem investiven Instrument

sonst droht aus dem Leitprogramm ein weiteres Instrument der Städtebauförderung zu werden

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Ressortintegration auf Bundesebene:

Das war die Aufgabenstellung:

- Verbesserung der fachübergreifenden Zusammenarbeit, (vor allem Inneres, Arbeit, Familie, Wirtschaft, Bildung)

Das wurde erreicht:

- BMFSFJ: Programmplattform E&C / Teilprogramme
- BMI: Programme zur Aussiedlerintegration
- Bundesanstalt für Arbeit: Rundschreiben März 2000

Das bleibt erforderlich:

- Fortsetzung und Ausweitung der Kooperation mit dem BMFSFJ
- Weitere Initiativen zur Kooperation mit Inneres, Arbeit, Bildung

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Ressortintegration auf Landesebene:

Formen:

- Interministerielle Arbeitsgruppe, Steuerungsgruppen, Lenkungsgruppe, Staatssekretärinnenrunde usw.
- Beteiligung Spitzenverbände

Ergebnisse:

- Integrierte Parallel- bzw. Ergänzungsprogramme (Beispiel Bremen)
- Landesprogramme (Beispiel Berlin, Hamburg, NRW)
- Parallele Ressortprogramme (Beispiel Hessen, Bremen)
- Ressortprogramme mit Gebietsbezug (Beispiel NRW, Berlin)

Tendenz:

- Steuerungsgruppen wenig strategisch aktiv
- Zunehmend projektbezogene Arbeit
- Teilweise nur noch formelle Existenz

Ressortkooperation auf kommunaler Ebene

- Dezernatsübergreifende Lenkungsgruppen meist vorhanden
- Kooperation verbessert
- Vernetzung mit externen Akteuren verbessert
- Entscheidungen fallen meist in “Kernteams” (Projektverantwortliche, QM)

- nicht als strategische Projektgruppe organisiert
- es überwiegt projektbezogene Abstimmung
- Kooperationsgremium hat meist keine Steuerungsfunktion
- nur teilweise erfolgt eine Integration externer Akteure

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Beteiligung der verschiedenen Akteursgruppen

	An IHk und/oder Steuerungs-gremien beteiligt	Kontinuierliche Mitarbeit in Arbeitsgruppen etc. und/oder Projektträger*
Kommunalpolitiker	74,0%	13,3%
Wohnungsunternehmen	60,0%	16,0%
Schulen und Volkshochschulen	35,2%	39,8%
Organisationen im sozialen Bereich (inkl. Kirchen)	29,4%	35,3%
Wirtschaftsorganisationen, Kammern, Gewerkschaften	13,7%	15,1%

Mittelbündelung

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Mittelbündelung auf Länderebene:

Bei EU-Mitteln entscheidend: Ziel-1-Gebiet oder Ziel-2-Gebiet

Beispiele:

NRW: Ziel 2-Gebiete: 17 von 45 Soziale-Stadt-Gebieten

Saarland: Stadt-Vision-Saar: 14 von 15 Soziale-Stadt-Gebieten

Berlin: alle 17 Gebiete, Ziel 1: Ostgebiete , Ziel 2: Westgebiete

Niedersachsen: EIB-Darlehen: 2 von 30 Gebieten

Sachsen-Anhalt: Urban 21: von 23 Gebieten gehören 8 zur Sozialen Stadt

Sachsen: VwV-Stadtentwicklung: von 25 gehören 3 zur Sozialen Stadt

Brandenburg: ZiS und Soziale Stadt parallel

Mittelbündelung auf kommunaler Ebene:

- Lenkung von freiwilligen und gesetzlichen Leistungen der Kommune in das Gebiet
- Kofinanzierung von Projekten im Programm Soziale Stadt
- Akquise zusätzlicher Projekte, die nicht aus der Sozialen Stadt finanziert werden

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Normalleistungen im Gebiet:

- Soziale Stadt teilweise “Schutz” vor Kürzungen,
- Soziale Stadt teilweise “Anlass” für Kürzungen
- insgesamt nicht systematisch verknüpft

Kofinanzierung im Programm:

