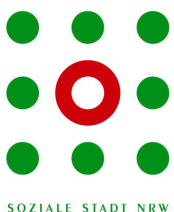


Projektbericht



Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt NRW“

Studie im Rahmen der Evaluation
des integrierten Handlungsprogramms
„Soziale Stadt“ in Nordrhein-Westfalen



UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN



Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt NRW“

Studie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“

Auftraggeber:

Städtenetz Soziale Stadt NRW, ein Zusammenschluss von 29 Städten in Nordrhein-Westfalen im Programm „Soziale Stadt“, in Kooperation mit dem

Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen

Bearbeitung:

Dr. Reinhard Aehnelt
Dr. Michael Kahl

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
Lützowstr. 93
10785 Berlin
[http:// www.ifsberlin.de](http://www.ifsberlin.de)

Prof. Dr. Ulrike Berendt
Dipl.-Ing. Melanie Kloth
Dipl.-Ing. Marcelo Ruiz

Institut für Politikwissenschaften
Universität Duisburg-Essen
Lotharstr. 65
47048 Duisburg
<http://www.uni-due.de/politik/berendt.php>

Fotos: Jürgen Diemer

Druck: Stadt Essen, Amt für Zentralen Service

Herausgeber: Stadt Essen

Auflage: 500

Essen, 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Vorwort	6
1. Der Kontext des Evaluierungsbausteins "Analyse qualitativer Prozesse"	8
2. Die Methode der Untersuchung.....	10
2.1 Methodenmix.....	11
2.2 Zentrale Forschungsfragen.....	16
3. Das Programm Soziale Stadt NRW.....	19
3.1 Strukturmerkmale der Programmgebiete.....	20
3.2 Fördervolumen und Förderschwerpunkte des Programms.....	24
3.3 Die Interministerielle Arbeitsgruppe (InterMAG) als Steuerungsinstrument.....	26
3.4 Die Rolle der Bezirksregierungen.....	27
3.5 Das Städtenetz Soziale Stadt NRW im Prozess der Steuerung.....	28
4. Integrierte Projektentwicklung.....	29
4.1 Bündelungsmöglichkeiten auf Landesebene.....	31
4.1.1 Die InterMAG als Bündelungsinstanz.....	33
4.1.2 Bündelungsmöglichkeiten in den wichtigsten Handlungsfeldern.....	34
4.1.3 Integrierte Projektentwicklung - Zusammenfassende Einschätzung der Ressortkooperation auf Landesebene.....	44
4.2 Integrierte Projektentwicklung auf kommunaler Ebene.....	45
4.2.1 Die Integrierten Handlungskonzepte.....	45
4.2.2 Prozesszusammenhang der Entwicklung integrierter Projektansätze.....	47
4.2.3 Umsetzung des integrierten Ansatzes.....	48
4.2.4 Formen der Integration von Handlungsfeldern und Projekten.....	50
4.2.5 Verknüpfungsmuster der Handlungsfelder.....	52
4.2.6 Muster der Akteursvernetzung.....	56
4.2.7 Synergetischer Mehrwert.....	61
4.2.8 Integrierte Projektentwicklung und Controlling.....	63
4.3 Einschätzung der integrierten Projektentwicklung.....	64
5. Steuerung in der Sozialen Stadt.....	68
5.1.1 Untersuchungsaspekte.....	69
5.2 Ressort- und ebenenübergreifende Steuerung und Vernetzung.....	71
5.2.1 Erarbeitungsphase des Integrierten Handlungskonzepts.....	73
5.2.2 Federführung über das Stadtteilprogramm.....	74
5.2.3 Verwaltungsinterne ämterübergreifende Abstimmungsgremien.....	75

Inhaltsverzeichnis

5.2.4	Kernteams.....	77
5.2.5	Bilaterale Gespräche/Treffen.....	78
5.2.6	Mitgestaltende Akteursgremien.....	79
5.2.7	Themen- und handlungsfeldspezifische Arbeitsgruppen.....	80
5.2.8	Verfügungsfondsgremien.....	82
5.2.9	Bedeutung und Funktion des Stadtteilmanagements.....	83
5.2.9.1	Unterschiedliche Organisationsformen des Stadtteilmanagements und ihr Einfluss auf die Prozess- und Steuerungsqualität.....	85
5.2.9.2	Typen von Stadtteilbüros und ihre Wirkung auf das Stadtteilprogramm.....	91
5.2.10	Rolle der Politik in den neuen Steuerungsstrukturen.....	92
5.3	Die Gestaltung der Steuerungs- und Organisationsstrukturen.....	94
5.3.1	Einflussfaktoren auf die Gestaltung der Organisationsstrukturen.....	94
5.3.2	Prozess- und Steuerungsqualitäten spezifischer Steuerungstypen....	96
5.4	Nachhaltigkeit der aufgebauten Strukturen.....	98
5.4.1	Unterschiedliche Verstetigungsstrategien.....	103
6.	Aktivierung und Beteiligung.....	104
6.1	Ausgangslage in den Gebieten.....	107
6.1.1	Befragung zum gesellschaftlichen Engagement.....	110
6.2	Formen der Aktivierung und Beteiligung.....	112
6.2.1	Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.....	113
6.2.2	Beteiligung bei der Erarbeitung der Integrierten Handlungskonzepte.....	114
6.2.3	Maßnahmebezogene Beteiligungsansätze.....	116
6.2.4	Gremienbezogene Beteiligungsmöglichkeiten.....	118
6.2.5	Verfügungsfonds.....	119
6.2.6	Gemeinwesenarbeit (GWA).....	121
6.2.7	Stadtteilvereine und Ehrenamt.....	122
6.3	Beteiligung aus der Sicht der Bewohner.....	124
6.3.1	Bekanntheit des Programms und des Stadtteilbüros.....	124
6.3.2	Beteiligung an Stadtteilaktivitäten.....	126
6.3.3	Beteiligung verschiedener Bewohnergruppen.....	127
6.4	Ergebnisse der Aktivierungs- und Beteiligungsansätze.....	130
6.5	Bewertung der Gebietsentwicklung.....	135
6.5.1	Die Ergebnisse der Bewohnerbefragung im Überblick.....	135
6.5.1.1	Bewertung in den einzelnen Dimensionen.....	137
6.5.1.2	Problemprofil in Altbau- und Neubaugebieten.....	140
6.5.1.3	Bewertung durch verschiedene Bewohnergruppen.....	141
6.5.1.4	Wahrnehmung der Entwicklung in den letzten Jahren.....	143
6.5.1.5	Bewertung der Gesamtentwicklung.....	144
6.5.1.6	Die Ergebnisse nach Handlungsfeldern.....	145

Inhaltsverzeichnis

5

7.	Image der Gebiete.....	150
7.1	Gründe für ein negatives Gebietsimage.....	151
7.1.1	Bebauung und Wohnumfeld, soziale Merkmale der Bewohnerschaft.....	152
7.1.2	Politische Entscheidungen.....	153
7.1.3	Wirtschaftlicher Strukturwandel.....	153
7.1.4	Negative Vorkommnisse.....	153
7.2	Die Wahrnehmung der Gebietsimages durch die Bewohner.....	154
7.3	Wahrnehmung der Imageprobleme durch die Programm- verantwortlichen.....	155
7.3.1	Maßnahmen zur Imageverbesserung.....	155
7.3.2	Veränderung des Gebietsimages.....	158
8.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	161

Literaturverzeichnis

Materialverzeichnis

Im folgenden Text wird die übliche grammatikalische Namensform im Interesse einer besseren Lesbarkeit beibehalten. Wenn nicht ausdrücklich anders dargestellt, sind stets Männer und Frauen gleichermaßen bezeichnet.

Vorwort

Als 1993 im Land Nordrhein-Westfalen eine „neue“ Stadteilerneuerungspolitik die Städte ermunterte, den konkreten Problemlagen in ihren benachteiligten Stadtgebieten mit ganzheitlich ausgerichteten ressortübergreifenden Handlungskonzepten entgegenzutreten, war der besondere Experimentiercharakter das Markenzeichen dieses Handlungsansatzes.

Er erlaubte den Städten in Nordrhein-Westfalen, problemgenaue und bedarfsgerechte innovative Projektansätze und Mehrzielprojekte zu entwickeln und „integrierte Handlungsansätze“ in der Stadteilerneuerung zu erproben, welche unter Bündelung von Mitteln verschiedener Ressorts und mit enger Einbindung der lokalen Akteure und betroffenen Bewohner integrierende und imagefördernde Wirkung entfalten sollten.

Seit 1999 ist dieser Programmansatz der „Sozialen Stadt“ auch auf Bundesebene etabliert und inzwischen im BauGB verankert. Wichtiger Schwerpunkt in der neuen EU-Förderphase ist die Entwicklung städtischer Problemgebiete.

Aber worin genau liegt der Erfolg des Programms und der spezifischen Handlungsansätze? Wie werden solche Projektansätze positiv wirksam? Was sind die Geheimnisse des „Erfolges“?

Mit dem im Januar 2002 von allen Fraktionen einstimmig verabschiedeten Beschluss des Landtags „Nur gemeinsam lässt sich die soziale Stadt verwirklichen – Integrative Ansätze der Stadtentwicklung unterstützen und fortführen“ wurde die Landesregierung aufgefordert, „für die Evaluierung des Handlungsprogramms Maßstäbe und Qualitätskriterien zu entwickeln, die den Veränderungsprozess in der Stadtentwicklung nachvollziehbar dokumentieren, messen und überprüfbar machen“.

In der Folge wurde von einem Expertenteam ein Evaluationskonzept erarbeitet. Ziel war es Grundlagen zu erheben, um die Wirksamkeit der integrierten Handlungsansätze in benachteiligten Quartieren besser zu dokumentieren, positive wie negative Entwicklungen frühzeitiger zu identifizieren und Interventionsansätze fundierter beurteilen zu können.

Mit der hiermit vorgelegten „Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt NRW“ wird ein Teilstück dieses umfangreichen gemeinsamen Evaluations-Vorhabens zur Sozialen Stadt in Nordrhein-Westfalen abgeschlossen, das sich insbesondere mit den qualitativen Aspekten der

- Integrierten Projektentwicklung
- Steuerung in der Sozialen Stadt
- Aktivierung und Beteiligung von Bewohnern
- Veränderung des Images der Gebiete

befasst hat.

Vorwort

7

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik Berlin hat die mehrjährige Untersuchung zusammen mit der Universität Duisburg-Essen im Auftrag des Städteneetzes Soziale Stadt NRW erarbeitet und wurde hierbei von einer Steuerungsgruppe aus dem Städtenez Soziale Stadt NRW, dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und dem Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen begleitet.

Wir danken allen Beteiligten in den Städten für ihre Bereitwilligkeit und die Intensität der Mitarbeit, mit der sie die Untersuchung erst ermöglicht haben.

Wir sind sicher, dass die Studie eine wichtige Bereicherung der aktuellen Diskussion zu dieser Thematik darstellt und hoffen, dass gute Praxis auch Anerkennung erfährt, weniger gute Praxis aus den Ergebnissen und Empfehlungen lernen möge und die Erfahrungen aus NRW auch für die europäische Dimension der Stadtpolitik nutzbar werden.

April 2008



Karl Jasper
Ministerium für Bauen und Verkehr NRW



Prof. Dr. Rainer Danielzyk
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung



Prof. Klaus Wermker
Städtenez Soziale Stadt NRW



Michael von der Mühlen
Städtenez Soziale Stadt NRW

1. Der Kontext des Evaluierungsbausteins "Analyse qualitativer Prozesse"

Auf Anregung des damaligen Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen wurde im Jahr 2001 ein Expertenkreis Evaluation unter Koordinierung des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) eingerichtet.

Im Expertenkreis wurde das mehrjährig angelegte Evaluierungskonzept vereinbart, das im Jahr 2003 begonnen hat. Es wurde ein prozessbegleitender Evaluationsansatz gewählt, der großen Wert auf Rückkoppelungs- und Lernprozesse in den Stadtteilen legt und dessen Bestandteil das vorliegende Gutachten zur "Analyse qualitativer Prozesse" ist.

Auftraggeber für die Evaluationsstudien ist das Städtenetz Soziale Stadt NRW. Die Studien werden durch ein Steuerungsgremium begleitet, dem das Städtenetz, das ILS NRW und das Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV) angehören.

Das Evaluationskonzept setzt sich aus vier Bausteinen zusammen:

1. "Zielentwicklung und Beobachtung der Zielerreichung". Dieser Baustein wurde vom ILS NRW bewusst als Anleitung zur Selbstevaluation angelegt. Das ILS NRW hat zu diesem Zweck im Jahr 2004 ein Handbuch vorgelegt, das die Kommunen in die Lage versetzen soll, handhabbare Verfahren und Methoden der Zielentwicklung und Selbstevaluation aufzubauen und umzusetzen.
2. "Kontextindikatoren zur Stadtteilanalyse". Das Zentrum für Interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung hat für diesen Baustein die Kontextindikatoren zu den Gebieten zusammengetragen, validiert und ausgewertet.
3. "Analyse qualitativer Prozesse": Der vorliegende Bericht ist Teil dieses Evaluationsbausteins, dessen Grundlage die qualitative Erfassung von Informationen zu vier Themenbereichen sowie eine Bewohnerbefragung in 35 ausgewählten Gebieten der Sozialen Stadt NRW war.
4. Eine Fallstudie zur Lokalen Ökonomie, welche vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung im Jahr 2007 vorgelegt wurde, sowie eine Fallstudie zum Thema Schule im Stadtteil, welche vom Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung an der Universität Hannover 2005 abgeschlossen wurde.

Die Analyse qualitativer Prozesse verfolgte zwei Ziele: Zum einen sollte sie den Kommunen eine Grundlage für die prozessbegleitende Selbstreflexion bieten. Daher wurden in allen 35 Gebieten Rückkoppelungsgespräche im Anschluss an die Erhebungen durchgeführt und die Ergebnisse diskutiert. Zudem fanden the-

1. Der Kontext des Evaluierungsbausteins „Analyse qualitativer Prozesse“

9

menbezogene Rückkoppelungsgespräche am Ende des Untersuchungszeitraums statt. Daneben sollte die Untersuchung eine Querauswertung auf der Ebene des Landes Nordrhein-Westfalen liefern, die auf der Grundlage einer vergleichenden Struktur- und Prozessanalyse Hinweise auf Erfolgsfaktoren und übertragbare Ergebnisse wie auch auf Probleme und Nachsteuerungsbedarfe geben soll.

2. Die Methode der Untersuchung

Aufgrund des arbeitsteiligen Evaluationsdesigns liegt der inhaltliche Fokus des vorliegenden Untersuchungsbausteins auf vier Themen, die unter dem Begriff "qualitative Prozesse" subsumiert wurden. Es handelt sich dabei einerseits um "weiche" Qualitätsmerkmale, die sich als Verfahrensstandards integrierter Stadtteilentwicklung durch alle Handlungsfelder ziehen. Dies sind die Untersuchungsthemen:

- Integrierte Projektentwicklung,
- Organisations- und Kooperationsstrukturen sowie
- Bewohnerbeteiligung und -aktivierung.

Eine andere Rolle nimmt das vierte Thema Imageentwicklung ein, da es nicht auf ein Instrument, sondern auf die Wirkung von Maßnahmen innerhalb der Integrierten Stadtentwicklung abzielt. Das hat Auswirkungen auf die Methode insofern, als zusätzlich zu den Analysen, die in erster Linie die Gestaltung von Organisationsstrukturen und Verfahrensweisen untersuchen, die Wirkungen des Programms auf das Gebietsimage gemessen werden mussten.

Die angesprochenen Themen ließen sich grundsätzlich nur auf der lokalen Ebene untersuchen, weil sich hier die konkreten Organisations- und Kooperationsstrukturen sowie die Formen der Bewohnerbeteiligung und -aktivierung ausprägen. Für die Untersuchung der Integrierten Projektentwicklung war zudem eine Betrachtung der wichtigsten Handlungsfelder und der Art und Weise erforderlich, in welcher vor Ort unterschiedliche Projekte zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Die meisten Handlungsfelder und Projekte, die in den Quartieren zur Erreichung der Ziele des Programms umgesetzt werden, bilden in diesem Untersuchungsansatz einen indirekten Analysegegenstand. Sie werden in die Betrachtung einbezogen, da sich Organisationsformen und Umsetzungsprozesse nur im Kontext konkreter Handlungsfelder und Projekte in den Programmgebieten herausbilden, stellen jedoch selbst keinen Gegenstand der vorliegenden Untersuchung dar. Eine Sonderstellung nehmen Bewohnerbeteiligung und -aktivierung sowie Imageentwicklung ein. Obwohl auch sie eher Querschnittsthemen darstellen, lassen sie sich als eigenständige Handlungsfelder auffassen und sind unmittelbarer Gegenstand der vorliegenden Analyse.

Auch wenn die vier Themen in erster Linie auf der Ebene der einzelnen Stadtteile untersucht werden mussten, war ein Rückbezug auf die Rahmenbedingungen, die den kommunalen Strategien durch die Landespolitik gesetzt werden, unerlässlich. Dies auch deshalb, weil von der Querauswertung der lokalen Untersuchungen verallgemeinerbare Schlussfolgerungen für die Landespolitik erwartet werden. Notwendig war daher zum einen die Reflexion örtlicher Strategien und Prozesse zur Weiterentwicklung der lokalen Stadtteilprogramme, zum anderen

2. Die Methode der Untersuchung

das Herausarbeiten von Erfolgsfaktoren, häufigen Problemkonstellationen und Nachsteuerungsbedarfen auf der Ebene des Landesprogramms.

Die Untersuchung ist daher als eine Mischung aus deskriptiver Analyse, Prozessanalyse sowie Ergebnis- und Wirkungsanalyse angelegt worden. Sie dauerte von Ende 2004 bis Mitte 2007. Während mit der deskriptiven Analyse die Grundlage für alle weiterführenden bewertenden Untersuchungsschritte gelegt wurde, galt es angesichts der unterschiedlich weit vorangeschrittenen Umsetzungsstände in den Stadtteilen bei der weiterführenden Analyse zu differenzieren. In den bereits zehn oder mehr Jahre am Handlungsprogramm des Landes teilnehmenden Stadtteilen standen Fragen der Verstetigung stärker im Mittelpunkt und die Effektivität der aufgebauten Organisations- und Kooperationsstrukturen konnte besser beurteilt werden, als dies bei "jüngeren" Programmgebieten der Fall war. Ergebnisse und Wirkungen in den Themenfeldern Image sowie Bewohnerbeteiligung und -aktivierung ließen sich wiederum nur anhand der Bewohnerbefragung ermitteln, was bei den anderen beiden Themen nicht der Fall war.

2.1 Methodenmix

Insgesamt standen bei der Bearbeitung der einzelnen Arbeitsschritte qualitative Methoden im Vordergrund, um der im Integrierten Handlungsprogramm Soziale Stadt NRW angelegten Vielfältigkeit der Ausgangsbedingungen und Heterogenität der Verfahren gerecht zu werden. Hinzu kommt, dass durch die Arbeitsteilung im Rahmen des vierteiligen Evaluationskonzepts die Untersuchung der messbaren Erfolgsindikatoren anderen Analysebausteinen zugeordnet worden war. Folgende Untersuchungsinstrumente wurden für die Analyse qualitativer Prozesse angewandt:

- Sekundäranalyse aller relevanten Materialien auf der Ebene des Landes, der Kommune und der Gebiete,
- schriftliche Erhebung relevanter Quartiersmerkmale ("Gebietssteckbriefe"),
- Erstellung eines Analyserasters für alle Programmgebiete,
- mündliche Experteninterviews mit "programminternen" Akteuren,
- Experteninterviews mit "programmexternen" Akteuren,
- teilstandardisierte telefonische Befragung von Leitern ausgewählter Projekte in einzelnen Programmgebieten,
- standardisierte repräsentative Telefonbefragung der Bewohner in den Programmgebieten,
- Rückkoppelungsworkshops in den Kommunen mit den örtlichen Akteuren zur Überprüfung und Vertiefung der stadtteilspezifischen Ergebnisse (Stadtteilberichte),
- Rückkoppelungsworkshops auf der Landesebene mit programmverantwortlichen Akteuren zur Überprüfung und Vertiefung der Ergebnisse in den vier Themenfeldern der Untersuchung.

2. Die Methode der Untersuchung

Auswahl der Stadtteile

Nicht alle Stadtteile, die während der Gesamtlaufzeit im Programm Soziale Stadt NRW gefördert worden sind, sind in die Untersuchung einbezogen worden. Die zu untersuchende Auswahl ist vom Auftraggeber in Abstimmung mit dem Land festgelegt worden. Abhängig vom Zeitpunkt der Aufnahme ins beziehungsweise des Ausscheidens aus dem Landesprogramm wurden die insgesamt 35 Stadtteile in drei Untersuchungsgruppen untergliedert. In der ersten "Welle" wurden diejenigen Stadtteilprogramme untersucht, die bereits Mitte der 1990er Jahre ins Integrierte Handlungsprogramm des Landes aufgenommen worden und von denen zum Untersuchungszeitpunkt bereits einige nicht mehr in der Förderkulisse enthalten waren. In der zweiten "Welle" wurden die später aufgenommenen platziert und die dritte "Welle" setzte sich aus den "jüngsten" Gebieten zusammen.

Tabelle 2.1: Untersuchungsgebiete

Programmgebiet	aufgenommen	Teilnahmestatus zum Untersuchungszeitpunkt	Welle
Aachen Ost	November 1999	laufend	2
Ahlen Süd-Ost	Juli 1995	laufend	2
Bergheim Süd-West	November 2001	laufend	3
<i>Bonn-Dransdorf</i>	1996	<i>ausgelaufen seit Dezember 2002</i>	1
Bottrop- <i>Lehmkuhle/Ebel/Welheimer Mark</i>	Januar 2002	laufend	3
<i>Detmold-Herberhausen</i>	Juni 1997	<i>ausgelaufen seit Dezember 2004</i>	2
Dinslaken-Lohberg	November 1999	laufend	3
Dortmund-Clarenberg	Mai 1997	laufend	2
Dortmund-Scharmhorst	1994	laufend	1
Duisburg-Bruckhausen	1993	laufend	1
Duisburg-Hochfeld	März 2000	laufend	3
Duisburg-Marxloh	Ende 1993	laufend	2
Düren Süd-Ost	Mai 1997	laufend	2
Düsseldorf-Flingern/Oberbilk	November 1999	laufend	3
Essen-Altendorf	Dezember 1998	laufend	2
Essen-Katernberg	Ende 1993	laufend	3
<i>Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord</i>	1994	<i>ausgelaufen seit Dezember 2004</i>	1
Gelsenkirchen Süd-Ost	November 2001	laufend	3
<i>Gladbeck-Butendorf</i>	Januar 1996	<i>ausgelaufen seit Dezember 2004</i>	1
Hagen-Altenhagen	Dezember 1998	laufend	3
<i>Hagen-Vorhalle</i>	Ende 1993	<i>ausgelaufen seit Dezember 2004</i>	1
Hamm-Norden	Ende 1993	laufend	1
Hamm-Westen	März 2000	laufend	3
Herne-Bickern/Unser Fritz	Januar 2002	laufend	3
<i>Köln-Chorweiler*</i>	Oktober 1993	laufend	2
<i>Köln-Kalk/Mülheim</i>	1994/Mai 2001	<i>Kalk ausgelaufen seit Dezember 2004</i>	3
Krefeld Süd	Juni 1997	laufend	2
Monheim-Berliner Viertel	Mai 1995	laufend	2

2. Die Methode der Untersuchung

13

<i>Oberhausen-Knappenviertel</i>	Anfang 1996	<i>ausgelaufen seit Dezember 2003</i>	1
Ratingen West	Anfang 1996	laufend	2
<i>Recklinghausen-Hochlarmark</i>	Frühjahr 1996	<i>ausgelaufen seit Dezember 2003</i>	1
Remscheid-Rosenhügel	Anfang 2003	laufend	3
<i>Siegen-Fischbacherberg</i>	Ende 1993	<i>ausgelaufen seit Dezember 2003</i>	1
Solingen-Fuhr	Ende 1993	laufend	1
Wuppertal-Ostersbaum	Juni 1996	laufend	2
* in 2001 erweitert um Chorweiler Nord			

Kursiv: Diese Gebiete befinden sich offiziell nicht mehr im Programm, bleiben aber weiterhin Gegenstand der Programmbegleitung.

Sekundäranalyse

Die Sekundäranalyse konnte sich auf eine Fülle von Material stützen, das auf Bundesebene im Rahmen der Programmbegleitung durch das Difu, auf Landesebene durch die Programmbegleitung des ILS NRW zur Verfügung stand, z. B. die Ergebnisse der zweiten schriftlichen Befragung der Programmverantwortlichen im Jahre 2002 durch das Difu und die themenbezogenen Broschüren und stadtteilbezogenen Veröffentlichungen des ILS NRW.¹ Als elementarer Baustein der Analyse standen für alle Gebiete außerdem die Integrierten Handlungskonzepte, teilweise auch deren Fortschreibungen, zur Verfügung. Abgerundet wurde dies durch verschiedene Praxisberichte und Presseveröffentlichungen.

Erarbeitung von Stadtteilberichten

In Gebietssteckbriefen wurden alle relevanten Informationen zu den vier Untersuchungsthemen sowie zu den Rahmenbedingungen (Gebietsprofile, inhaltliche Schwerpunkte etc.) aus den Sekundärmaterialien zusammengeführt. Mit leitfadengestützten Experteninterviews, von denen je Stadtteil zwischen fünf und zehn durchgeführt wurden, sowie zusätzlichen Gruppengesprächen wurden diese Gebietssteckbriefe zu Stadtteilberichten vertieft. Besonderer Wert wurde auf die Gewinnung von Hintergrundinformationen und Einschätzungen der Akteure zu den vier Untersuchungsthemen gelegt.

Im Rahmen der Prozessanalyse wurden dann die vier Untersuchungsgegenstände auf der Ebene der einzelnen Stadtteile analysiert. Bei den Gebieten, die bereits aus dem Programm ausgeschieden waren, musste dies ex post erfolgen. In den übrigen Gebieten konnten existierende Strukturen und Prozesse analysiert werden. Diese vorläufigen Einschätzungen wurden in Form von Rückkopplungsgesprächen mit den lokalen Akteuren erörtert und die gemeinsamen Reflexionsergebnisse in die endgültigen Stadtteilberichte eingearbeitet.

¹ Siehe die entsprechenden Übersichten im Anhang.

2. Die Methode der Untersuchung

14

Die Wirkungsanalyse auf der Stadtteilebene musste sich auf die Einschätzung von Effekten, Strukturveränderungen, Herangehensweisen und Haltungen hinsichtlich der qualitativen Prozesse beschränken. Hier standen als hauptsächliche Quellen die Selbstdarstellungen der Programmgebiete sowie die Aussagen "interner" und "externer" Akteure zur Verfügung. Eventuelle Verzerrungen in der Darstellung von Sachverhalten oder interessengeleitete Wahrnehmungen wurden durch ein umfangreiches Cross-Checking der Aussagen von Akteuren aus verschiedenen Bereichen (Verwaltungsakteure, Quartiersmanagement, einbezogene private Akteure, Bewohnervertreter) ausgeglichen.

Um zu einer ausgewogenen und fundierten Bewertung gelangen zu können, sind neben den Einschätzungen der unmittelbar mit der Umsetzung der Sozialen Stadt betrauten Akteure auch Einschätzungen von "programmexternen" Akteuren erhoben worden. Es handelte sich dabei um Vertreter und Mitarbeiter folgender Organisationen und Einrichtungen:

- örtliche Wirtschaft (Einzelhändler, Einzelhändlervereinigungen, sonstige Unternehmen),
- Wohnungsunternehmen,
- Kirchen,
- Sozial-, Wohlfahrts- und Jugendverbände,
- Migrantenorganisationen,
- Medien.

Die Mitwirkungsbereitschaft in den Städten war durchweg sehr hoch und die zentralen Ansprechpartner auf Gemeinde- und Gebietsebene standen überall für Gespräche und die Beantwortung von Fragen zur Verfügung. Ihnen sei hier ausdrücklich für ihre Auskunftsbereitschaft, Geduld und aktive Mithilfe bei der Recherche gedankt.

Querauswertung auf Landesebene

Parallel zur gebietsbezogenen Bearbeitung wurden im Rahmen der Querauswertung einerseits die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des integrierten Stadtteilentwicklungsansatzes auf Bundes- und Landesebene ermittelt sowie andererseits wichtige handlungsleitende Strukturelemente, Erfolgsfaktoren und Umsetzungshemmnisse aus den einzelnen Stadtteiluntersuchungen herausgelöst und verallgemeinert. Ausgangspunkt waren dabei die Ziele des integrierten Erneuerungsansatzes bezogen auf die vier Untersuchungsthemen, so dass sich die Frage der Zielerreichung als roter Faden durch die Analysearbeiten zieht. Eingebettet in die Querauswertung waren vier thematische Rückkoppelungsgespräche mit programmverantwortlichen Akteuren. Zielsetzung dieser Rückkoppelungsgespräche war es, Zwischenergebnisse aus dem laufenden Forschungsprozess mit den Praktikern aus den Kommunen zu diskutieren. Dabei sollen Stichhaltigkeit und Praxisrelevanz der Erkenntnisse überprüft, zusätzliche Infor-

2. Die Methode der Untersuchung

15

mationen gewonnen sowie neue Erkenntnisse in den Forschungsprozess integriert werden.

Bewohnerbefragung

Im Januar und Februar 2005 wurde eine telefonische Bewohnerbefragung - bei Bedarf auch mehrsprachig - in den 35 Programmgebieten und in einer Vergleichsgruppe durchgeführt. Die Telefonnummern wurden anhand der Adressen der zum Gebiet gehörigen Straßen ermittelt. Aus dieser Grundgesamtheit wurde eine repräsentative Stichprobe gezogen. In jedem Gebiet sind 60 Bewohner (in einem sehr kleinen Gebiet nur 50) befragt worden, die Zahl der in den Programmgebieten realisierten Interviews beläuft sich damit auf 2.090. Für die Vergleichsgruppe wurden insgesamt 400 Personen aus anderen Stadtteilen der am Programm beteiligten nordrhein-westfälischen Städte befragt. In den Programmgebieten wurden Interviews mit Bewohnern ausländischer Herkunft auf Wunsch in türkischer oder russischer Sprache geführt.

Rückkoppelung an die kommunalen Akteure

Im Rahmen der Prozess begleitenden Evaluation wurde besonders Wert auf die ständige Rückkoppelung von Untersuchungsergebnissen an die Akteure gelegt, um die laufenden Umsetzungsprozesse mit dem Ziel beeinflussen zu können, auf allen Ebenen zu einer Programmoptimierung beizutragen. Die Prozess begleitende Evaluation übernahm dabei mehrere Funktionen für die unterschiedlichen Handlungs- und Wirkungsebenen des Programms:

- die Bereitstellung eines Überblicks über den (quantitativen und qualitativen) Umsetzungsstand in den Kommunen und Hinweise zur Programmoptimierung *für das Land Nordrhein-Westfalen,*
- die Erzielung kontinuierlicher Hinweise zum Umsetzungsstand und zielgenauer, zeitnaher Informationen zur wirksamen Steuerung und Weiterentwicklung der integrierten Erneuerungsansätze und Handlungsprozesse sowie zur Überprüfung der Zielerreichung in den jeweiligen Stadtteilen *für die Kommunen,*
- die Unterstützung und Initiierung von Diskussions- und Lernprozessen *in den Programmgebieten* zur Optimierung der Stadtteilprogramme durch Rückkoppelung von Untersuchungsergebnissen an die Akteure.

Zu diesem Zweck sind in allen 35 Gebieten Rückkoppelungsgespräche durchgeführt worden, die zentrale Thesen zu den vier Untersuchungsgegenständen bezogen auf das jeweilige Programmgebiet zum Gegenstand hatten. Präsentiert wurden auch jeweils die Ergebnisse der Bewohnerbefragung.

In einem zweiten Schritt sind während der Querauswertung auf Landesebene Interessierten aus den Programmgebieten die Zwischenergebnisse zu den vier Themenbereichen im Rahmen von vier Workshops präsentiert worden.

2. Die Methode der Untersuchung

16

Kooperation mit der Steuerungsgruppe

Wichtige Zwischenergebnisse der Evaluierungsarbeiten sowie methodische Fragen sind bei sechs Fachgesprächen der Steuerungsgruppe vorgestellt und diskutiert und ihre Ergebnisse und Anregungen in diesen Bericht eingearbeitet worden. Gesprächsteilnehmer waren Vertreter des an der Sozialen Stadt NRW beteiligten Landesressorts, der Programmstädte über das Städtenetz Soziale Stadt NRW sowie des ILS NRW. Es fand zudem ein gemeinsamer Termin mit den Bearbeitern des Bausteins 2 "Kontextindikatoren zur Stadtteilanalyse" statt.

2.2 Zentrale Forschungsfragen

Grundsätzlich ist bei der Evaluation der "qualitativen Prozesse" das Programm Soziale Stadt NRW auf drei Ebenen analysiert worden, nämlich

- a) Hintergrund und Absicht,
- b) Implementierung und Umsetzung,
- c) Ergebnisse und Wirkungen.

Auf der ersten Ebene war zu klären, was der Hintergrund für die Formulierung der hier interessierenden Programmziele gewesen ist und wie sich die Intentionen der Initiatoren des Programms auf den unterschiedlichen Ebenen darstellen. Die zweite Frage betraf die Art und Weise, wie diese Ziele programmatisch und organisatorisch umgesetzt worden sind. Auch hier war wieder die Ebene des Landes und die Ebene der Kommunen und Quartiere zu beleuchten. Schließlich waren in einem dritten Schritt die Ergebnisse und, wo dies möglich war, auch die Wirkungen darzustellen, die mit der Umsetzung des Programms erzielt werden konnten.