- im Rahmen der Städtebauförderung
- durch Wohnungsunternehmen

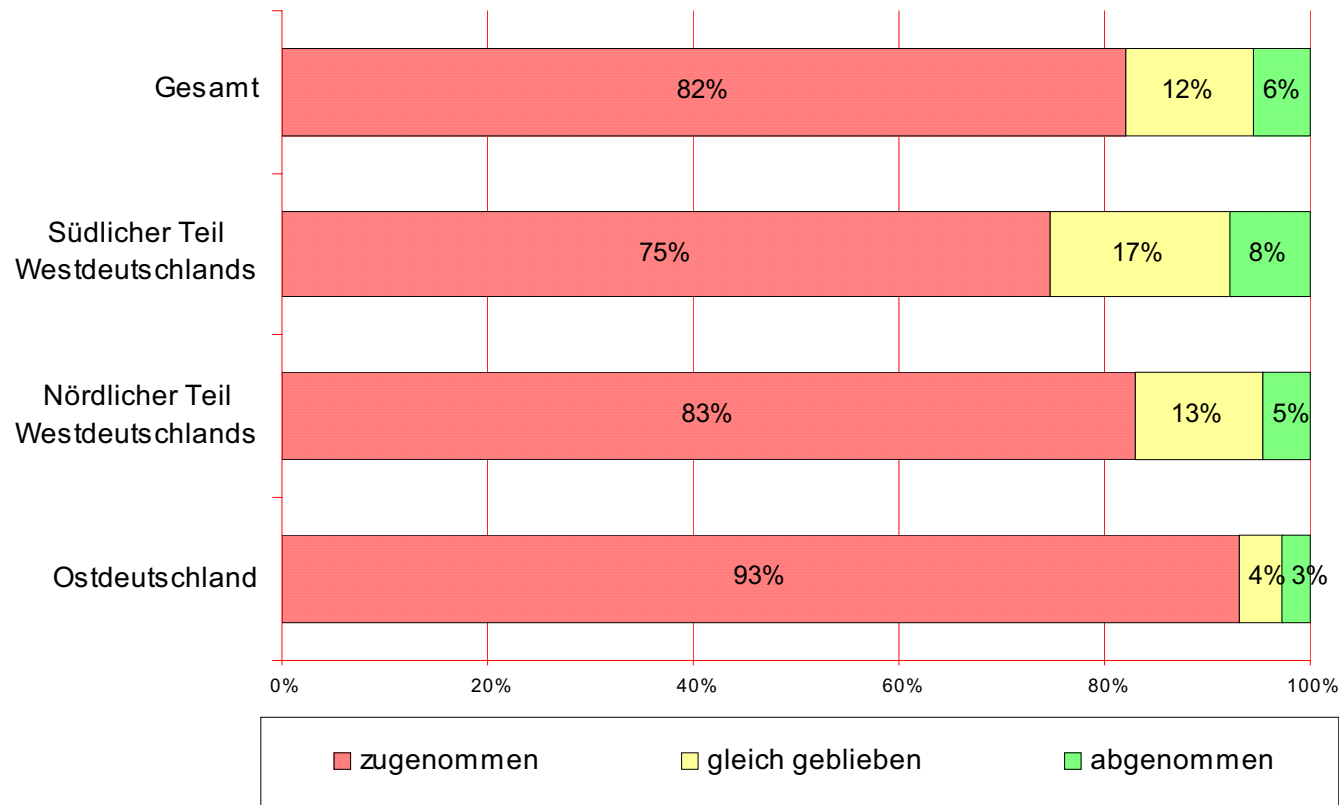
Zusätzliche Projekte im Programmgebiet:

- häufig: E&C, abnehmend: ABM, SAM, BSI
- sehr aufwändig, es fehlt an Beratung
- zu wenig Kontinuität

Wirkungen

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Entwicklung der sozialen Unterschiede zwischen den Stadtteilen im Allgemeinen (ohne Intervention Soziale Stadt)



F65Folien15-07-04 G(3)

Materielle Veränderungen:

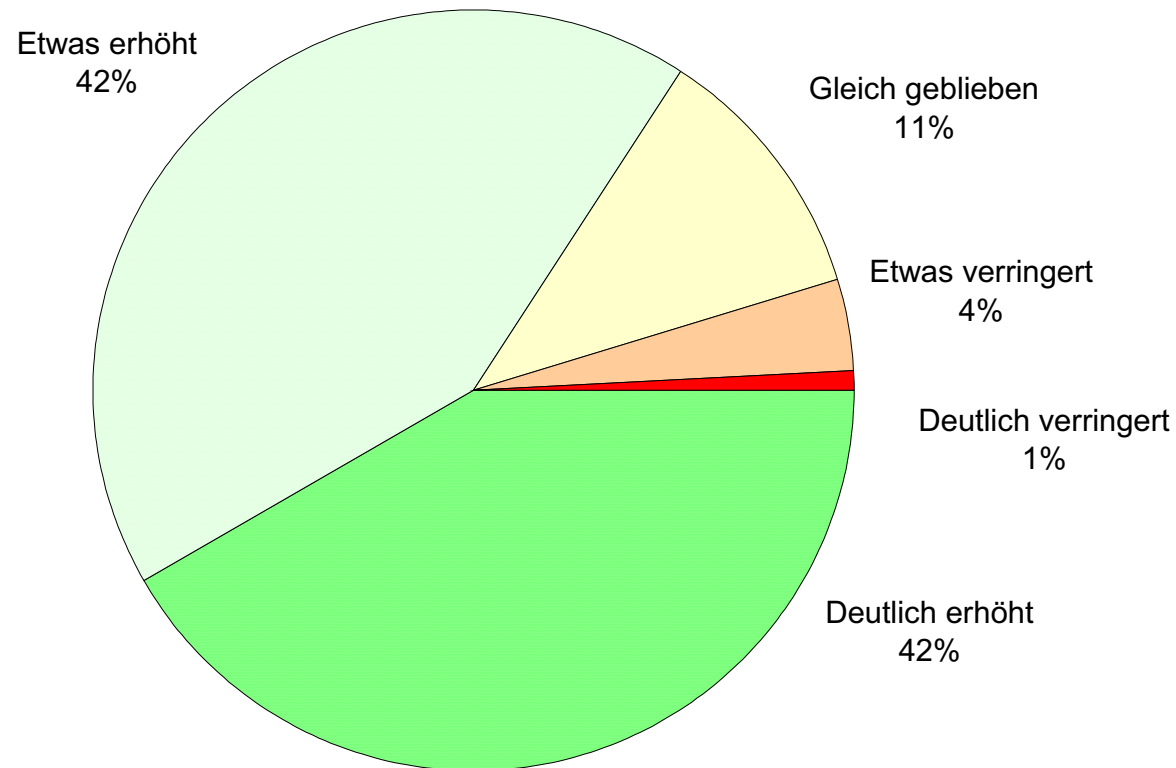
- Verbessertes Wohnumfeld
- Ausbau der Infrastruktur
- Zusätzliche Angebote für Kinder und Jugendliche
- Besserer Zustand des öffentlichen Raums