Zu Beginn der Untersuchung waren zentrale Forschungsfragen seitens des Auftraggebers vorgegeben worden. Sie wurden während des Untersuchungsprozesses etwas modifiziert und ergänzt. Folgenden Leitfragen (deren weitere Untergliederung und Zuordnung zu den verschiedenen Akteuren hier nicht wiedergegeben werden können) ist während des Untersuchungsprozesses nachgegangen worden:

Organisations- und Kooperationsstrukturen

- Bildet sich ein integriertes stadtteilbezogenes Verwaltungshandeln und -denken, ein "neuer Politikstil" heraus?
- Gelingt die Einbeziehung externer Akteure, entstehen stabile Netze, "Veränderungskonkordien"?
- Funktioniert die ressortübergreifende Kooperation?
- Findet eine Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen statt?

2. Die Methode der Untersuchung

17

Bewohnerbeteiligung und -aktivierung

- Gelingt eine stärkere Einbeziehung von Bewohnern in die Entscheidungsabläufe?
- Bilden sich nachhaltige Strukturen der Selbstorganisation der Bewohner heraus?
- Können die Selbsthilfepotenziale der Quartiere gestärkt werden?
- Haben die Strategien der Aktivierung und Beteiligung zu einer Verbesserung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens im Stadtteil geführt?

Integrierte Projektentwicklung

- Gelingt in den Integrierten Handlungskonzepten eine Verknüpfung der städtebaulichen, sozialen, ökonomischen, kulturellen und umweltbezogenen Aktivitäten bezogen auf die spezifischen Potenziale und Probleme des Gebiets?
- Lässt die Förderlandschaft eine Integration von Handlungsfeldern oder Projekten zu? Welche Rahmenbedingungen für eine integrierte Projektentwicklung werden auf Landesebene gesetzt?
- Gibt (gab) es parallele Programme anderer Ressorts, "Programmfamilien"? Welche Strategien der Mittel- und Kräftebündelung gibt es?
- Worin besteht der "synergetische Mehrwert" gegenüber herkömmlichen sektoralen Ansätzen?

Image

- Hat das Programm zu einer "Aufbruchstimmung" und einer positiveren Wahrnehmung des Gebiets durch die Bewohner geführt? Hat sich die Identifikation mit dem Gebiet erhöht?
- Hat sich das Außenimage des Gebiets seit Beginn des Programms verbessert? Wie hat sich die Darstellung in den Medien entwickelt, wie die Wahrnehmung des Gebiets in der übrigen Stadt?
- Welche Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit haben sich auf kommunaler Ebene als wirksam erwiesen, um das Image der Programmgebiete zu verbessern?

Als weiteres wichtiges Querschnittsthema stellte sich (insbesondere bei der Bearbeitung der ersten "Welle" der Gebiete) das Thema der **Nachhaltigkeit** erzielter Veränderungen heraus. Hier waren die Leitfragen:

- Konnten selbsttragende Prozesse eingeleitet werden bzw. sind erste Ansätze dazu erkennbar?
- Sind eine dauerhafte Sicherung von Ressourcen und ihre Bündelung gelungen?
- Haben sich Handlungsweisen der beteiligten Akteure und Kooperationsformen in der Verwaltung nachhaltig verändert?

2. Die Methode der Untersuchung

18

Wenn im Text einzelne Städte genannt werden, dient dies in erster Linie der Illustration der Darlegungen. Es kann also nicht als Ergebnis eines "Rankings" interpretiert werden, es handelt sich vielmehr um "gute Beispiele" für die jeweilige Aussage. Ebenso wird auf eine lückenlose "Zuordnung" aller 35 Stadtteile zu den einzelnen Kategorien verzichtet, da dies angesichts häufiger Misch- und Sonderformen analytische Verallgemeinerungen ebenso wie die Darstellung erheblich erschweren würde.

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

Das Integrierte Handlungsprogramm mit dem Titel "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" ist im Jahr 1993 als ressortübergreifendes Landesprogramm von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen initiiert worden. In einer Reihe von Städten des Landes waren bereits praktische Erfahrungen mit "Ansätzen integrierter Kommunalpolitik" (Essen) und ämterübergreifenden Dienststellen und Stadtteilprogrammen (Dortmund) gesammelt worden, die vom Handlungsprogramm aufgegriffen werden konnten. Parallel zur konzeptionellen Neuorientierung in Richtung integrierter Planungsansätze hatten sich in den 1980er Jahren auch in NRW zahlreiche Bürgerinitiativen gebildet. Viele davon behandelten Umweltthemen oder setzten sich mit größeren baulichen Planungen kritisch auseinander. Einige sind auch als Reaktion auf geplante Flächensanierungen (beispielsweise in Dinslaken die IG Lohberg) oder unfertig gebliebene Infrastrukturausstattung in Großsiedlungen entstanden (z. B. Solingen-Fuhr). Als Reaktion auf die Bürgerbewegungen setzten sich auch in der kommunalen Planung zunehmend partizipative Ansätze durch. In den 1990er Jahren bündelten sich verschiedene Handlungsstränge in lokalen Agenda-Gruppen, die bisweilen ebenfalls im Zusammenhang mit der Aufnahme von Stadtteilen in das Programm Soziale Stadt NRW initiativ gewesen sind (z. B. in Düsseldorf-Flingern/Oberbilk).

An vielen Orten hatten sich in den 1980er Jahren Zusammenschlüsse örtlicher professioneller Akteure gebildet (als ein Beispiel sei der Trägertreff Duisburg-Bruckhausen genannt, der sich 1988 konstituierte). In einigen Städten stellten besondere Vorkommnisse, meist Ausschreitungen von Jugendlichen, den Anlass dar, um Akteure aus unterschiedlichen Bereichen zusammenzubringen (z. B. für den Präventivkreis im Hammer Norden, den Basiskreis in Detmold-Herberhausen). Auch die Wohnungsgesellschaften erkannten in den 1990er Jahren zunehmend, dass allein städtebauliche und bauliche Erneuerungsmaßnahmen zur Stabilisierung großer Neubaugebiete nicht ausreichten (so die Ruhr Lippe in Dortmund-Clarenberg und die LEG in Ratingen West).² Sie planten daher die Durchführung von Maßnahmenpaketen, die neben baulichen auch soziale Aspekte einschlossen. Parallel dazu waren in Nordrhein-Westfalen eine Vielzahl praktischer Erfahrungen bei der Projektentwicklung im Zuge der IBA Emscher Park gesammelt worden. In der Praxis hatte sich herausgestellt, dass die Einbindung von Bewohnern und professionellen Akteuren Planungen qualifizieren und zur Erhöhung der Akzeptanz von Maßnahmen beitragen kann.

In einer gemeinsamen Initiative der Staatskanzlei, des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, des Innenministeriums und des Ministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr wurde das Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf entworfen und am 4. Mai 1993 von der Landesregierung beschlossen. Der Kerngedanke des Programms ist, in eingegrenzten Gebieten über definierte Zeiträume einen ganzheitlichen Ansatz zur Problemlö-

² Einen viel beachteten Ausdruck fand das zunehmende Unbehagen der Wohnungswirtschaft in der Broschüre "Überforderte Nachbarschaften" des GdW.

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

20

sung mittels Verknüpfung der politischen Handlungsebenen, der Einbeziehung lokaler Akteure und der Beteiligung der Bewohner umzusetzen. Das Programm hatte von Anfang an experimentierenden Charakter und zeigte sich für Anregungen bei seiner Ausgestaltung offen.

Auf kommunaler Ebene zielt das Programm auf gebietsbezogene Veränderungen, zugleich regt es einen Wandel im Verwaltungshandeln an, indem es gebietsbezogene Strategien und ressortübergreifende Aktivitäten sowie die Einbeziehung externer Akteure und die Aktivierung der Bevölkerung fördern will. Um dies zu erleichtern, wurden zusätzlich zu den investiven Fördermitteln Pauschalmittel³ zur Verfügung gestellt. Auf der Landesebene formulierte das Programm dem integrierten Ansatz folgend einen ressortübergreifenden Anspruch und hat damit "Appellcharakter" gegenüber anderen Fachressorts und Ministerien: Die Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf sollen in allen relevanten Förderbereichen des Landes Priorität genießen und die vorhandenen Förderinstrumente und -modalitäten entsprechend angepasst werden. Zum Abbau institutioneller Hürden und zur Koordination der entsprechenden Bemühungen wurde eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IntermAG) gebildet. Mehrmals (1993, 1994, 1997 und 2001) wurde das Programm durch Kabinettsbeschlüsse bestätigt.

Das ILS NRW wurde mit der Begleitung des Programms und der Organisation des Erfahrungsaustauschs der beteiligten Akteure beauftragt. Daraus entstand das Projekt "Forum für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf", das seit 1994 in verschiedenen Städten 32 Forums-Veranstaltungen durchgeführt und dokumentiert hat. Zudem wurden Querschnittsthemen in Form von Werkstattgesprächen behandelt. Im Jahr 2000 hat das ILS NRW unter dem Titel "Analyse der Umsetzung des Integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" eine erste Evaluation des Programms vorgelegt.

Nach dem Regierungswechsel auf Bundesebene wurde 1999 das Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt" aufgelegt. Innerhalb der ARGEBAU hatte das Land Nordrhein-Westfalen neben Hamburg, Hessen, Berlin und Bremen zu den Initiatoren gehört. Diese Länder hatten in den 1990er Jahren bereits integrierte Programme zur Stadtentwicklung aufgelegt. Der seinerzeit neue Politikansatz hat inzwischen in Gestalt des § 171e Eingang ins Baugesetzbuch gefunden. Insofern hat das Landesprogramm auch bundesweit seine Bestätigung erhalten und konnte durch die zusätzlichen Finanzmittel des Bundes seine Reichweite vergrößern.

3.1 Strukturmerkmale der Programmgebiete

In die Evaluation sind 35 der insgesamt 49 Soziale-Stadt-Gebiete, also rund zwei Drittel aller zwischen 1993 und 2004 geförderten Gebiete, einbezogen worden. Die Gebiete verteilen sich auf 27 Städte, wobei in einer Stadt drei Gebiete und in

³ Fördermittel ohne vorab definierte Zweckbestimmung, siehe weiter unten.

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

21

sechs Städten jeweils zwei Gebiete liegen. Die Größe der Städte verteilt sich wie folgt:

- unter 100.000 8 Städte,
- 100.000 bis unter 200.000 7 Städte,
- 200.000 bis unter 500.000 7 Städte,
- über 500.000 Einwohner 5 Städte.

Die Förderdauer lag im Jahr 2006 zwischen fünf und 14 Jahren: Fünf Gebiete sind praktisch seit Beginn des Programms in der Förderung, in 17 Gebieten ist die Förderung zwischenzeitlich ausgelaufen. Unter den abgeschlossenen Gebieten sind fünf zehn Jahre lang gefördert worden, bei weiteren fünf waren es acht oder neun Jahre und bei vier Gebieten sieben Jahre.

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

Tabelle 3.1

Übersicht untersuchte Programmgebiete								
Programmgebiet	EW Stadt	EW Stadtteil	Gebiets-typ ¹	Bebauungs-typ ²	Arbeitsl osen-rate ³	Förder-beginn bzw. Förder-periode	Förde-rungs-dauer in Jahren	Förder-volumen bis 2005 (Mio. €)
Aachen Ost	259.010	10.157	AIS	AG	16,5	1999	8	12,1
Ahlen Süd-Ost	55.552	15.701	AIS	AG	k. A.	1995	12	6,7
Bergheim Süd-West	63.134	6.247	G	N	10,7	2001	6	2,8
Bonn-Dransdorf	308.073	4.909	PI	N	11,9	1996-2003	7	4,4
Bottrop-Lehmkuhle/Ebel/Welheimer Mark	120.634	14.853	AIS	ANG	k. A.	2002	5	3,0
Detmold-Herberhausen	78.000	2.700	G	N	k. A.	1997-2004	7	6,4
Dinslaken-Lohberg	69.821	6.266	AIS	A	10,4	1999	8	10,1
Dortmund-Clarenberg	586.754	3.197	G	N	22,6	1997-2005	8	5,0*
Dortmund-Scharnhorst	586.754	12.995	G	N	17,5	1994-2005	11	6,1
Duisburg-Bruckhausen	503.664	3.881	AIS	AG	15,5	1994	13	16,4
Duisburg-Hochfeld	503.664	21.076	AIS	AG	17,2	2000	7	17,8
Duisburg-Marxloh	503.664	18.058	AIS	AG	17,8	1993	14	40,4**
Düren Süd-Ost	91.454	10.486	PI	N	13,1	1997	10	4,5
Düsseldorf-Flingern/Oberbilk	585.466	41.503	AIS	AG	11,4	1999	8	7,2
Essen-Altendorf	586.318	20.783	AIS	AG	13,9	1998	9	7,4
Essen-Katernberg	586.318	52.263	AIS	AG	10,7	1993	14	65,2
Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord	271.767	17.609	AIS	AG	16,8	1994-2005	11	22,5
Gelsenkirchen Süd-Ost	271.767	41.366	PI	ANG	16,5	2001	6	4,7
Gladbeck-Butendorf	78.034	11.202	PI	ANG	12,1	1996-2004	8	7,0
Hagen-Altenhagen	201.171	8.424	AIS	ANG	k. A.	1998	9	4,1
Hagen-Vorhalle	201.171	8.375	PI	ANG	k. A.	1994-2003	9	4,2
Hamm-Norden	181.532	12.886	PI	ANG	15,3	1994-2004	10	7,6
Hamm-Westen	181.532	16.672	PI	AG	15,1	2000	7	4,5
Herne-Bickern/Unser Fritz	167.672	13.299	AIS	AG	k. A.	2002	5	4,4
Köln-Chorweiler	973.878	22.770	G	N	15,7	1994	13	10,1
Köln-Kalk/Mülheim	973.878	102.441	AIS	ANG	11,9	1994	13	25,9
Krefeld Süd	231.633	15.984	AIS	AG	15,0	1997-2006	9	10,2
Monheim-Berliner Viertel	43.052	10.827	G	N	11,1	1995	12	8,1
Oberhausen-Knappenviertel	219.147	6.732	AIS	ANG	14,3	1996-2003	7	5,5
Ratingen West	92.845	18.026	G	N	8,9	1996-2006	10	1,9
Recklinghausen-Hochlarmark	124.606	11.200	AIS	ANG	k. A.	1995-2002	7	5,5
Remscheid-Rosenhügel	120.033	3.860	AIS	ANG	k. A.	2002	5	1,2
Siegen-Fischbacherberg	105.511	3.168	PI	N	11,8	1994-2003	9	3,8
Solingen-Fuhr	163.156	4.238	PI	N	k. A.	1994-2006	12	3,3
Wuppertal-Ostersbaum	357.369	11.041	AIS	A	13,4	1996	11	8,4
¹ AIS - altindustriell geprägter Stadtteil G Großwohnsiedlungen PI Probleminseln ² A - vorwiegend Altbau AG vorwiegend Altbau mit Gewerbebrachen N vorwiegend Neubau (nach 1949 errichtet) ANG Mischbebauung mit Gewerbebrachen ³ Arbeitslose in % der Bevölkerung im Alter von 18 bis unter 65 Jahren (Stand 30.09.04); k. A. = keine Angabe Quellen: eigene Erhebungen, Bericht zur Stadtentwicklung in NRW 2006, S. 67								

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

Hinsichtlich der in die Förderung aufgenommenen Gebiete ergeben sich große Unterschiede. Diese Heterogenität ist einerseits der Vielschichtigkeit der zugrunde liegenden Problemlagen, andererseits der Offenheit des Programms für kommunale Schwerpunktsetzungen geschuldet.⁴ Die durchschnittliche Gebietsgröße liegt bei 17.000 Einwohnern, im kleinsten Fördergebiet leben 2.700 Menschen, im größten über 100.000 Einwohner. Die Größenklassen verteilen sich wie folgt:

- weniger als 5.000 EW 7 Gebiete,
- von 5.000 bis unter 10.000 EW 5 Gebiete,
- von 10.000 bis unter 15.000 EW 9 Gebiete,
- von 15.000 bis unter 20.000 EW 6 Gebiete,
- 20.000 EW und mehr 8 Gebiete.

Die Größe der Programmgebiete korrespondiert nicht mit der Größe der Stadt, vielmehr liegen drei ausgesprochen kleine Gebiete (Dortmund-Clarenberg, Duisburg-Bruckhausen und Bonn-Dransdorf) in Städten mit mehr als 300.000 Einwohnern. Umgekehrt repräsentieren die Einwohner von zwei Gebieten rund ein Viertel der Gesamtbevölkerung der Stadt (Ahlen Süd-Ost, Monheim-Berliner Viertel). Im überwiegenden Teil der Fälle kann man davon ausgehen, dass im Wesentlichen der ganze Stadtteil eine Problemlage aufweist, allerdings gibt es auch neun Fälle, in denen die eigentlichen Problemzonen sehr viel kleiner sind als das Gebiet. Teilweise betrifft dies nur bestimmte Bereiche des sozialen Wohnungsbaus innerhalb ansonsten intakter Gebiete (z. B. Solingen-Fuhr oder Ratingen West).

Auch hinsichtlich ihrer Geschichte sind die Stadtteile durchaus unterschiedlich. Die beiden Haupttypen sind die sozial abgestiegenen, meist altindustriellen Stadtteile (21 Gebiete) und die städtebaulich problematischen, teilweise rasch nach ihrer Entstehung sozial entmischten Neubaugebiete (neun Gebiete). Hinzu kommen fünf Gebiete, die mindestens seit der Nachkriegszeit stigmatisiert sind, entweder weil sie "schon immer verrufen" waren (Kriminalität) oder weil sich dort Flüchtlinge, Ausländer oder soziale Randgruppen konzentriert hatten.

Diese unterschiedlichen "Programmkarrieren" sind insofern relevant, als die Bevölkerung in den abgestiegenen Gebieten eine rasche Veränderung ihrer Lebenssituation zum Negativen erfahren hat, nachdem es dort über Jahrzehnte stabile soziale Netze und eine hohe Identifikation mit dem Stadtteil gegeben hatte. Hier lässt sich an Überreste einer ehemals hohen Identifikation mit dem Stadtteil und an geschwächte, aber nach wie vor vorhandene traditionelle soziale Netze anknüpfen. Die Lage in den Neubaugebieten hat sich meist schon recht bald nach ihrer Errichtung verschlechtert, teilweise gab es kurz nach der Erstbelegung bereits erhebliche Konflikte. Hier haben sich durch die Arbeitslosigkeit die sozia-

⁴ Grundsätzlich erscheint diese Offenheit aufgrund der kommunalen Planungshoheit geboten, obgleich es möglich gewesen wäre, genauere Anforderungen (bauliche Struktur, Größe der Gebiete, Schwellenwerte) an eine Aufnahme ins Programm zu definieren.

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

len Probleme weiter verschärft und die Bewohner haben die Erfahrung der "überforderten Nachbarschaften" gemacht. Die Lebensverhältnisse sind hier also fast immer problematisch gewesen und die Bewohner haben teilweise bereits mehrfach Erfahrungen mit Förderaktivitäten gemacht. In den Gebieten, die aufgrund ihrer stigmatisierten Bewohnerschaft schon lange einen schlechten Ruf haben, fehlt die kollektive Erfahrung eines sozialen Abstiegs. Hier hat sich die Lage in den letzten Jahrzehnten im Gegenteil meist durch bauliche Inwertsetzung deutlich gebessert.⁵

3.2 Fördervolumen und Förderschwerpunkte des Programms

Insgesamt sind zwischen 1993 und 2005 in Nordrhein-Westfalen rund 425 Mio. € an im weitesten Sinne städtebaulichen Fördermitteln in die Gebiete der sozialen Stadt geflossen,⁶ darunter:

- 240 Mio. € aus dem Stadterneuerungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen,
- 110 Mio. € Bundesmittel,
- 50 Mio. € Strukturfondsmittel,
- 25 Mio. € GFG-Mittel und Pauschalmittel des Innenministeriums.

Gemessen am Mittelvolumen, welches für Maßnahmen der Stadterneuerung insgesamt zur Verfügung stand, entfiel auf die Förderung im Programm Soziale Stadt NRW ein rechnerischer Anteil von rund 16 Prozent. Das ist nicht unerheblich, zeigt aber auch die Begrenztheit auf, die das Programm finanziell auszeichnet und aus der sich angesichts seiner komplexen Ziele die Notwendigkeit der Akquise weiterer Finanzierungsmittel für die Bewältigung der Aufgaben in den besonders belasteten Gebieten ableitet.

Vor Auflage des Bund-Länder-Programms flossen Bundesmittel nur dann in Gebiete der Sozialen Stadt NRW, wenn Überschneidungen mit förmlich festgelegten Sanierungsgebieten diese Form der Ressourcenbündelung zuließ. In den Programmgebieten kamen hauptsächlich Landesmittel zum Einsatz, wobei auch der sonst übliche Anteil, den die Städte beizusteuern haben, in Nordrhein-Westfalen modifiziert wurde, insofern die Höhe der Förderung die Leistungsfähigkeit der Kommune berücksichtigt.⁷ Eine weitere Besonderheit ergab sich dadurch, dass die Landesmittel der Städtebauförderung zwischen 1993 und 2005

⁵ Eine Sonderrolle nimmt noch ein Konversionsgebiet ein, das nach Abzug der Alliierten schlagartig zu fast 100 Prozent mit Aussiedlern und Kurden belegt wurde (Detmold-Herberhausen).

⁶ Stadterneuerungsbericht NRW 2006. Übersichten über Finanzmittel aus anderen Ressorts, die in die Gebiete geflossen sind, gibt es nicht.

⁷ Finanzschwache Gemeinden erhalten einen höheren, während finanzstarke einen niedrigeren Fördersatz erhalten. Für die Maßnahmen der Sozialen Stadt wird im Vergleich zu den übrigen Stadterneuerungsmaßnahmen ein Sonderzuschlag auf den Förderbetrag in Höhe von 10% aus den Landesmitteln gewährt, so dass der kommunale Eigenanteil jeweils um 10 Prozentpunkte sinkt.

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

25

im Haushalt als GFG-Mittel etatisiert wurden.⁸ Dass für diese die zeitliche und sachliche Bindung nach § 45 Landeshaushaltsordnung nicht gegeben ist, hatte für die Abrechnung der Fördermittel in den Soziale-Stadt-Gebieten den Vorteil, dass beispielsweise Verzögerungen bei mehrjährigen Baumaßnahmen leichter auszugleichen waren.⁹

Die GFG-Mittel sind ebenso wie die Fördermittel des Bundes in der Regel für investive Maßnahmen einzusetzen. Darunter lassen sich auch investitionsvorbereitende Maßnahmen fassen, doch hat die Definition dieses Tatbestandes haushaltsrechtlich Grenzen. Ebenso sind Ersatzfinanzierungen für andere Ressorts ausgeschlossen. Um Förderziele zu erreichen, die wesentlich über die investiven Maßnahmen hinausgehen, müssen städtebauliche Programme stets durch Förderatbestände aus anderen Ressorts und weiteren Programmen ergänzt zu werden.

Im Durchschnitt entfielen auf jedes Programmgebiet während seiner Gesamtlaufzeit rein rechnerisch knapp 8 Mio. € aus der Förderung durch das Landesprogramm. Allerdings ist die Spanne der Fördermittel, die in der Summe auf die einzelnen Gebiete entfallen, sehr groß und reicht von weniger als 1 Mio. € bis 65,2 Mio.€ (vgl. Tab 3.1). Auf sieben Stadtteile in fünf Städten konzentriert sich mehr als die Hälfte der eingesetzten Fördermittel.¹⁰ Bis auf einen Stadtteil werden diese bereits alle seit der Anfangsphase des Programms gefördert. Die zwei am stärksten geförderten Städte haben 17 bzw. 18 Prozent der Programmmittel erhalten (also zusammen mehr als ein Drittel). Hinsichtlich der Verteilung der Fördermittel ist also eine ganz deutliche Konzentration auf wenige Schwerpunktstadtteile zu erkennen. Dies gilt sowohl für die Dauer als auch für die Höhe der Förderung.

Die o. g. Gruppe der sieben Stadtteile ist mit jährlich im Durchschnitt zwischen 2,5 und 5 Mio. € gefördert worden. In den übrigen Gebieten wurden rund 800.000 € pro Jahr eingesetzt. Es gibt darunter einige mit besonders geringem öffentlichem Mitteleinsatz. Dies sind Ratingen West und Solingen-Fuhr mit jeweils rund 200.000 €, Hagen-Vorhalle und Siegen-Fischbacherberg mit jeweils rund 400.000 € sowie Dortmund-Scharnhorst sowie Hagen-Altenhagen mit jeweils rund 500.000 € jährlich. Über Umfang und Qualität der Arbeit sagen diese Summen nichts Abschließendes aus, denn einzelne Stadtteilmanagements können beträchtliche zusätzliche Mittel aus anderen Quellen akquirieren. Dennoch ist bei den relativ niedrigen Fördervolumina zu bedenken, dass allein die Unterhaltung eines Stadtteilmanagements außerhalb der Verwaltung mit rund 150.000 € jährlich zu veranschlagen ist.¹¹ Wenn in einem Gebiet nur ein ver-

⁸ Da zu Beginn des Programms im Jahr 1994 die Zweckzuweisungen nicht ausreichten, wurden zusätzlich Bedarfszuweisungen zur Verfügung gestellt. Daraus erklären sich die zusätzlichen 25 Mio. € aus GFG-Mitteln im Gesamtförderzeitraum.

⁹ Das hat sich seit 2006 mit der Übernahme aller Lenkungsinstrumente in die Stammbudgets der Einzelpläne geändert.

¹⁰ In diesen Fällen konzentriert sich ein Großteil der Mittel auf umfangreiche bauliche Maßnahmen.

¹¹ Bruttowert einschließlich aller Neben- und Regiekosten entsprechend der Berliner Förderung des Quartiersmanagements.

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

26

gleichsweise niedriges Mittelvolumen umgesetzt wird, ist unter Effizienzgesichtspunkten der finanzielle Spielraum für den Steuerungsaufwand ebenfalls begrenzt.

3.3 Die Interministerielle Arbeitsgruppe (IntermAG) als Steuerungsinstrument

Das Integrierte Landesprogramm ist beim Ressort Stadtentwicklung als zuständiger Fachverwaltung angesiedelt. Als Steuerungsgremium fungiert die Interministerielle Arbeitsgruppe (IntermAG), die sich aus Vertretern aller relevanten Ressorts, des Städteneztes Soziale Stadt NRW, des ILS NRW und der Bezirksregierungen zusammensetzt. Beteiligt sind die Staatskanzlei, das Finanzressort, das Innen- und Justizministerium, Wirtschaft, Arbeit, Gesundheit, Schule, Wissenschaft und Forschung, Raumordnung, Umwelt und Naturschutz, Jugend, Kinder, Familie, Senioren, Bauen und Wohnen, Soziales, Kultur und Sport, wobei sich im Laufe der Jahre die Zugehörigkeiten der relevanten Ressorts zu den Ministerien teilweise verändert haben. Die Zahl der Teilnehmer an der IntermAG schwankte im Lauf der Jahre zwischen 15 und 25 mit leicht zunehmender Tendenz, und es waren grundsätzlich, wenn auch nicht kontinuierlich, alle relevanten Ressorts bei den Sitzungen anwesend.

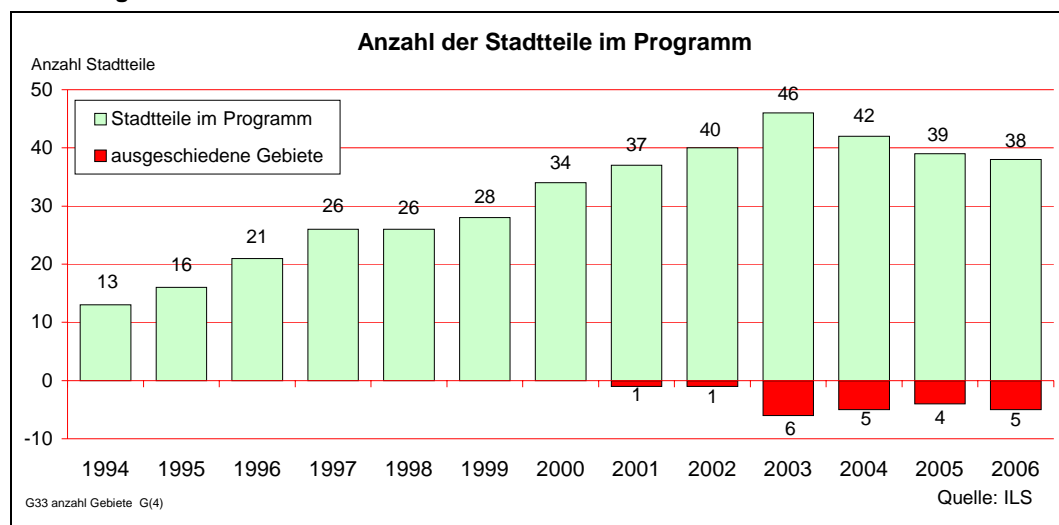
Durch die Teilnahme der Staatskanzlei an der IntermAG wird angestrebt, dass bei der Umsetzung des interdisziplinären Programms auf Ausgewogenheit geachtet wird, auch wenn die städtebaulichen Aspekte zweifellos den Kernaspekt des Programms darstellen. Wie die Proportionen der verschiedenen Handlungsaspekte bei der Umsetzung des Programms letztendlich aussehen sollen, ist verwaltungsintern nicht verbindlich geregelt. Der Grundgedanke bei der Mittelvergabe ist, dass über das Programm Soziale Stadt NRW nur Vorhaben gefördert werden, die über andere Programme nicht gefördert werden können.

Hauptsächlicher Gegenstand der Interministeriellen Arbeitsgruppe war und ist die gemeinsame Beratung über eine Aufnahme von Stadtteilen ins Programm. Geprüft werden die Anträge auf der Grundlage der Integrierten Handlungskonzepte. Das erklärte Ziel des Verfahrens ist es, in einem interdisziplinären Gremium die Einhaltung der postulierten Qualitätsstandards zu prüfen und die Konzepte im Zuge der Programmanmeldung zu qualifizieren. Eine Initiativfunktion hinsichtlich der Kooperation mit freien Trägern (bzw. deren landesweiten Organisationen) hat die IntermAG kaum wahrgenommen. Hinsichtlich der verstärkten Integration von externen Akteuren ist erst im Jahr 2006 angeregt worden, weitere Akteure und Experten zu IntermAG-Sitzungen hinzuzuziehen.

Im Verlauf seiner 14-jährigen Laufzeit ist das Programm inzwischen in 60 Stadtteilen umgesetzt worden. Seit Ende 2001 hat es in 22 Gebieten einen Prozess des phasing-out gegeben. Nach wie vor werden neue Gebiete ins Programm aufgenommen. Die Zahl der Programmgebiete hat sich zunächst in der Anfangsphase und dann noch einmal nach 1999 stark erhöht. Ab dem Jahr 2003 scheiden vermehrt Gebiete aus, so dass sich die Zahl der Programmgebiete mittlerweile bei knapp 40 Gebieten eingependelt hat.

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

Abbildung 3.1



3.4 Die Rolle der Bezirksregierungen

Die fünf Regierungsbezirke spielen insofern eine Rolle bei der Umsetzung des Programms, als sie als Bewilligungsbehörde bei der Beantragung der Mittel direkter Ansprechpartner für die Städte sind, sie fördertechnisch und hinsichtlich der jeweiligen Programmziele beraten und die Anträge an das Land weiterreichen. Die Beratung erfolgt in der Regel in enger Abstimmung und Kooperation mit den Verantwortlichen auf Landesebene, teilweise in Form gemeinsamer Beisetzungen und Abstimmungen vor Ort.

Auf unterschiedliche Weise haben die Bezirksregierungen eine steuernde Funktion ausgeübt: In mehreren Fällen sind sie initiativ geworden und haben Kommunen angeregt, tätig zu werden, was teilweise zu einer Aufnahme ins Programm geführt hat. In anderen Fällen ist dies allerdings an der prekären Haushaltssituation der betroffenen Gemeinden gescheitert, die es ihnen (trotz der besonders entlastenden Regelungen im Land Nordrhein-Westfalen) nicht ermöglicht, den erforderlichen Eigenanteil aufzubringen. In mindestens einem Fall hat die Bezirksregierung versucht, eine Art Filterfunktion auszuüben, indem sie eine Aufnahme ins Programm nicht befürwortet hat.

In der Regel ist auf Bezirksregierungsebene das für Städtebau zuständige Dezernat 35 mit der Durchführung des Handlungsprogramms betraut. Dessen Mitarbeiter sind angehalten, dezernatsübergreifende Bündelungsaufgaben wahrzunehmen. Die größere Ortsnähe und die Konzentration fast aller Verwaltungszweige unter einem Dach bilden eine wichtigen Grundlage ihres Selbstverständnisses. In ihrer nur unvollständigen Kenntnis des Programmspektrums aller potenziell involvierten Ressorts sehen einige Mitarbeiter allerdings ein Problem bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben.

Dort, wo bisher wenige Förderaktivitäten der sozialen Stadt umgesetzt worden sind, erwartet man eine Vergrößerung der Handlungsspielräume im Zuge der

3. Das Programm Soziale Stadt NRW

28

nächsten Periode der EU-Strukturfondsförderung. Im Regierungsbezirk Münster nimmt man beispielsweise eine gewisse Benachteiligung des ländlichen Raums wahr, da man dort bisher kaum Möglichkeiten gehabt habe, kleinere Problemgebiete in der Förderung unterzubringen.¹² Zunehmend tritt das Programm Stadtumbau West neben das Programm Soziale Stadt NRW, da vom Förderungsgegenstand her bestimmte Schnittmengen, auch bei sozial integrativen Maßnahmen, gesehen werden. Einige Städte versuchen inzwischen, beide Programme im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzeptes zu integrieren.¹³

3.5 Das Städtetz Soziale Stadt NRW im Prozess der Steuerung

Das Städtetz Soziale Stadt NRW hat sich 1998 - getragen vom besonderen Engagement einiger kommunaler Vertreter - konstituiert, nachdem seit 1994 die Städte Duisburg, Gelsenkirchen und Essen bereits informell zusammengearbeitet hatten. Seit 1999 haben die Städte aufgrund von Ratsbeschlüssen ihre Mitgliedschaft erklärt. Zunächst nahmen nicht alle am Programm beteiligten Städte teil. Dortmund und Köln beispielsweise schlossen sich erst später an. Inzwischen haben 29 Städte ihren Beitritt erklärt. Im Jahr 2003 wurde eine Kooperationsvereinbarung des Landes mit der Stadt Essen abgeschlossen, wo das Städtetz räumlich und organisatorisch angebunden ist. Es nimmt seither an den Sitzungen der InterMAG teil.