Immaterielle Wirkungen:

- Aufmerksamkeit
- Aufbruchstimmung
- Image

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

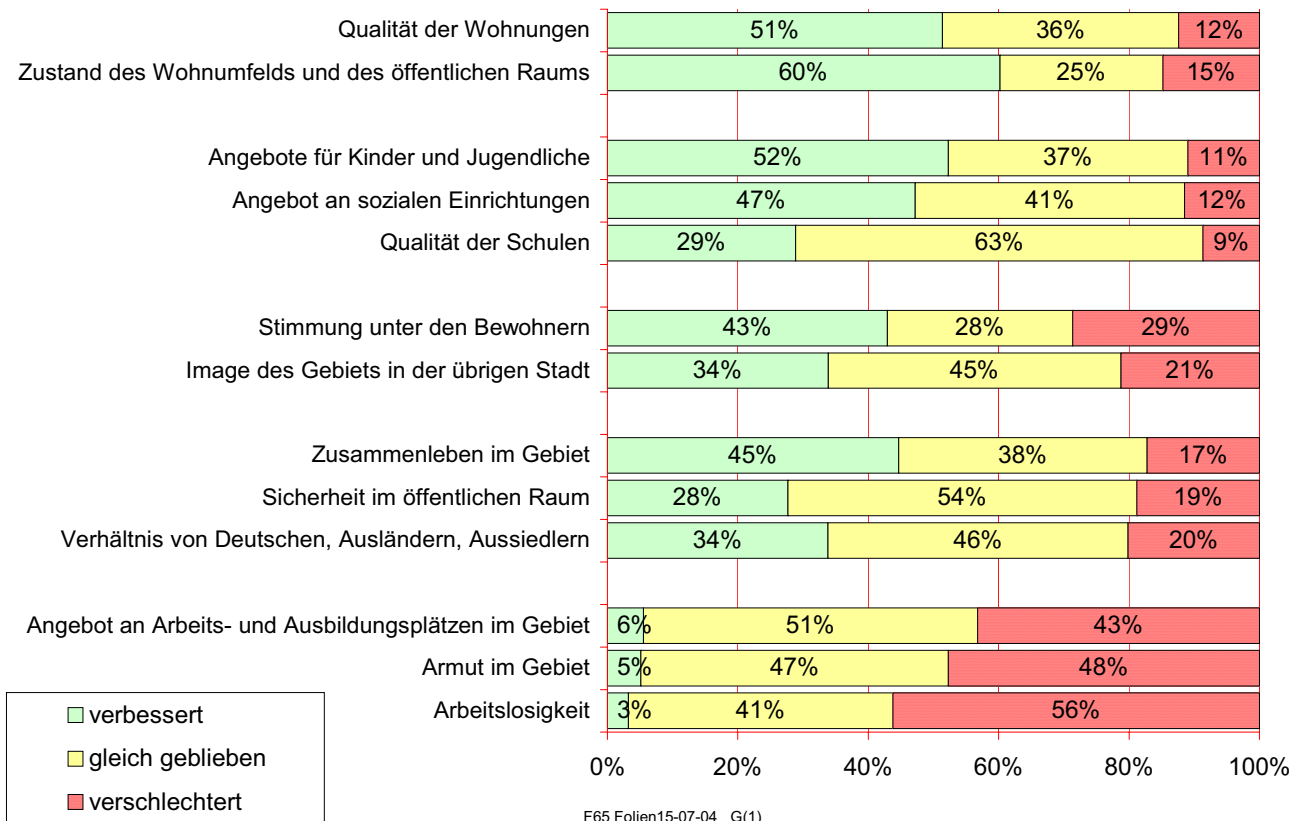
Entwicklung der Aufmerksamkeit der kommunalen Politik für die "Problem-Stadtteile"