Die Hauptaufgabe des Städtetzes Soziale Stadt NRW ist der Informations-transfer zwischen den beteiligten Städten und die interkommunale Vernetzung der im Programm aktiven Akteure. Neben den wichtigsten Handlungsschwerpunkten wurden in zahlreichen regelmäßigen Treffen Fragen der Finanzierung, des Managements und der Öffentlichkeitsarbeit erörtert. Das Städtetz Soziale Stadt NRW hat die Evaluation des Programms Soziale Stadt NRW in Kooperation mit dem ILS NRW beauftragt.

¹² Dies betraf lange Zeit den Regierungsbezirk Münster. Die Stadt Münster ist aber inzwischen mit einem Gebiet im Programm vertreten.

¹³ Z. B. die Stadt Bielefeld im Zuge ihrer Bemühungen um eine Programmaufnahme.

4. Integrierte Projektentwicklung

Das Programm Soziale Stadt NRW will den komplexen Problemen besonders benachteiligter städtischer Teilräume durch einen integrierten, gebietsbezogenen Ansatz begegnen. Diese Forderung geht von der Annahme aus, dass es dort noch weniger als anderswo ausreicht, mit isolierten ressortbezogenen Ansätzen zu arbeiten. Vielmehr will man versuchen, innerhalb eines begrenzten Zeitraums den Wirkungsgrad der Maßnahmen zur Verbesserung oder Stabilisierung dadurch zu erhöhen, dass man die gebietsbezogenen Anstrengungen verstärkt, die Kräfte bündelt und Strukturen der "Selbsteilung" (wie z. B. soziale Netze, zivilgesellschaftliches Engagement) fördert. Man will also an verschiedenen Punkten gleichzeitig ansetzen, die Aktivitäten koordinieren, weitere Akteure als nur die Verwaltung in den Handlungsansatz einbinden und auf diese Weise neue integrierte Verfahrensweisen einüben.

Integrierte Projektentwicklung bezeichnet mehrere Verknüpfungsebenen:

- Verknüpfung von Handlungsfeldern zu einer problemadäquaten integrierten Strategie,
- zielbezogene Verknüpfung verschiedener Maßnahmen innerhalb eines Handlungsfeldes,
- Bündelung mehrerer Ziele in einer Maßnahme.

Diese Verknüpfungen sind stets verbunden mit der Bündelung materieller und personeller Ressourcen.

Die Untersuchung der integrierten Projektentwicklung auf der kommunalen und der Gebietsebene hat gezeigt, dass die alleinige Betrachtung der lokalen Integrationsbemühungen zu kurz greift. Die Spielräume für das Handeln der kommunalen Akteure werden entscheidend durch eine Vielzahl externer Faktoren mitbestimmt. Nimmt man diese Rahmenbedingungen nicht mit in den Blick, kann das konkrete Handeln vor Ort nur unvollständig erklärt werden. Denn wie die integrierte Projektentwicklung in den Gebieten umgesetzt wird, ist nicht nur das Ergebnis mehr oder weniger erfolgreicher lokaler Bemühungen, sondern vielmehr das letzte Glied in einer Kette von strategischen Weichenstellungen, die auf anderen Ebenen der Verwaltung und auch außerhalb der Verwaltung getroffen werden und denen die lokalen Akteure unterworfen sind. Das betrifft nicht nur die finanziellen Spielräume, mit denen sich in den verschiedenen Bereichen Maßnahmen realisieren lassen, sondern auch die Frage, welche grundsätzlichen politischen Weichenstellungen in den verschiedenen Handlungsfeldern getroffen werden.

Stadtentwicklung ist eine genuin kommunale Aufgabe, bei der die Städte und Gemeinden im Rahmen der Gesetze weitgehende Autonomie genießen. Die Landespolitik kann allerdings durch Ausgestaltung ihrer Förderrichtlinien in Form von Anreizen und mehr oder weniger präzisen Vorgaben bei den Förderprogrammen Einfluss nehmen. Die zentralen schulpolitischen und inzwischen auch

4. Integrierte Projektentwicklung

wohnungspolitischen Weichenstellungen werden auf Landesebene vorgenommen. Der Bund ist, was die Stadtentwicklung anbetrifft, in seinen Interventionsmöglichkeiten grundsätzlich auf die Förderung über die Länder beschränkt. In seine eigene Zuständigkeit fallen die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, welche in den Programmstadtteilen wichtige Problemdimensionen betrifft. Jugendarbeit und die sozialen Dienste schließlich sind auf kommunaler Ebene angesiedelt, allerdings durch ein breites Netzwerk subsidiärer Organisationen "gebrochen".

Den stärksten Gebietsbezug hat traditionell und aufgrund ihres Aufgabenbereichs die Stadterneuerungspolitik auf kommunaler Ebene. Durch das Erstarren sozialräumlicher Interventionsformen haben in den letzten Jahren gebietsbezogene Ansätze auch im Bereich der Jugendarbeit, teilweise auch auf dem Feld sozialer Arbeit an Relevanz gewonnen. Allerdings dominiert in diesen Feldern nach wie vor die (einzel)fallbezogene Arbeit. Kaum bis gar nicht wohngebietsbezogen ausgerichtet agieren Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Die Schulen, insbesondere die Grundschulen, sind zwar objektiv stark auf ihre räumliche Umgebung bezogen, eine Öffnung der Schule dem Stadtteil gegenüber ist dadurch jedoch keineswegs automatisch gegeben.

Die Entfaltungsmöglichkeiten einer integrierten Projektentwicklung auf der Gebietsebene entscheiden sich nicht auf der Gebietsebene allein. Das Postulat einer Integration impliziert ein Zusammenführen von Zuständigkeiten auf ganz unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Trägerschaften. Die Weichenstellungen für integrierte Programme in Problemgebieten müssen in Deutschland auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene gleichzeitig erfolgen. Insofern ergibt sich die komplizierte Aufgabenstellung, fachliche Einzelprogramme unterschiedlicher Ressorts auf Bundes- und Landesebene so aufeinander abzustimmen, dass sie auf kommunaler Ebene durch die Verwaltung, die sozialen Träger und weitere Akteure in gebietsbezogene integrierte Strategien umgesetzt werden können. Im Idealfall müssten also auf allen Ebenen komplementäre Fördertatbestände zum Programm Soziale Stadt NRW geschaffen werden.

Die konzentrierte Wirkung in den Gebieten der Sozialen Stadt setzt voraus, dass die integrierten Programme auf Bundes- und Landesebene ihre Förderung in derselben Gebietskulisse konzentrieren. Auf Bundesebene sind während der letzten Jahre verschiedene Programme, die explizit auf die Gebietskulisse der Sozialen Stadt zugeschnitten waren, durch das Bundesfamilienministerium aufgelegt worden. E&C und LOS sind die bekanntesten.¹⁴ Vom finanziellen Volumen her waren es eher bescheidene Programme, doch sie haben besonders in jenen Ländern eine recht große Bedeutung für die Ausweitung des Maßnahmenspektrums in den Gebieten gehabt, die bei der Definition dessen, was im Rahmen des Programms Soziale Stadt selbst förderfähige Maßnahmen sind, eher restriktiv verfahren.

¹⁴ Brocke, Hartmut (2003): Weiterentwicklung der BMFSFJ Programmplattform "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" (E&C). Programmperiode 2003-2006.

4. Integrierte Projektentwicklung

Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist die Förderung durch den Bund im Rahmen der Städtebauförderung in erster Linie auf investive Maßnahmen gerichtet, woraus sich die Schaffung komplementärer Programme oder der Zugang zu Mitteln aus laufenden Programmen anderer Ressorts herleitet, wenn man beispielsweise laufende Kosten sozialer Einrichtungen oder sozialpolitischer Interventionen fördern will. Mittlerweile hat zwar das Bund-Länder-Programm im Jahr 2006 eine explizite Ausweitung des Spektrums förderfähiger Tatbestände erfahren,¹⁵ aber dies ändert an der Notwendigkeit der Ressortkooperation nichts Grundsätzliches.¹⁶ Auch auf der Länderebene ergibt sich die Handlungsaufforderung zur Bündelung von Ressourcen. Dies wird unter anderem im ARGEBAU-Leitfaden zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt deutlich formuliert: "In den Ländern sind organisatorische Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Programme aller betroffenen Ressorts aufeinander abgestimmt mit Vorrang in Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die koordinierte Bereitstellung der Finanzierungsmittel."¹⁷

4.1 Bündelungsmöglichkeiten auf Landesebene

Bei der Beurteilung des Integrierten Programms Soziale Stadt NRW stellt sich die Frage, welche Reichweite es als Ressortprogramm selbst entfaltet und ab welchem Punkt eine Inanspruchnahme weiterer Programme und Finanzierungsquellen geboten ist. Stadterneuerung ist vom Grundsatz her in erster Linie auf investive Maßnahmen ausgerichtet. In die Richtlinien über die Gewährleistung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung wurde allerdings unter Punkt 19 für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf ein Katalog weiterer förderfähiger Maßnahmen aufgenommen, der über die in den anderen Programmteilen enthaltenen Fördertatbestände hinausgeht. Darunter sind drei nicht-investiver Natur:

- Bürgerinnen- und Bürgerberatung und Öffentlichkeitsarbeit,
- Planungsorganisation und -durchführung,
- Stadtteilmanagement und -betreuung (darunter auch Unterstützung bewohnergetragener Projekte).

Zur Deckung der jeweils für ein Jahr zu schätzenden Ausgaben können den Städten nach Ziffer 19.3 sogenannte Pauschalmittel gewährt werden, über deren Verwendung die Gemeinde nach Abschluss der daraus finanzierten Maßnahmen nach Art und Umfang rechenschaftspflichtig ist. Als Negativkriterium gilt nach Ziffer 19.3, dass diejenigen Maßnahmen nicht gefördert werden, für die Fördermittel anderer Finanzierungsträger einzusetzen sind.

¹⁵ BMVBS, Programme der Städtebauförderung, Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin 2006.

¹⁶ Aber auch hier scheint wieder Bewegung in die interministerielle Abstimmung gekommen zu sein. So haben BMVBS und BMAS ein gemeinsames Förderprogramm für Gebiete der Sozialen Stadt aufgelegt.

¹⁷ ARGEBAU 2000.

4. Integrierte Projektentwicklung

Im Land Nordrhein-Westfalen hat man sich der komplexen Aufgabenstellung also durch eine Art "Doppelstrategie" gestellt. Einerseits wurde das Maßnahmespektrum des Programms erweitert und durch die Pauschalmittel eine "Experimentierklausel" geschaffen, nach der zeitlich begrenzt auch Maßnahmen gefördert werden können, die in einem inhaltlichen Zusammenhang mit den investiven Maßnahmen zu sehen sind. Andererseits hat die Landesregierung die übrigen Ressorts aufgefordert, ihre Förderanstrengungen auf die Gebiete der Sozialen Stadt zu konzentrieren.¹⁸ Die Akteure vor Ort sind aufgefordert, die entsprechenden Mittel zu bündeln.

Die Forderung nach Priorisierung der Gebiete der Sozialen Stadt ergibt sich vor allem aus dem Grundgedanken sowohl des Landes- als auch des Bund-Länder-Programms, in besonders benachteiligten Stadtteilen während eines begrenzten Zeitraums durch hohe Maßnahmeintensität sichtbare Erfolge zu erzielen. Dieser Bündelungs- und Vernetzungsanspruch richtet sich zwar operativ an die kommunale Ebene, die Voraussetzungen für ein konzertiertes Handeln sind aber auf der Landesebene in Form adäquater organisatorischer, finanzieller und wo erforderlich auch rechtlicher Rahmensetzungen zu schaffen. Voraussetzung hierfür ist die Herstellung eines strategischen Konsenses über die Priorisierung der Gebietskulisse Soziale Stadt NRW quer durch die Ressorts.

Ausdruck einer erfolgreichen Umsetzung der angestrebten Priorisierung wäre die Bereitstellung von Komplementärprogrammen zum Handlungsprogramm Soziale Stadt NRW, die es den Akteuren in anderen Ressorts ermöglicht, Ressourcen in die gemeinsamen Projekte einzubringen und Fördertatbestände zu aktivieren, die in den Gebieten zum Einsatz kommen können. Dabei müssen die Rahmenbedingungen für das ressortübergreifende Handeln in einer Weise fachübergreifend harmonisiert werden, dass sie die Umsetzung gebietsbezogener integrierter Ansätze möglichst reibungslos ermöglichen: Sie müssen also hinsichtlich der Fördervoraussetzungen und der Förderzeiträume aufeinander abgestimmt sein. Es wird sichtbar, dass ressortübergreifende Bündelung und Priorisierung ein ehrgeiziger Anspruch sind, der langwierige und komplexe Abstimmungen zwischen den Ressorts voraussetzt.

Die organisatorischen Voraussetzungen für hierauf gerichtete Abstimmungen sind im Land Nordrhein-Westfalen durch die Einrichtung der Interministeriellen Arbeitsgruppe (InterMAG) geschaffen worden. In welcher Weise sie ihre Bündelungs- oder Integrationsaufgabe erfüllt hat, soll, soweit dies möglich war,¹⁹ beleuchtet werden, bevor in einem zweiten Schritt der Frage nachgegangen wird, ob und in welchem Umfang die ressortübergreifende Fokussierung der Förderanstrengungen auf die besonders benachteiligten Gebiete im Land ressortüber-

¹⁸ Kabinettsbeschluss vom 6.9.1994 (4.11.1997 bekräftigt): "Die Umsetzung integrierter Handlungskonzepte für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf hat für alle berührten Förderbereiche des Landes besondere Priorität. Vorhandene Förderinstrumentarien und -modalitäten sind bezogen auf diese Stadtteile deutlich zu flexibilisieren, um gezielt, koordiniert und schnell wirksam Situationsverbesserungen zu erreichen."

¹⁹ Die Protokolle der InterMAG konnten erst ab dem Jahr 1996 ausgewertet werden.

4. Integrierte Projektentwicklung

greifend umgesetzt werden konnte und welche Entwicklungstendenzen erkennbar sind.

4.1.1 Die InterMAG als Bündelungsinstanz

Hauptsächlicher Gegenstand der Interministeriellen Arbeitsgruppe war und ist die gemeinsame Beratung über eine Aufnahme von Stadtteilen ins Programm. Geprüft werden die Anträge auf der Grundlage der Integrierten Handlungskonzepte, die schon bald nach Start des Programms Fördervoraussetzung geworden waren. Nach einer Prüfung auf dieser Grundlage wurden je nach Fall eine klarere Schwerpunktsetzung, eine stärkere Differenzierung oder deutlichere Verknüpfung der Handlungsfelder verlangt. Eine Reihe von kommunalen Anträgen wurde zur Nachbesserung zurückgestellt, um konsistente Finanzierungskonzepte zu erzielen. Teilweise wurden die Kommunen auf andere Förderprogramme verwiesen. Bei großen Wohngebieten wird regelmäßig darauf geachtet, dass die dort hauptsächlich tätigen Wohnungsbauunternehmen als Akteure gewonnen werden und sich zu flankierenden Investitionen in ihre Gebäudesubstanz verpflichten. Das erklärte Ziel des Verfahrens ist es, in einem interdisziplinären Gremium die postulierten Qualitätsstandards zu prüfen und die Konzepte im Zuge der Programmanmeldung zu qualifizieren.

Neben ihrer Aufgabe, über die Aufnahme von Gebieten ins Programm zu entscheiden, kam der InterMAG auch die Funktion zu, "den zielgenauen Einsatz von Fördermitteln abzustimmen und ggf. zu verbessern".²⁰ Dazu soll sie "die maßnahmenbezogenen jährlichen Förderprogramme und Finanzierungskonzepte der beteiligten Ressorts" beraten. Zudem war der InterMAG eine koordinierende Rolle für die Aktivitäten der Ressorts in den Stadtteilen zugeordnet.²¹ Diese Aufgabe wahrzunehmen, setzt für die Ressortvertreter, die an der InterMAG teilnehmen, allerdings eine starke Stellung in ihren jeweiligen Fachverwaltungen voraus.

An den Sitzungen der InterMAG haben Vertreter aller relevanten Ressorts regelmäßig teilgenommen. Insofern waren die Voraussetzungen für eine interministerielle Kommunikation grundsätzlich gegeben. Personell haben die Ressorts in die InterMAG in der Regel Mitarbeiter unterhalb der Referatsleiterenebene entsandt. Sie ist also eher als operatives Gremium anzusehen, hat jedoch strategische Anregungen formuliert, die anderswo aufgegriffen werden konnten. Auf informeller Ebene ist es zwischen den Ministerien zusätzlich gelungen, Bündelungen mit teilweise hoher Finanzausstattung zu arrangieren.

Die Sitzungen der InterMAG lassen auf rege interministerielle Abstimmungsprozesse in den ersten Jahren nach Auflage des Programms schließen. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden erste Erfolge der ressortübergreifenden Ab-

²⁰ Kabinettsvorlage vom 28.10.1997.

²¹ Dies lässt sich daraus ableiten, dass in der Kabinettsvorlage vom 28.10.1997 festgestellt wird, es komme "immer noch zu unabgestimmten Aktivitäten einzelner Ressorts in den Stadtteilen." Es wurde eine "Stärkung der Funktion der mit der Koordinierung in den einzelnen Ressorts beauftragten Mitglieder der InterMAG" angeregt.

4. Integrierte Projektentwicklung

stimmungsbemühungen sichtbar.²² Später verlagerten sich die Diskussionen der InterMAG jedoch zunehmend auf die Frage der praktischen Bündelung unterschiedlicher Fördermittel, wobei diese Vorstöße in erster Linie auf die Stärkung von Bündelungskompetenzen auf kommunaler Ebene abzielten. Mehrmals wurden entsprechende Initiativen gestartet. Anfang 1997 kündigte das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales eine verstärkte Beratung im "Förderdschun- gel" durch die Bereitstellung eines Readers an. Zwischen 1998 und 2001 wurde eine Stelle beim ILS NRW finanziert, in der die Möglichkeiten ausgelotet werden sollten, die sozialpolitischen Programme stärker auf Stadtteile zu beziehen.

Vier Jahre später wurde zur Darstellung aller Förderprogramme des Landes die Herstellung einer Broschüre als Gemeinschaftsaktion aller Ressorts angeregt. Trotzdem wurde auch später ein mangelhafter Informationsfluss über die in den einzelnen Ressorts verfügbaren Programme beklagt. Das MSWKS wurde aufgefordert, die verschiedenen Förderprogramme stärker zu koordinieren und an die Städte bzw. das Städtenetz Soziale Stadt NRW zu kommunizieren. In den wiederkehrenden Diskussionen wird deutlich, dass die Förderlandschaft als unübersichtlich angesehen wird und dass die Unterschiede der Fördervoraussetzungen und Laufzeiten Schwierigkeiten bei der Integration von Handlungsansätzen machen.

Rückblickend ist festzustellen, dass die InterMAG ihre Steuerungsfunktion gegenüber den Kommunen recht konsequent wahrgenommen hat und wahrnimmt, wobei die Steuerung in erster Linie über Kriterien für die Programmaufnahme oder das Auslaufen der Förderung erfolgt. Ihre Initiativfunktion hinsichtlich einer Verstärkung der Ressortkooperation auf Landesebene hat sie ebenfalls wahrgenommen, allerdings in der ersten Hälfte der Programmlaufzeit stärker als in der zweiten. Eine Schwerpunktsetzung der Förderbemühungen anderer Ressorts auf die Gebietskulisse der Sozialen Stadt wurde zunehmend weniger eingefordert.

4.1.2 Bündelungsmöglichkeiten in den wichtigsten Handlungsfeldern

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit es gelungen ist, entsprechend des Auftrages der Landesregierung an die Ministerien die gebietsbezogenen Bündelungsvoraussetzungen in den einzelnen Handlungsfeldern zu verbessern und den Gebieten der Sozialen Stadt bei den Förderanstrengungen des Landes Priorität einzuräumen. Eine Darstellung der entsprechenden Entwicklungen kann auf der Ebene der Ministerien nicht vorgenommen werden, da sich die Ressortzuschnitte im Verlauf der letzten 15 Jahre stark verändert haben. Daher werden hier die wesentlichen Handlungsfelder beleuchtet. Dies sind Bauen und Wohnen, Arbeit, berufliche Qualifikation, Wirtschaftsförderung, Bildung und Schule, Soziales, Kinder, Jugend und Familie sowie Gesundheit und Sport. Dabei werden die Ressortstrategien daraufhin untersucht, ob sie dem Bünde-

²² So wird ein über einen Verfahrenskonsens zwischen dem damaligen Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport und dem Ministerium für Schule und Weiterbildung bezüglich der Verfügungsstellen berichtet, der den Gebieten zugute kommen konnte (Protokoll InterMAG vom 13. Mai 1997). Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales bekannte sich zur Priorisierung der Soziale-Stadt-Gebiete.

4. Integrierte Projektentwicklung

lungs- und Priorisierungsanspruch des Integrierten Programms nachgekommen sind. Erstens wird gefragt, ob entsprechende Komplementärprogramme zur Sozialen Stadt geschaffen worden sind, zweitens werden die Programme, die einen mehr oder weniger expliziten Gebietsbezug aufweisen, daraufhin betrachtet, ob sie der Gebietskulisse der Sozialen Stadt Priorität einräumen.

Handlungsfeld Bauen, Wohnen und Verkehr

In diesem Handlungsfeld sind die Bedingungen für eine Integration von Maßnahmen stets sehr gut gewesen, da im Landeswohnungsbauprogramm ausreichend Mittel zur Verfügung standen und da Stadterneuerungsgebiete, also auch die Gebietskulisse der Sozialen Stadt, einen Fördervorrang genossen haben. Insbesondere hinsichtlich der Neubaugebiete hat es Anstrengungen gegeben, die Wohnungsbaufördermittel auf die Gebiete der Sozialen Stadt zu fokussieren. So sind zwischen 1994 und 1996 rund 100 Mio. € für Baumaßnahmen ausgereicht worden,²³ 1998 und 1999 waren es rund 33 Mio. €²⁴ In den Neubaugebieten war die Bereitschaft der Eigentümer, bei der Quartierserneuerung zu kooperieren, Fördervoraussetzung. Insofern galt es hier in erster Linie, diese in die Maßnahmenplanung einzubeziehen.

Hinsichtlich eines Einsatzes von Wohnungsbauförderungsmitteln werden in allen neuen Gebieten der Sozialen Stadt neben der Neubauförderung Möglichkeiten der Unterstützung von Aufwertungen und Modernisierungen in den Beständen geprüft. Ortstermine vor Aufnahme eines neuen Stadtteils werden - zumindest in den Stadtteilen mit größeren Wohnungseigentümern - gemeinsam von den Abteilungen IV (Wohnen) und V (Stadtentwicklung) des MBV wahrgenommen, um auf die jeweiligen Förderzugänge hinzuweisen. Die Abteilungen IV und V stellen durch Abstimmung auf Fachebene ein effektives Zusammenwirken von Wohnungs- und Städtebauförderung in den Gebieten der Sozialen Stadt sicher.

Auch Maßnahmen mit verkehrlicher Förderung (z. B. GVFG, ÖPNV) finden in einer Reihe von Soziale-Stadt-Gebieten statt. Der Einsatz der Verkehrsförderung wird zwischen den Verkehrsabteilungen und der Abteilung Stadtentwicklung des MBV regelmäßig eng abgestimmt. Der Bezug zu den Handlungskonzepten aus der Sozialen Stadt ist hier allerdings eher indirekt.

Handlungsfeld Arbeit, berufliche Qualifikation

Eine der zentralen Grundideen des Programms bestand in der Verbindung baulicher und Wohnumfeldmaßnahmen mit Maßnahmen der Beschäftigungsförderung und Qualifizierung. Bei der Umsetzung der Kombinationsmaßnahmen bediente man sich vorzugsweise der ABM und ASS, um insbesondere Langzeitar-

²³ M. Vesper in: ILS NRW Bau und Wohnungspolitik in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf, Dortmund 1999, S. 10.

²⁴ Protokoll der InternAG vom 29.12.2000, Anlage 1.

4. Integrierte Projektentwicklung

36

beitslose an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Der "Kombinationserlass ABM und Stadterneuerung" des Ministeriums für Stadterneuerung, Kultur und Sport stellte diese Aufgabe in den Vordergrund der Städtebauförderung. Die Förderrichtlinien Stadterneuerung nahmen diesen Gedanken auf und förderten Projekte, die Beschäftigungsmaßnahmen für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte in die Durchführung von Maßnahmen der Stadterneuerung integrieren. Grundlage hierfür war der Gemeinsame Runderlass des MSV und des MAGS vom 1.4.1994. Fördervoraussetzung war, dass mindestens 20 Prozent der Gesamtkosten mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verbunden wurden. Mit Hilfe von Beschäftigungsgesellschaften gelang es an vielen Orten, teilweise beachtliche Teilnehmerzahlen in solche Maßnahmen zu integrieren. Ende der 1990er Jahre hat sich das Mittelvolumen für diese Maßnahmen jedoch verringert. Im Verlauf der ersten Hälfte des Jahrzehnts wurde die Finanzierung zunehmend schwieriger und die letzten Jahre waren durch die Umstrukturierungen der Arbeitsverwaltung geprägt.

In den zwei Förderperioden 1994 bis 1999 und 2000 bis 2006 bestand im Land Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit, beschäftigungspolitische Maßnahmen und Projekte über den Europäischen Sozialfonds (ESF) in Ziel-2 und Ziel-3-Gebieten zu fördern. In die Gebietskulisse der Ziel-2-Förderung fiel rund die Hälfte der Soziale-Stadt-Gebiete. Bei den geförderten Maßnahmen handelte es sich im Wesentlichen um Beratungsangebote und um Maßnahmen der Integration ins Erwerbsleben, des Übergangs von Schule in Beruf und um Qualifizierungsmaßnahmen. Die explizite Bezugnahme des ESF auf städtische Problemgebiete gab es erst in der späteren Förderperiode. Darauf reagierte das Programm "Integrierte Projekte" (bzw. nach Hartz IV "Integrierte Projekte plus"), in dem Eingliederungsmaßnahmen für schwer vermittelbare Dauerarbeitslose unter anderem mit Stadtteilprojekten gekoppelt wurden. Förderangebote aus dem Landesarbeitsressort speziell oder prioritär für Gebiete der Sozialen Stadt hat es nicht gegeben, so dass Bündelungserfolge vorwiegend auf der kommunalen Ebene oder durch die professionellen Träger erzielt werden konnten.

Ende 2000 hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalens zwei Aufrufe gestartet: den "Projektaufruf Ruhr" und das Landesprogramm "Initiative ergreifen". Beide Programme hatten inhaltlich eine starke Verwandtschaft zu den Zielen des Integrierten Handlungsprogramms Soziale Stadt NRW, gingen aber größtenteils über dessen Gebietskulisse hinaus. In einigen Fällen (z. B. Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord, Dinslaken-Lohberg) gab es auch Überschneidungen. Inzwischen sind beide Programme unter dem Dach von "Initiative ergreifen" zusammengefasst und eine Förderung ist in allen Stadtteilen möglich. Abgestimmt wird die Umsetzung der Programme durch das Büro Startklar aus Dortmund.

Die arbeitsmarktpolitischen Akteure werden durch die landesweit tätige Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) unterstützt. Zu den Aufgabenschwerpunkten dieser Gesellschaft mit rund 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zählen Beratung, Fortbildung und Information zur Integration Arbeitsloser, zum strukturellen Wandel, betrieblichen Modernisierung und Neugründung von Unternehmen. Die G.I.B. unterstützt seit inzwischen rund zehn Jahren das Land Nordrhein-Westfalen bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt NRW.

4. Integrierte Projektentwicklung

37

Vertreter der G.I.B. nehmen auch an den Sitzungen des Städtenetzes Soziale Stadt NRW teil. Im Auftrag beteiligter Kommunen übernimmt die G.I.B. die Koordination und Steuerung der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten in einigen Stadtteilen. In Zusammenarbeit mit den Akteuren vor Ort - den kommunalen Fachämtern, Betrieben, örtlichen Weiterbildungsträgern, Initiativen, Schulen und unter Beteiligung der örtlichen Jobcenter - werden arbeitsmarktpolitische Gesamtkonzepte entwickelt und Einzelprojekte intensiv bis zur Umsetzung beraten und begleitet. Insbesondere sollen dabei im Rahmen der Stadtteilaktivitäten neue Beschäftigungsmöglichkeiten für die Bewohner und Bewohnerinnen geschaffen werden. Zu den Beratungsschwerpunkten zählen:

- die Beratung von arbeitsmarktpolitischen Projekten im Kontext infrastruktureller Maßnahmen,
- die Begleitung von Konzepten zur Lokalen Ökonomie,
- die Entwicklung von präventiven Ansätzen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit, die bereits in den örtlichen Schulen ansetzen,
- die Umsetzung von spezifischen Integrationskonzepten für besonders benachteiligte Zielgruppen am Arbeitsmarkt.²⁵

Die ESF-kofinanzierten Programme "Jugend und Arbeit plus", "Übergangsmangement Schule Beruf", "3. Weg der Berufsausbildung" sind beim Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales angesiedelt. Sie wollen die Berufsfindung von Jugendlichen durch Beratung unterstützen und durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern. Es gibt mehrere Programme für Langzeitarbeitslose und besondere Zielgruppen sowie zur Integration von Gesundheitsaspekten in die Beschäftigungspolitik.

Bündelungsmöglichkeiten für die verschiedenen Programme ergeben sich auf Projektebene und müssen daher von kommunalen Akteuren umgesetzt werden. Idealtypisch setzt sich dann die Finanzierung aus Fördermitteln für Infrastrukturprojekte durch das Programm Soziale Stadt NRW, der Finanzierung von Regiekosten über den ESF und der Förderung von arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen über Programme der Bundesagentur für Arbeit zusammen. Die Schwierigkeit besteht regelmäßig darin, die verschiedenen Programme fördertechnisch und zeitlich zu koordinieren und zusätzlich für die Maßnahmen die geeigneten Mitwirkenden zur richtigen Zeit zu rekrutieren. Nicht zuletzt muss eine ausreichende Dauer und Kontinuität der Maßnahmen gewährleistet sein. Es liegt auf der Hand, dass diese Aufgaben hohe Kompetenz auf dem Feld der Förderprogramme und -instrumentarien, aber auch Moderationsgeschick und Flexibilität verlangen. Vor allem sind sie mit erheblichem Zeitaufwand verbunden, den eine mittelgroße Kommune sicher nicht "nebenbei" aufbringen kann.

²⁵ Nach Homepage der G.I.B. 5/2007.

4. Integrierte Projektentwicklung

38

Handlungsfeld Wirtschaftsförderung

Anfangs hat sich das zuständige Ministerium eher reserviert gegenüber einer Orientierung seiner Aktivitäten auf die kleinräumige Ebene von sozial benachteiligten Stadtteilen gezeigt. Im Jahre 1999 teilte das damalige Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr dem Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport auf eine entsprechende Anfrage mit, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf seien für das Haus kein Förderkriterium.²⁶ Inzwischen stehe das Wirtschaftsministerium aufgrund des Operationellen Programms Ziel 2 des Landes Nordrhein-Westfalen dem Thema einer lokalen Wirtschaftsentwicklung "wesentlich aufgeschlossener" gegenüber.²⁷

Die bekannten großen Investitionsprojekte, die in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf liegen, wie z. B. das Zukunftszentrum Zollverein (Triple Z) in Essen-Katernberg und das Rechtsrheinische Technologiezentrum (RTZ) in Köln-Kalk, haben eine Funktion, die weit über ihre Rolle in den Gebieten hinausgeht. Sie können Synergien für die Gebiete begünstigen und auch Positives zur Imageentwicklung beitragen. Dasselbe gilt für weitere Mittelbündelungen, die zwischen Wirtschafts- und Städtebauförderung in den Gebieten der Sozialen Stadt erzielt wurden. Z. B. sind aus der RWP-Förderung für die gewerbliche Reaktivierung von Brachen in Stadtteilen Gelsenkirchens rund 38 Mio. € bewilligt worden.

Den wichtigsten Bereich der integrierten Projektentwicklung stellt die Kooperation der Sozialen Stadt mit dem Wirtschaftsministerium im Zusammenhang mit der europäischen Strukturförderung dar. Hier haben sich im Förderzeitraum 2000 bis 2006 konstruktive Formen der Kooperation zwischen dem Städtebau und der Wirtschaft etablieren können.²⁸ Nach Aussage von allen Beteiligten hat sich eine gute Partnerschaft entwickelt, die die städtebauliche Entwicklung mit Maßnahmen zur Stärkung der lokalen, insbesondere der ethnischen Ökonomie und der Integration verbindet.

Die Fallstudie zur Lokalen Ökonomie kommt zu der positiven Einschätzung, das Handlungsfeld Lokale Ökonomie werde auf der landespolitischen Ebene von einer wachsenden Zahl von Entscheidungsträgern wahrgenommen und habe insbesondere im Wirtschaftsministerium das Interesse geweckt, sich nunmehr stärker für das Programm Soziale Stadt NRW zu engagieren.²⁹ Man regt eine verstärkte Kooperation zwischen den für Städtebau und Wirtschaftsförderung zuständigen Ministerien und Fachressorts an. Da aus dem Blickwinkel der Wirtschaftsforscher der Mitteleinsatz des Programms allerdings recht bescheiden erscheint, empfiehlt man, ausgewählte, vielversprechende Projektvorhaben zeitlich befristet vergleichsweise generös zu fördern.

²⁶ Anlage zum Protokoll der InterMAG vom 18.11.1999.

²⁷ Klaus Austermann, 18.9.2007.

²⁸ Die InterMAG wurde Begleitausschuss für die Maßnahme 4.2a des Ziel-2-Programms.