F65 Folien15-07-04 G(2)

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Entwicklung der Situation im Gebiet seit 1999 (Einschätzung der externen Akteure)



Zentrale Handlungsfelder

- Schule
- Migration
- Lokale Ökonomie

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Programm trifft eine
Problemlage,
die in vielen Städten als
dringlich angesehen wird
und für die es
bisher kein geeignetes
Instrumentarium gab.

Bei der Fortschreibung des Programms
sind **neue, wichtige Handlungsfelder**
stärker zu beachten:

- **Integration** in multikulturellen Quartieren
- Die Bedeutung von allgemeiner und beruflicher **Bildung**
- Die Stärkung der **Lokalen Ökonomie**

Ein starker **Abbau der
Arbeitslosigkeit** allein
würde die Problemlagen,
auf die das Programm Soziale
Stadt zielt,
nicht grundlegend beseitigen.

Integrierte, gebietsbezogene
Handlungsprogramme
können den Eindruck der
Verwahrlosung und Vernachlässigung
relativ rasch beseitigen,
was sowohl für die
Quartiersbevölkerung als auch für die
Außenwahrnehmung
von großer Bedeutung ist.

Das Programm muss
genauer
auf die Abmilderung bzw.
Beseitigung
der **negativen Kontexteffekte**
ausgerichtet werden,
die von einer räumlichen
Konzentration sozial benachteiligter
Haushalte ausgehen.

Auch wenn die ausschließlich
quartiersbezogenen Maßnahmen **nicht**
eine grundlegende Wende
in der Quartiersentwicklung einleiten
können,
so tragen sie doch zu einer
Stabilisierung der Situation und zur
Entschärfung bzw. Vermeidung von
Konflikten bei.

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Das Programm Soziale Stadt
ist ein geeignetes Instrument,

- um die **Verfestigung** von sozialräumlichen Ausgrenzungen in den Städten zu **bekämpfen**,
- um benachteiligte **Quartiere** zu **stabilisieren**,
- um das **Zusammenleben** verschiedener ethnischer Gruppen in einem Quartier sozial **verträglich** zu **organisieren** und die Potenziale **kultureller Vielfalt** zu entfalten,
- um die **negativen Kontexteffekte** auf die Lebenschancen von Bewohnern zu **verringern** oder zu **neutralisieren**.

Die Städte sollten bei der Umsetzung des Programms weiterhin großen Handlungsspielraum haben. Bund und Ländern sollten aber höhere Standards in Bezug auf Begründung der Gebietsauswahl, Strategieentwicklung sowie Monitoring und Erfolgskontrolle vorgeben.

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

- Abbau von Infrastrukturdefiziten
- Verbesserung der baulichen und städtebaulichen Situation
- Abbau von Stigmatisierung
- **Schwerpunkte in der Zielsetzung auf der Verbesserung der Lebenschancen nachwachsenden Generationen. Diese werden am stärksten durch die negativen Kontexteffekte beeinträchtigt.**

Empfehlungen an Bund und Länder

Das Programm Soziale Stadt...

...ist eine gute Grundlage für gemeinsame Anstrengungen zur Bearbeitung komplexer Problemlagen

...soll als eigenständiger Teil der Städtebauförderung mit eigenem Budget fortgeführt werden

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

Die Bundesregierung soll...

... eine neue Initiative zur Koordination und Kooperation der Ressorts unternehmen

Auf Länderebene sollten...

...die Koordinierungsanstrengungen zwischen den Ressorts wieder verstärkt werden.

...nicht-investive Zwecke bei der Förderung die gebührende Berücksichtigung finden

...für konsumtive Maßnahmen flankierende Länderprogramme aufgelegt werden

Der Leitfaden der ARGEBAU sollte...

...überprüft und präzisiert werden

...eine Hierarchisierung und Priorisierung realistischer Ziele vornehmen

...die wichtigsten Handlungsfelder eindeutig bestimmen

Die Länder sollten...

...verbindlichere Vorgaben für die Aufnahme von Gebieten machen

...verbindlichere Vorgaben für die Fortführung der Förderung machen

- nachprüfbare Problemdiagnose, Stadtteilmonitoring
- Qualifizierte IHks, ressortübergreifend entwickelt
- von Bewohnern verwalteter Verfügungsfond

...ein Fördermonitoring durchführen

Aufbauend auf dem Stadtteilmonitoring sollten...