²⁹ Fallstudie Lokale Ökonomie, Entwurf des Endberichts, Langfassung, Handlungsempfehlungen.

4. Integrierte Projektentwicklung

Handlungsfeld Umwelt

Seitens des Umweltministeriums fließen erhebliche Mittel aus dem Ökologie-Programm-Emscher-Lippe (ÖPEL) sowie in Zusammenhang mit dem Emscherumbau in integrierte Maßnahmen in die Soziale-Stadt-Gebiete (beispielsweise für die Reaktivierung der Brachfläche "Graf Bismarck" 3,7 Mio. €, für die Flächenentwicklung "Rheinpark" in Duisburg-Hochfeld 17,8 Mio. € aus dem ÖPEL-Programm). Diese Maßnahmen haben aber in erster Linie eine mindestens gesamtstädtische oder gar regionalwirtschaftliche Bedeutung. Die Planung wie auch die entsprechende Mittelbündelung vollziehen sich hier eher "top-down" und die Integration der Mittel erfolgt nicht durch die lokalen Akteure. Auch wenn an der Basis diesen Vorhaben mitunter mit gewisser Skepsis begegnet wird, sind positive Wirkungen für die Stadtteile wahrscheinlich. Zur Koordinierung und Bündelung von Maßnahmen in den vom Emscherumbau betroffenen 17 Soziale-Stadt-Gebieten ist 2006 eine Kooperationsvereinbarung von MBV und Emscher-genossenschaft getroffen worden.

Handlungsfeld Bildung, Schule

Grundsätzlich sieht sich das Ministerium für Schule und Weiterbildung nicht in der Rolle eines klassischen Förderressorts. Die Angebote, die es macht, sind landesweit ausgerichtet, einen expliziten Bezug zu einer Gebietskulisse analog der Sozialen Stadt gibt es aktuell nicht und er wird auch nicht angestrebt. Allerdings scheint in früheren Legislaturperioden die Bereitschaft, Anstrengungen auf "soziale Brennpunkte" zu konzentrieren, höher gewesen zu sein als heute.

Mit 1.000 Zeitbudgetstellen konnten seit 1997 zusätzliche Angebote der Schulen personell abgedeckt werden, was in erheblichem Umfang den Gebieten der Sozialen Stadt zugute gekommen ist. Diese Regelung wurde im Jahr 2006 aufgegeben, weil ab 2007 die Schaffung von landesweit 4.000 neuen Lehrerstellen bildungspolitisch gewollt war. In welchen Gebieten bestimmte Schulangebote gemacht werden, regelt sich im Zusammenwirken von Schulleitungen, Schulämtern und Bezirksregierung und die Entscheidungsfindung setzt auf komplexe Sets von fachlich definierten Kriterien auf. Es ist plausibel, dass einige der Kriterien, die bei den Überlegungen eine Rolle spielen, auch auf Schulen zutreffen, die in Soziale-Stadt-Gebieten liegen, es ist aber keineswegs zwingend.

Die wichtigsten aktuellen Programme sind die zur Förderung der Ganztagschulen.³⁰ Zu den pädagogischen Prinzipien der Ganztagschule gehört die Zusammenarbeit von Schule, Kinder- und Jugendhilfe, Kultur, Sport und weiteren außerschulischen Partnern.³¹ Die Stärkung der Hauptschulen bildet einen Schwer-

³⁰ "13 Plus Ganztagsangebote in der Primarstufe I" und ein paralleles Programm zur offenen Ganztagsgrundschule mit außerunterrichtlichen Angeboten, "13 Plus Ganztagsangebote in der Sek I" und die Förderung der Ganztagschule.

³¹ Insofern wurden die Förderangebote "Schule von 8 bis 1", "Silentien" und "13 Plus" unter diesem Dach zusammengefasst. Das Programm "Schülertreff in Tageseinrichtungen" (SiT) ist inzwischen weggefallen.

4. Integrierte Projektentwicklung

40

punkt in der Arbeit des Ministeriums, was unter anderem dazu geführt hat, dass die Zahl der Sozialarbeiterstellen an den Hauptschulen ausgebaut wurde. Dies kann auch Schulen in Gebieten der Sozialen Stadt zugute kommen.

Im Ministerium hat man die Erfahrung gemacht, dass sich die Bereitschaft der Schulleitungen und der Lehrerkollegien, eine stadtteilbezogene Funktion zu übernehmen, nur sehr begrenzt "von oben" einfordern oder "herbeifördern" lässt. So wurde auch das Programm "GÖS" zur Öffnung des Schullebens nicht mehr fortgeführt. Seitens des Ministeriums wird argumentiert, die Ganztags Hauptschulen würden nun über einen kapitalisierbaren Stellenanteil verfügen, der für solche Aufgaben mobilisiert werden könnte.

Die Fallstudie "Schule im Stadtteil" bescheinigt dem Handlungsprogramm Soziale Stadt NRW die Funktion eines "Entwicklungsmotors" im Handlungsfeld Schule und dabei insbesondere für die Kooperation mit der Kinder- und Jugendarbeit. Es habe inhaltliche Impulse (Sprachförderung, kulturelle Bildung) gegeben und dazu beigetragen, die Schule mit dem Stadtteil und seinen Akteuren zu vernetzen. Die Studie streicht den hohen Stellenwert der Schulen im Rahmen sozialräumlicher Handlungsstrategien heraus und stellt fest, dass eine Verbesserung der Lebenschancen der jungen Generation nur "integrativ durch die verschiedenen Ressorts der Landespolitik zu leisten"³² sei.

Handlungsfeld Soziales, Kinder, Jugend, Familie

Im Ressort Soziales, das in den letzten Jahren verschiedenen Ministerien angehörte, dominiert die Zielgruppenorientierung. Zudem sind die Handlungsmöglichkeiten auf Landesebene durch eine Vielzahl bundeseinheitlicher Rahmensetzungen eingeschränkt. Gebietsbezogene Programme gibt es nicht. Unterstützungsmöglichkeiten für sozialraumbezogene Ansätze auf kommunaler Ebene wurden bislang auf der Landesebene noch nicht entwickelt. Zwischen 1998 und 2001 wurde beim ILS NRW ein Projekt mit dem Ziel gefördert, beratend und begleitend zur Verstärkung von Ansätzen stadtteilorientierter Sozialpolitik beizutragen.³³ Im Jahr 2006 hat das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration eine Broschüre herausgegeben, die unter dem Titel "Engagiert für den Stadtteil" Tipps und Empfehlungen für die Zusammenarbeit von Freier Wohlfahrtspflege und Kommunen enthält. Auch die Sozialberichterstattung, die innerhalb des MAGS betrieben wird, nähert sich dem Thema teilträumlicher Segregationsprozesse. Aus diesem Bereich heraus wird auch versucht, Impulse in Richtung der Kommunen zu geben.

Die Wohnberatung für ältere und behinderte Menschen, die bereits zu Beginn der 1990er Jahre als Modellprojekt aufgelegt worden war, kann nach mehr als 15-jähriger Laufzeit als weitgehend verstetigt gelten. Inzwischen existieren mehr

³² Soziale Stadt NRW/Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH an der Universität Hannover (o. J.): Schule im Stadtteil. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms "Soziale Stadt NRW". Projektbericht, S. 9.

³³ Focus-stadtteilorientierte Sozialpolitik.

4. Integrierte Projektentwicklung

als 150 Einrichtungen, die meisten ohne Förderung durch das Land. Eine Ausrichtung auf Gebiete der Sozialen Stadt hat es nicht gegeben, es gab dort aber entsprechende Aktivitäten.

Im Jahr 1996 wurden Sozialbüros als Modellprojekte eingerichtet, deren Ziel die Verbesserung der persönlichen Sozialhilfeberatung war. Für die Einrichtung solcher Beratungsstellen wurden Zuschüsse zu Personal- und Sachkosten gewährt. Die Modellvorhaben wurden Anfang 2000 abgeschlossen. Es gab Anschlussprojekte, z. B. die Modellvorhaben der Sozialagenturen oder die integrierten Hilfen zur Arbeit. In beiden Fällen konnten sich alle Träger der sozialen Hilfe um die Teilnahme bewerben, es gab keine Fokussierung auf eine bestimmte Gebietskulisse. Solche Maßnahmen sind auch in Soziale-Stadt-Gebieten umgesetzt worden. Im Hammer Westen konnte beispielsweise mit dem Stadtteilbüro an die Arbeit eines zuvor geförderten Sozialbüros angeknüpft werden.

Es ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Beratungs-, Pflege- und Unterhaltsleistungen aus dem Spektrum kommunaler Pflichtaufgaben an Personen fließen, die in Gebieten der Sozialen Stadt leben. Dies ist aber keiner bewussten Ressourcenbündelung, sondern der Tatsache geschuldet, dass sich dort die Personen konzentrieren, die Anspruch auf Leistungen haben. Eine entsprechende gebietsbezogene Ressourcenkontrolle gibt es aber weder auf Landes- noch auf kommunaler Ebene.³⁴

Das Jugendressort verfügt über keine speziellen Mittel für die Programmgebiete, im Landesjugendplan sind die Förderschwerpunkte und -grundsätze ohne Gebietsbezug definiert. Die Mittel für Angebote der offenen Jugendarbeit werden an die Städte nach einer festen Quote ausgereicht, die das Land im Jahr 1999 zur Bestandssicherung festgelegt hat. Für Städte, die vor diesem Zeitpunkt Einrichtungen der offenen Jugendarbeit in Soziale-Stadt-Gebieten geschaffen haben, ist auf dieser Grundlage deren Weiterfinanzierung gesichert. Die Mittel für die Jugendsozialarbeit werden an die Landesjugendämter gegeben und dort auf Antrag den Jugendverbänden, den LAG, den Trägern der freien und öffentlichen Jugendhilfe sowie den Stadt- und Kreisjugendringen gewährt.

Darüber hinaus werden Mittel für Projektförderung hauptsächlich nach fachlichen Kriterien vergeben. Den Aspekt belasteter Wohngebiete berücksichtigen derzeit die Programme zur Gewaltprävention, für Kinder und Jugendliche in benachteiligten Lebenssituationen und das Sonderprogramm "Jugend und soziale Brennpunkte". Hier können die Gebiete der Sozialen Stadt von den Landesjugendämtern bei der Projektauswahl insofern berücksichtigt werden, als die Merkmalsausprägungen belasteter Gebiete in die Bewertung einfließen. Ein eigenständiges Förderkriterium ist die Ausweisung als Programmgebiet der Sozialen Stadt allerdings nicht.

³⁴ Empirica hat in einzelnen Studien versucht, alle staatlichen Leistungen zu schätzen, die in die Fördergebiete fließen, ist mit diesem Anspruch aber regelmäßig aufgrund fehlender Daten gescheitert.

4. Integrierte Projektentwicklung

42

Handlungsfeld Integration von Migranten

Auf dem Feld der Sprachförderung hat das Programm Soziale Stadt NRW über viele Jahre eine Vorreiterrolle innegehabt, vor allem hinsichtlich der Maßnahmen zur parallelen Förderung der Sprachkompetenz von Kindern und Müttern. Zu dem Thema hat es umfangreiche Abstimmungsprozesse zwischen MSWF, MF

JFG, MASQT und MSWKS gegeben. Seit 2002 stehen für sprachfördernde Maßnahmen in Schulen und Kindertageseinrichtungen Mittel aus den Fachressorts zur Verfügung. Daher wurde zwischen MSWKS, MFJFG und MSWF vereinbart, die Angebote für Tageseinrichtungen und Schulen seien vorrangig zu nutzen und nur bei Deckungslücken könne noch eine Ersatzförderung aus Stadterneuerungsmitteln bewilligt werden.³⁵ Da jedoch für ergänzende Sprachkurse für Eltern nach wie vor keine Fördermöglichkeit bei anderen Ressorts besteht,³⁶ können begleitend zu den Angeboten in Tageseinrichtungen oder Schulen integrierte Maßnahmen bewilligt werden. Auch außerschulische Angebote bleiben aus Stadterneuerungsmitteln förderfähig. Mit der Novellierung des Schulgesetzes im Jahr 2006 sind Maßnahmen zur Sprachförderung im Vorschulbereich gesetzlich festgeschrieben worden.

Integration von Migranten stellt sich inzwischen zunehmend als Querschnittsaufgabe in mehreren Fachressorts dar. Die höchste Kontinuität weisen dabei die Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) auf, die im Land bereits seit 25 Jahren existieren. Mit diesen wird auch in einigen Gebieten erfolgreich kooperiert. Sie sind Einrichtungen der Kommunen und Kreise, die vom Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration sowie vom Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert werden. Derzeit gibt es im Land 27 Arbeitsstellen, die mit Kindertagesstätten, Schulen, Jugendämtern und Kammern sowie den Agenturen für Arbeit zusammenarbeiten. In welchen Gebieten Schwerpunkte gesetzt werden, entscheidet die Kommune zusammen mit den Trägern. Hier können sich Schnittstellen und ein Zusammenwirken mit Akteuren aus den Gebieten der Sozialen Stadt ergeben.

Integration wird auch vom Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration über die Förderung der RAA hinaus als Querschnittsaufgabe verstanden. Konzeptionell wurden die Ansätze von der reinen Beratungsarbeit hin zu differenzierteren, teilweise auch sozialraumbezogenen Angeboten weiterentwickelt. Bei der Gebietsauswahl ist der Status eines Programmgebiets der Sozialen Stadt ein Kriterium unter anderen, jedoch sieht man in den nicht geförderten Gebieten teilweise denselben Problemdruck, dem dort aber weniger Handlungsoptionen gegenüberstehen, so dass grundsätzlich keine Schwerpunktsetzung in den Gebieten der Sozialen Stadt erfolgt.

³⁵ Schreiben des MSWKS an die Bezirksregierungen vom August 2002 (V R 2 - 51.20).

³⁶ Eine Ausnahme bildete nur das "Rucksackprojekt", das von der RAA durchgeführt wird. Im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes werden derzeit Integrationskurse mit 600 Stunden Sprachtraining angeboten, sie betreffen aber in erster Linie Neuzuwanderer.

4. Integrierte Projektentwicklung

43

Handlungsfeld Sport und Gesundheit

Während der Legislaturperiode, in der die Abteilung Sport zusammen mit der Kultur im Ministerium für Stadtentwicklung angesiedelt war, gab es Ansätze, Kultur und Sport als Gestaltungsfaktor der Freizeit und beides als wichtige Impulsgeber für eine integrierte gebietsbezogene Projektentwicklung zu nutzen. Im Jahr 1997 wurde das Programm "Jugend mit Zukunft ins nächste Jahrtausend - Bewegung, Spiel und Sport in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf" aufgelegt. Es verstand sich ausdrücklich als Komplementärprogramm zum Programm Soziale Stadt NRW, und zusammen mit der Sportjugend Nordrhein-Westfalen wurden in seiner dreijährigen Laufzeit Maßnahmen in allen 28 Programmstadtteilen durchgeführt. Bei der Durchführung ging man bewusst vom zielgruppenorientierten Ansatz ab und lehnte die Arbeit an die Gebiets- oder Sozialraumorientierung des Programms Soziale Stadt NRW an. Die Angebote waren für alle Jugendlichen in den Gebieten offen. Im Ergebnis konnten einige Sportvereine neu gegründet und einige in die Stadtteilarbeit einbezogen werden. Durch die Gebietsorientierung entstanden teilweise stabile Netzwerke.

Von 2001 bis 2005 wurde zusammen mit dem Landessportbund das Nachfolgeprogramm "Werkstatt Sport" durchgeführt. Es wurden 64 Projekte in 50 Stadtteilen durchgeführt, wobei Baumaßnahmen ein größeres Gewicht hatten. Darüber hinaus wurde mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in Trägerschaft von Sportorganisationen experimentiert. Hieraus entstanden Kooperationen mit Beschäftigungsgesellschaften und Trägern der freien Wohlfahrtspflege. Erschwert wurde die Umsetzung dieses Erfolg versprechenden Weges allerdings durch die Umstrukturierungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik.

Auch nachdem das Sportressort ins Innenministerium "abgewandert" war, setzte sich die Kooperation mit dem Bauressort fort. Noch aus der vorangegangenen Legislaturperiode stammt das Programm "Gesund älter werden im Stadtteil", das zusammen mit der BKK auf Landes- und Bundesebene durchgeführt und von der Robert-Bosch-Stiftung kofinanziert wird. Ziel dieses im Sommer 2005 gestarteten Programms ist die Sensibilisierung und gesundheitsfördernde Aktivierung älterer, sozial benachteiligter Menschen in ihrer Lebensumwelt. Die Umsetzung erfolgt in zehn Soziale-Stadt-Gebieten, wobei die Sportorganisationen mit dem Quartiersmanagement Vernetzungsarbeit leisten sollen.