...regelmäßige Berichte über den
Stand der Stadtentwicklung in
Deutschland erstellt werden

Empfehlungen an die Kommunen

Zwischenevaluierung Soziale Stadt

- Probleme sorgfältig und nachvollziehbar diagnostizieren
- gesamtstädtische Bezüge berücksichtigen
- Perspektiven für den Stadtteil bestimmen
- Rechtzeitige Erarbeitung eines Phasing-Out-Konzeptes

Qualität der Integrierten Handlungskonzepte verbessern:

- Entwicklung einer konsistenten Strategie
- Bildung klarer Prioritäten
- Definition operationalisierter und überprüfbarer Ziele

Quartiersmanagement:

- Freiräume bei der Organisation erhalten
- verwaltungsextern organisieren
- seine Grundlagen verstetigen

Kernteam der Programmleitung:

- Enge Kooperation von Stadtentwicklung/Bau und Soziales sicherstellen

Bildung von strategischen Allianzen in den zentralen Handlungsfeldern

- Bildung
- Zusammenleben von ethnischen Gruppen im Stadtteil
- Lokale Ökonomie und Beschäftigung (entsprechende Potenziale vorausgesetzt)

4. Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung



**Stellungnahme der
Experten- /Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms
„Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“
(kurz: „Soziale Stadt“)
zu der Zwischenevaluierung des Programms
durch das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik**

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik eine Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ vorgenommen. Der Bericht wurde auf der 7. Sitzung der Experten-/Steuerungsgruppe am 15. Juli 2004 durch das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik vorgestellt und diskutiert und auf der 8. Sitzung am 30. September 2004 abschließend und zustimmend beraten. Der Bericht kommt u. a. zu folgender zentraler Schlussfolgerung und Empfehlung:

Das Programm „Soziale Stadt“ ist ein geeignetes Instrument, um den wachsenden Segregationstendenzen in vielen Quartieren entgegenzuwirken, um benachteiligte Quartiere zu stabilisieren, um das Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen in einem Quartier sozial verträglich zu organisieren und die Potenziale kultureller Vielfalt zu befördern, um die negativen Kontexteffekte auf die Lebenschancen von Bewohnerinnen und Bewohnern zu verringern oder zu neutralisieren. Es soll daher als eigenständiger Teil der Städtebauförderung mit eigenem Budget fortgeführt werden.

Die Empfehlungen der Gutachter finden die einhellige Unterstützung der Experten-/ Steuerungsgruppe. Die Experten-/Steuerungsgruppe stellt zusammenfassend fest:

- (1) Das Programm weist in die richtige Richtung. Es muss konsequent fortgeführt und weiterentwickelt werden.
- (2) Die „vertikale“ Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen sollte durch klarere Aufgabenteilung verbessert werden.
- (3) Die „horizontale“ Ressortkoordination und -kooperation ist zu vertiefen.
- (4) Die Kohärenz zwischen Zielen und Mitteln des Programms sollte erhöht werden.
- (5) Bestehende Handlungskonzepte sollten gezielt fortentwickelt, eine qualifizierte Gebietsauswahl gesichert werden.
- (6) Partnerschaftliche Ansätze und Zusammenarbeit müssen gestärkt werden.
- (7) Das Programm ist als lernendes System auszubauen.
- (8) Zeichen der Verstetigung sollten gesetzt werden.

1. Das Programm weist in die richtige Richtung. Es muss konsequent fortgeführt und weiterentwickelt werden

Die Experten-/Steuerungsgruppe teilt das grundsätzliche Ergebnis der Evaluation, dass mit dem Programm Soziale Stadt richtige und wichtige Schritte in Richtung auf eine sozial orientierte Stadtpolitik gemacht wurden.

Das Programm ist eine wichtige Zukunftsinvestition, weil es auf Chancengleichheit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner hinwirkt, den wachsenden Segregationstendenzen und sozialräumlichen Problemlagen in städtischen Quartieren entgegentritt und so die wirtschaftliche Basis der Stadtgesellschaften langfristig

durch soziale Kohärenz absichern hilft. Die Ursachen für diese Negativentwicklungen liegen nicht allein in den Gebieten selbst, sondern sind in erster Linie gesamtgesellschaftlich begründet. Das Programm ist deswegen auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Traditionelle sektorale Politikansätze allein sind hier nicht zielführend. Nur der qualitativ veränderte integrative Ansatz der Bündelung von Mitteln und Handlungen über Ressortgrenzen hinweg kann die komplexen und vielfältigen Problemlagen lösen. Die verfassungsrechtliche Grundlage für das Programm in Art. 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes ist im Rahmen der Föderalismusreform zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Die Experten-/Steuerungsgruppe ist daher einhellig der Auffassung, dass das Programm als gemeinschaftliche Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen auch in Zukunft fortgeführt und weiterentwickelt werden muss. Dabei sollten die folgenden Prinzipien leitend sein:

2. „Vertikale“ Kooperation zwischen Bund, Ländern und Kommunen durch klarere Aufgabenteilung verbessern: Die Rolle des Bundes

Die „vertikale“ Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden setzt ein abgestimmtes Zusammenwirken der unterschiedlichen politischen Ebenen mit klarer Aufgabenteilung voraus. Die Experten-/Steuerungsgruppe unterstützt die Forderung der Gutachter, hier seitens des Bundes erneut einen politischen Impuls zu setzen.

Die Aufgabe des Bundes im Programm Soziale Stadt ist seine aktivierende Funktion. Durch die bundesweite Verankerung und Unterstützung des Programms kann der Bund flächendeckend Impulse setzen und Handlungsspielräume eröffnen. Dies gilt vor allem in drei Feldern:

- **Rechtsbasis:** Die Verwaltungsvereinbarung des Bundes mit den Ländern, basierend auf Art. 104a GG, ist eine feste Basis zur Finanzierung der gewaltigen Aufgaben in den Soziale-Stadt-Gebieten. Mit dem § 171e BauGB (in der Fassung vom 24. Juni 2004) hat der Bund diese gesamtstaatliche Aufgabe durch eine Aufnahme in den Handlungskatalog des Besonderen Städtebaurechts gesetzlich verankert. Die Experten-/Steuerungsgruppe begrüßt diese Gesetzgebung ausdrücklich.
- **Finanzielle Unterstützung:** Hier sollte auch der Bund durch eine stärkere Ressortkooperation und Bündelung der verfügbaren Bundesmittel bessere Voraussetzungen für die Bündelung auf Landes- und Kommunalebene schaffen.
- **Programmbegleitung und Wissenstransfer:** Hier sollten stärkere Synergieeffekte durch verbessertes Zusammenführen und Austausch bestehender Erfahrungen und Wissensbestände angestrebt werden (siehe Punkt 7: Lernendes System).

Gemessen an seiner Querschnittsbedeutung ist das Programm in den aktuellen politischen Diskussionen um Reformvorhaben zu wenig präsent. Die Experten-/Steuerungsgruppe ist daher der Auffassung, dass das Programm und sein Anliegen eines neuerlichen Impulses bedarf, um es politisch noch stärker in den anderen Fachressorts zu verankern. Damit soll nicht nur die Ressourcenbündelung verbessert, sondern gleichzeitig verhindert werden, dass Maßnahmen anderer Fachressorts die Ansätze des Programms Soziale Stadt konterkarieren.

3. „Horizontale“ Ressortkoordination und -kooperation vertiefen

Die Integration der Ressortpolitiken ist der Kern des neuen Politikansatzes. Die Evaluation zeigt, wie wenig entwickelt dieser Kern noch ist. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Ressortkooperation zu stärken sowie die sozialräumliche Dimension auch in anderen Politikfeldern und gesellschaftspolitischen Reformen sichtbar zu verankern.

Die Zwischenbewertung unterstreicht, dass Ressortkooperation und Bündelung der Ressourcen Voraussetzung für den integrierten Politikansatz sind. Beides zu stärken ist Aufgabe

von Bund, Ländern und Kommunen. In der Verwaltungszusammenarbeit sind sozialräumliche und zielgruppenspezifische Arbeitsweisen und Programme besser zu verzahnen.

Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung zeigen, dass Programme anderer Ressorts eine maßgebliche Impulsfunktion in benachteiligten Stadtteilen haben können (Beispiele: Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C); Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS) u.a.). Insbesondere der strategisch wichtige Bereich von Arbeit und Wirtschaft muss hier deutlich besser einbezogen werden, wohl wissend, dass die Lösung der Probleme der Menschen im Quartier auch außerhalb des Quartiers gesucht werden müssen.

Auf Länder- und kommunaler Ebene sollten zugleich Gestaltungsspielräume zur Förderung und Unterstützung nicht-investiver Maßnahmen in den Quartieren, die das Förderprogramm selbst eröffnet, soweit wie möglich genutzt werden.

4. Die Kohärenz zwischen Zielen und Mitteln des Programms erhöhen

Das Programm fordert von den Akteuren ein hohes Maß an Einsicht in Probleme, Ursachen und Lösungen. Es sollte diesen engen Zusammenhang von Problemdefinitionen, Zielen und Mitteln stärker fördern. Die Experten-/Steuerungsgruppe ist der Auffassung, dass dabei dem Leitfaden der ARGEBAU und der Qualifizierung der Gebietsauswahl eine Schlüsselrolle zukommt.

Der Leitfaden der ARGEBAU gibt den beteiligten Kommunen bereits zentrale Orientierung. Er ist Hilfsmittel, um Ziele, Mittel und Wirkungen des Programms aufeinander abzustimmen und ist entsprechend weiterzuentwickeln. Dazu ist es erforderlich,

- die *Zielbestimmung* des Programms zu schärfen; ohne die erforderliche Breite und Vielfalt der Ziele aufzugeben, sollten die Ziele, die nur schwer durch das Programm maßgeblich beeinflusst werden können (wie z.B. die Beschäftigung in den Quartieren zu verbessern) auf eine realistische Basis gestellt werden;
- die *Bandbreite des Kriteriums „investiv“* (Art. 104a GG) offener und offensiver zu definieren, um die Finanzierung breit gefächerter Stadtteilprogramme zu ermöglichen;
- gemeinsame *Standards zur Sicherung der Verfahrensqualität* in Abstimmung mit parallelen Programmen festzulegen (z.B. für die Beteiligung von Stadtteilakteuren und Quartiersbevölkerung, für den Aufbau eines Monitorings);
- die unterschiedlichen *Auswirkungen auf Frauen und Männer* zu beachten und die Förderung der Chancengleichheit (Gender Mainstreaming), wie sie jetzt auch in § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB niedergelegt ist, in der Programmumsetzung gezielt zu verankern;
- verstärkt Hinweise und Hilfestellungen zum Aufbau, zur Optimierung und zur effizienten Nutzung geeigneter und verhältnismäßiger *Begleitsysteme* zu geben.

Vor dem Hintergrund vielfältiger und individueller Ausprägungen der Benachteiligung von Stadtteilen sollte dadurch aber keinesfalls die notwendige Breite problemadäquater inhaltlicher Lösungen eingeeengt werden. Die Stärke des Leitfadens liegt darin, den Experimentiercharakter und den Ansatz des Programms als lernendes System zu unterstützen.

5. Bestehende Handlungskonzepte fortentwickeln, qualifizierte Gebietsauswahl sichern

Eine qualifizierte Auswahl der Gebiete stellt Weichen für die Kohärenz der Maßnahmen. Der Gebietsauswahl sollte neben der Bedürftigkeit stärker als bisher die Qualität der Strategien und Lösungsansätze zugrunde gelegt werden (qualifizierte Verknüpfung mit integrierten Handlungskonzepten). Gleiches gilt für die Fortschreibung bestehender Handlungskonzepte.

Eine qualifizierte Gebietsauswahl verbindet den Nachweis von Problemen (Bedürftigkeit) und Potenzialen (Machbarkeit) der Gebiete mit handlungsorientierten Strategien und Lösungskonzepten (Umsetzbarkeit). Integrierte Handlungskonzepte sind gezielt und stärker als bisher in gesamtstädtische Entwicklungsstrategien einzubetten, um die Gefahren einer isolierten Betrachtung von Gebieten und „Problemverschiebung“ in andere Gebiete zu verhindern.

Eine solche qualifizierte Verknüpfung (Begründung der Gebietsauswahl, Problem- und Potenzialanalyse, Relevanz und Kohärenz der Strategie, zielorientierte Auswahl von Maßnahmen, Einbeziehung von weiteren Akteuren, Partizipation von Bewohnerinnen und Bewohnern, Aufbau eines Monitorings u.ä.) sollte deswegen maßgebliches Kriterium für die Aufnahme in das Programm bzw. die Fortentwicklung bestehender Handlungskonzepte werden, um die Prozessqualität insgesamt zu stärken.

6. Partnerschaftliche Ansätze und Zusammenarbeit stärken

Das Programm will veränderndes Handeln und Verantwortung auf viele Schultern verteilen. Die Evaluation zeigt, dass solche partnerschaftlichen Ansätze in einzelnen Gebieten zwar vorhanden, in ihrer strategischen Ausrichtung aber noch wenig entwickelt sind. Deswegen sollte in den Kommunen und Quartieren verstärkt die Bildung strategischer Allianzen und Partnerschaften unterstützt werden. Sie sind ein wesentlicher Schlüssel, um sich selbst tragende Strukturen dauerhaft aufzubauen.

Bei der Stärkung partnerschaftlicher Ansätze muss deutlicher als bisher dafür geworben werden, dass die Aufgaben der Sozialen Stadt auch Aufgaben von privaten und nicht-staatlichen Einrichtungen sind. Schwerpunktsetzungen können dabei hilfreich sein: die Experten-/Steuerungsgruppe teilt die Sicht der Evaluation, dass die Bereiche Schule und Bildung, Integration und Zusammenleben sowie Lokale Ökonomie und Beschäftigung prioritär sind. Die Partnerschaften sollten im Rahmen des Integrierten Handlungskonzeptes aufgezeigt und damit die Qualität des akteursübergreifenden Ansatzes vor Ort deutlich gemacht werden.

7. Das Programm als lernendes System ausbauen

Die Soziale Stadt ist kein „fertiges“ Programm, sondern ein neuer Politikansatz. Er muss in ständiger Weiterentwicklung begriffen sein, wenn er angemessene Antworten auf die Probleme finden soll. Dieser Charakter des Programms als lernendes System muss noch bewusster genutzt und institutionell gesichert werden.

Jede Maßnahme muss vor Ort jeweils auf sehr spezifische Probleme und Potenziale neu zugeschnitten werden; auch der Gesamtansatz des Programms muss sich ständig an seiner Umsetzbarkeit und seinen Erfolgen messen und weiterentwickeln lassen. Der Programmansatz setzt auf aktive Entwicklung mit der Bevölkerung und möglichst vielen Akteuren im Stadtteil. Dazu werden Informationsgrundlagen und Begleitsysteme benötigt, die den systematischen Austausch sichern. In vielen Kommunen und Ländern liegen reichhaltige Erfahrungen, Daten, Gutachten vor; viele Länder und der Bund haben eine wissenschaftliche Programmbegleitung und Transfers organisiert. Aber dieses (verstreute) Wissen ist noch zu wenig miteinander verknüpft.

Ziel sollte sein, im Sinne eines kontinuierlichen Dialogs den Austausch aller beteiligten Ebenen und Bereiche zu fördern und für die Weiterentwicklung und Qualifizierung des Programms nutzbar zu machen, insbesondere durch

- Verbesserung der Informationsgrundlagen: Als aktives Steuerungsinstrument für die Praxis sollten programmspezifische Monitorings über den Programmfortschritt und über die Veränderung in den Quartieren bzw. in den Kommunen sowie prozessbegleitende Evaluationen als feste Bestandteile des Programms Soziale Stadt vorgesehen werden – ebenso wie eine regelmäßige bundesweite Berichterstattung über die Stadt-

entwicklung. Dieses sollte durch die Bereitstellung von Fördermitteln und Beratung gewährleistet werden.

- Einbindung von wissenschaftlicher Expertise: Verglichen mit Programmen in europäischen Ländern ist die Wissensbasis über das Programm und die sozialräumliche Entwicklungen in den Städten sehr schmal. Daher sieht die Experten-/Steuerungsgruppe die Notwendigkeit einer umfassenden kleinräumigen Stadtbeobachtung als Instrument der Politikanalyse und -beratung. Die große Chance des Programms ein lernendes System zu sein, sollte auch dahingehend genutzt werden, durch zusätzliche wissenschaftliche Untersuchungen die Entwicklungen in den Gebieten zu analysieren. Ferner sollten in stärkerem Maße internationale Erfahrungen berücksichtigt werden.
- Ausbau und Verknüpfung von Transferstellen und Begleitsystemen in Bund und Ländern: Ausschlaggebend für die erfolgreiche Umsetzung und Weiterentwicklung des Programms ist, dass die Akteure vor Ort weiter qualifiziert und motiviert werden (z.B. durch Erfahrungsaustausch, Fachveranstaltungen, Fortbildungen). Diese Aufgabe muss auch auf Bundesebene mit hoher Priorität gesehen und fortgesetzt werden.

Bund und Länder werden aufgefordert, Überlegungen zum Monitoring und entsprechenden Begleitsystemen auszutauschen und sich auf ein einheitliches Vorgehen zu verständigen, um Synergien im Sinne eines lernenden, selbstkorrigierenden Systems zu nutzen.

8. Fazit : Zeichen der Verstetigung des Programms setzen

Die Notwendigkeit des Programms und seine positiven Wirkungen in den Quartieren sind selbst nach kurzer Programmlaufzeit eindeutig. Die Evaluation bietet aktuell die Chance, damit an die Akteure des Programms und an die Öffentlichkeit deutliche Botschaften zu richten, um das politische Gewicht des Programms dauerhaft zu erhöhen:

- für eine zeitnahe und detaillierte Vermittlung der Ergebnisse der Zwischenevaluierung in die Länder und Kommunen. Diese Aufgabe sollte die Bundestransferstelle Soziale Stadt übernehmen;
- für eine erneute Mobilisierung für die Ziele der Sozialen Stadt auf Bundesebene, um Bewusstsein für stadtpolitische Fragen in Bundesressorts und -politiken zu schärfen und deutlicher institutionell zu verankern;
- für eine Verstetigung des begonnenen Dialogs auf Bundesebene in Form eines Fachbeirats wie bei anderen städtebaulichen Programmen üblich. Ein solches unabhängiges Gremium begleitet die weiteren Fortschritte bei der Umsetzung des Programms und steht dem Ministerium beratend zur Seite;
- für eine Verstetigung des Evaluationsgedankens, um positive wie negative Erfahrungen zur ständigen Weiterentwicklung des Instrumentariums zu nutzen. Die Experten-/Steuerungsgruppe spricht sich für eine Fortsetzung einer bundesweiten Evaluation aus, insbesondere um die materiellen Wirkungen zu überprüfen;
- für eine kontinuierliche Unterstützung der Akteure in den Gemeinden und Quartieren bei der Implementation und Durchführung des komplexen Programms mit dem Ziel, nachhaltige Strukturen zu schaffen.

Bonn/Berlin, 13. Oktober 2004