Vor allem die beiden ersten Programme können als Richtung weisende Beispiele für eine Umsetzung des Gedankens angesehen werden, die Gebietsorientierung auch in Bereichen umzusetzen, die sonst eher zielgruppenorientiert arbeiten. Es wurden nach Aussage der Abschlussberichte beider Programme³⁷ wichtige neue Netze initiiert, mit innovativen Projekten experimentiert und nachhaltige Angebote geschaffen. Gemessen an den Erwartungen an die Programme werden ihre Ergebnisse heute von den Verantwortlichen des Sportressorts auf Landesebene differenziert bewertet. Die Tragfähigkeit des gebietsbezogenen Ansatzes wird stark in Abhängigkeit von den Persönlichkeiten der lokalen Stadtteilmanager ge-

³⁷ Sportjugend NRW im LandesSportBund Nordrhein-Westfalen e. V. (Hrsg.) Abschlussberichte (2001, 2007).

4. Integrierte Projektentwicklung

sehen. Die Erwartungen, die man seitens der Verantwortlichen des Sportressorts auf Landesebene hinsichtlich der Resonanz auf das Programm in den Gebieten gehabt habe, sind nach Aussagen von Mitarbeitern im Ministerium nicht ganz erfüllt worden. Es sei dort relativ verhalten aufgegriffen worden. Bei Verantwortlichen der Sozialen Stadt werden erhebliche organisatorische Schwierigkeiten bei der Abwicklung beklagt.

4.1.3 Integrierte Projektentwicklung - Zusammenfassende Einschätzung der Ressortkooperation auf Landesebene

Die Autoren der Kabinettsvorlage vom 28.10.1997 kamen in ihrem Rückblick auf die Erfahrungen aus drei Jahren Programmumsetzung zu der Einschätzung, es sei "bisher nicht ausreichend gelungen, für innovative integrierte Projekte der Kommunen auch eine integrierte Förderung anzubieten: Integrierte Projekte, bei denen eine Förderzuständigkeit von verschiedenen Ressorts für verschiedene Bausteine des Projekts gegeben ist, drohen in der Förderbürokratie zu ersticken. Die Zweckzuwendungsbereiche haben sich soweit gegeneinander isoliert, dass es immer schwieriger wird, eine gebündelte Investitionsförderung in wirkliche Zukunftsbedarfsfelder zu realisieren. Es fehlt an einer Möglichkeit der Finanzierung 'aus einer Hand'.³⁸ Die Aussage verdeutlicht, dass man im Landtag seinerzeit höhere Erwartungen an die Ressortabstimmung hatte, als bis dahin eingelöst werden konnten. Die Frage ist also: Hat sich dies während der vergangenen zehn Jahre geändert?

Der integrierte Anspruch ist in erster Linie durch eine Erweiterung des Förderpektrums aus dem Ressort Stadtentwicklung eingelöst worden. Dabei konnten teilweise Lücken geschlossen, teilweise auch richtungsweisende Impulse gegeben werden. Im Fall der Sprachförderung ist es mit dieser Vorgehensweise sogar gelungen, dass sich das Bauressort zugunsten von neu geschaffenen Fördertatbeständen in anderen Ressorts schrittweise zurückziehen konnte. Ein gelungenes Beispiel für Programme, die von einem anderen Ressort mit explizitem Gebietsbezug zur Sozialen Stadt ins Leben gerufen wurden, stellen die drei Sportprogramme dar. Bei ihrer Realisierung sind zudem die Sportvereinigungen und Betriebskrankenkassen als externe Akteure einbezogen worden. Die Beispiele zeigen, was ursprünglich auf Landesebene intendiert war und wie integrierte Politik über Ressortgrenzen hinweg ausgestaltet werden kann.

Im Schulbereich bleibt die Bündelung von Kräften zur Bewältigung der Probleme in den belasteten Gebieten auf die lokale Ebene verwiesen, in diesem Falle hauptsächlich in Gestalt der Schulleitungen und Lehrerkollegien. Tatsächlich kann eine sehr positive Funktion von den Schulen für die Quartiersentwicklung ausgehen, das unterstreicht auch die Fallstudie zur Schule. Tatsächlich hat sich das zuständige Ministerium einige Jahre intensiver auf Schulen in belasteten Gebieten bezogen, die Zeitbudgetstellen hatten hierbei eine sehr nützliche Anreizfunktion für Lehrer und Schulleitungen. Ob diese von den aktuellen Gestaltungsmöglichkeiten, die den Schulen im Rahmen der Ganztagschule eröffnet

³⁸ Kabinettsvorlage vom 28.10.1997, S. 25.

4. Integrierte Projektentwicklung

45

werden, ebenfalls ausgeht, bleibt abzuwarten. Impulse, die eine Konzentration von sachlichen und personellen Ressourcen in Soziale-Stadt-Gebieten begünstigen, werden vom zuständigen Ministerium jedoch nicht gegeben.

Im Bereich der offenen Jugendarbeit hängt die sozialräumliche Schwerpunktsetzung stark von den Landesjugendämtern ab, im Bereich Soziales ist vor allem lokales Bündelungsgeschick gefragt. Ebenfalls auf die lokale Bündelungskompetenz angewiesen bleibt das Handlungsfeld Arbeit. Hier sind die Anforderungen an Know-how und Zeitaufwand enorm, weshalb sich dieser Aufgabe mit Erfolg Agenturen annehmen, die hierauf spezialisiert sind. Dasselbe gilt prinzipiell für die Wirtschaftsförderung, die aber im Wesentlichen auf große Projekte und größere Gebietseinheiten bezogen agiert.

Es zeigt sich, dass der Appell der Landesregierung an die Ressorts, das Handlungsprogramm Soziale Stadt NRW durch komplementäre Fachprogramme zu ergänzen oder bei der Förderung den Gebieten der Sozialen Stadt Priorität einzuräumen, nicht im angestrebten Umfang umgesetzt werden konnte. Innerhalb der Förderkulisse des Landes Nordrhein-Westfalen bleibt das Programm weitgehend auf sich allein gestellt. Die Aufgabe, Mittel zu bündeln, wird dadurch an die kommunale Ebene delegiert, die allerdings mit einer Förderlandschaft konfrontiert ist, die unübersichtlich, zersplittert und hoch bürokratisiert ist. Zwar sind, wie gezeigt wurde, Angebote vorhanden, die auch in den Gebieten der Sozialen Stadt genutzt werden können, doch werden die Anforderungen zunehmend spezifischer und die Förderzeiträume verkürzt. In den kommunalen Budgets sind aufgrund der Kürzungsvorgaben oder der Bestimmungen aus der Haushaltssicherung, denen fast alle betroffenen Kommunen unterliegen, nur noch geringe finanzielle Spielräume vorhanden.

4.2 Integrierte Projektentwicklung auf kommunaler Ebene

4.2.1 Die Integrierten Handlungskonzepte

In den vorangegangenen Abschnitten war gezeigt worden, dass die Rahmenbedingungen, die von Bund und Land für eine integrierte Projektentwicklung gesetzt werden, sich während der Programmlaufzeit zunächst verbessert, in den letzten drei bis vier Jahren jedoch tendenziell verschlechtert haben. Die Programmverantwortlichen vor Ort können weder auf Bundes- noch auf Landesebene auf ein abgestimmtes Paket gebietsbezogener Programme zurückgreifen, die sie gemäß den jeweiligen lokalen Problemstellungen einsetzen könnten. Vielmehr sind sie in erster Linie gehalten, die Fördermöglichkeiten, die das Programm Soziale Stadt NRW selbst bietet, optimal auszuschöpfen und daneben weitere personelle und finanzielle Ressourcen zu mobilisieren, um ein problemadäquates Maßnahmenpaket umzusetzen. Dies gelingt ihnen in unterschiedlichem Maße, wie im Folgenden dargestellt wird.

Die Grundlage für die Arbeit in den Soziale-Stadt-Gebieten bilden Integrierten Handlungskonzepte (IHK), die vom Land Nordrhein-Westfalen für die Aufnahme

4. Integrierte Projektentwicklung

ins Landesprogramm zwingend vorgeschrieben sind. Diese Konzepte sollen gemäß den Förderrichtlinien folgenden Ansprüchen genügen: Sie sollen sich auf ein Leitziel stützen und zur "Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen", wobei in einem ressortübergreifenden Ansatz alle Maßnahmen erfasst werden sollen, also auch die anderer Finanzierungsträger. "Ziel ist es, die Zuwendungen sinnvoll zu bündeln und sich bietende Synergieeffekte zu nutzen." Bei der Erarbeitung des Konzeptes sollen "die für die Stadtentwicklung relevanten Gruppen einbezogen" und die "Aktivierung privater Potenziale" angestrebt werden. Ein "schlüssiges Umsetzungskonzept" soll durch eine "stringente Projektsteuerung" sicherstellen, "dass die zahlreichen Akteure produktiv zusammenarbeiten und in überschaubaren Fristen sichtbare Erfolge erzielen".³⁹

Insgesamt erfreut sich das Instrument allgemeiner Akzeptanz. Schon bei der Befragung durch das Difu 2002 wurde von 91 Prozent der Programmverantwortlichen in Nordrhein-Westfalen bestätigt, dass das IHK eine notwendige Basis zur Umsetzung des Programms darstellt, und 60 Prozent gaben an, es werde fortgeschrieben. Nur 6 Prozent der Befragten hielten das Verhältnis von Aufwand zu Ertrag für ungünstig. Neun von zehn der Programmverantwortlichen gaben an, es fördere das kooperative Denken und Handeln in der Verwaltung und 77 Prozent meinten auch, es erleichtere den integrierten Einsatz von Fördermitteln. Das ist eine deutlich höhere Zustimmung als im Bundesdurchschnitt. Insofern war bereits zum Zeitpunkt der Befragung in Nordrhein-Westfalen die Umsetzung eines integrierten Ansatzes deutlich weiter fortgeschritten.

In einigen Fällen kann man beobachten, dass es neben dem schriftlich fixierten und politisch abgesegneten bei den Akteuren ein "informelles Handlungskonzept" gibt, das die Praxis im Gebiet mindestens ebenso stark bestimmt wie das formelle. Dies kann entweder einem Abweichen der Praxis vom ursprünglichen Konzept geschuldet sein oder es ist eine Reaktion auf die Tatsache, dass es einen pointierteren informellen Konsens beinhaltet als im schriftlich formulierten Konzept politisch durchsetzbar gewesen wäre.⁴⁰ Die Notwendigkeit, das Integrierte Handlungskonzept auf politischer Ebene durch einen Ratsbeschluss abzusegen, lässt mitunter "weichere" Formulierungen geboten erscheinen, da es die Akzeptanz erhöht, inhaltliche Zuspitzungen zu vermeiden. Teilweise werden Fortschreibungen der Konzepte unterlassen, um den einmal erzielten Konsens nicht zu gefährden. In mehreren Städten war die Anmeldung zum Programm Soziale Stadt NRW nur eine unter mehreren Optionen. Alternativen waren die förmliche Festlegung als Sanierungsgebiet, die Förderung im Rahmen des Urban-Programms oder andere Alternativen. In diesen Fällen wollte man mit weitgehend allgemeinen Formulierungen möglichst viele Programmanforderungen abdecken. Nicht zuletzt wurde es teilweise als sinnvoll erachtet, das Handlungskonzept nicht zu stark zu konkretisieren, um später noch Ergebnisse der Bürgerbeteiligung integrieren zu können.

³⁹ Einführungserlass zu den Förderrichtlinien Stadterneuerung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30.1.1998. Daneben wird noch erwähnt, dass interkommunale Handlungskonzepte Vorrang genießen.

⁴⁰ Siehe auch die Analyse von Maria Lüttringhaus zu Essen (Lüttringhaus 2000).

4. Integrierte Projektentwicklung

4.2.2 Prozesszusammenhang der Entwicklung integrierter Projektansätze

Die Beweggründe, die in einer Stadt eine Rolle spielen, ein Quartier für die Aufnahme in das Programm Soziale Stadt NRW auszuwählen, und die Prozesse, die dorthin führen, sind äußerst vielschichtig. Dennoch lassen sich Anlässe bzw. Auslöser benennen oder Entwicklungen identifizieren, durch welche die Anmeldung vorbereitet wurde. In sieben Fällen waren es auffällige soziale Probleme im Stadtteil, die sich bisweilen durch bestimmte Ereignisse so zuspitzten, dass sich Politik und Verwaltung gezwungen sahen zu reagieren. In ebenso vielen Fällen waren es sozialplanerische Überlegungen, die in "ruhigerem Fahrwasser" angestellt werden konnten und zur Aufnahme ins Programm geführt haben. Beide Male lässt sich beobachten, dass der Anstoß zur Aufnahme ins Programm häufiger von externen Akteuren allein oder unterstützt durch Kräfte in der Verwaltung gekommen ist.

Tabelle 4.1

Anlass, Auslöser oder Motor der Programmanmeldung	
	Anzahl der Gebiete
ad hoc zugespitzte soziale Probleme im Stadtteil	7
längerfristige sozialplanerische Strategien	7
gute Erfahrungen in der eigenen Stadt, Nachahmung anderer	3
ämterübergreifende Problemwahrnehmung	3
städtebauliche Strategien, darunter	15
- Flächenmanagement	7
- Wohnumfeldgestaltung	6
- Stadtteilsanierung	2

Quelle: eigene Erhebungen

Stärker städteplanerisch geprägt erscheinen Handlungskonzepte, bei denen funktionale Leitbilder wie "attraktiver Verbindungsraum", "Handels- und Gewerbezentrum" oder "Zentrenstärkung" den Kerngedanken bilden. Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Teilhabechancen der Gebietsbevölkerung abzielen, spielen hier eher eine untergeordnete Rolle. In mehreren Gebieten werden Formulierungen gewählt, die eine Verbindung mehrerer Handlungsfelder ausdrücken, wobei in mehreren Fällen ökologische Gesichtspunkte integriert werden. "Besser leben und arbeiten am Grünzug D" verbindet diese mit dem Handlungsfeld Lokale Ökonomie, während "Lebendiger Stadtteil im Grünen" den Aspekt der Aktivierung hinzufügt.

Häufig erfolgte die Programmanmeldung im Zusammenhang mit meist längerfristig verfolgten städtebaulichen Strategien. In diesen Fällen ist der Anstoß ausschließlich aus der Verwaltung selbst - und zwar aus dem Bauressort - gekommen. In acht Fällen war die förmliche Festlegung des Quartiers als Sanierungsgebiet eine Alternative, die vor der Programmanmeldung in Erwägung gezogen worden ist. Die zentralen städtebaulichen Themen waren dann Flächenentwicklung und Wohnumfeldmaßnahmen. In sechs Gebieten reihte sich die Programmanmeldung in ein Kontinuum städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen ein, in dessen Verlauf bereits seit mehr als 20 Jahren städtebauliche Fördermittel in erheblichem Umfang eingesetzt worden sind.

4. Integrierte Projektentwicklung

48

Fast ebenso häufig bildeten soziale Probleme den Hintergrund. Nimmt man die ämterübergreifende Problemwahrnehmung und die "Nachahmer" hinzu, wird sogar in weit mehr als der Hälfte der Fälle der Handlungsraum der Stadterneuerung überschritten. In drei Fällen haben wir es von Anfang an mit einer "gleichberechtigt" initiativen Rolle mehrerer Ressorts zu tun. In diesen Fällen ging der Anstoß gemeinsam vom Planungs- und Sozialressort bzw. einer ausgelagerten Agentur aus. In weiteren drei Fällen hat man die guten Erfahrungen woanders zum Anlass genommen, den integrierten Ansatz in einem (weiteren) Stadtteil umzusetzen. In beiden Fällen legt bereits die Programmgenese eine interdisziplinäre Ausrichtung nahe.

4.2.3 Umsetzung des integrierten Ansatzes

Der Gedanke der integrierten Projektentwicklung ist grundsätzlich von allen am Programm beteiligten Kommunen aufgegriffen und in unterschiedlicher Weise umgesetzt worden. Für die Formulierung von Leitzielen stehen drei strategische Ansatzpunkte zur Verfügung, die kombinierbar sind, aber unterschiedliche Akzente setzen:

- Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil,
- Verbesserung der Teilhabechancen der im Stadtteil Lebenden,
- Veränderung der Zusammensetzung der Gebietsbevölkerung.

Tatsächlich finden sich alle drei Ansätze (auch kombiniert) in den Leitzielen der Kommunen wieder: Am häufigsten wird die Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtteil angestrebt (bessere Wohnbedingungen, lebenswerter Stadtteil usw.; z.B. Aachen Ostviertel, Gelsenkirchen Süd-Ost, Remscheid Rosenhügel), wahrscheinlich auch, weil dies ein "traditionelles" Ziel der Stadterneuerung ist. Unter diese Zielstellung fallen auch Strategien zur gesamtstädtischen Funktionsstärkung (attraktiver Verbindungsraum, Zentrenstärkung usw.; z.B. Duisburg Hochfeld, Düsseldorf Oberbilk). Die Verbesserung der Teilhabechancen der im Stadtteil Lebenden (wirtschaftliche Stabilisierung, Verbesserung der sozialen Lage usw.; z.B. Dinslaken Lohberg, Ahlen Süd-Ost) spielt eine deutlich geringere Rolle. In drei Fällen taucht die Veränderung der Zusammensetzung der Gebietsbevölkerung als Leitziel auf (z.B. Siegen Fischbacherberg, Bonn Dransdorf u. a. auch als Unterziel beim Leitbild eines "normalen Stadtteils" wie in Duisburg).

Die zentrale Frage bei der Bewertung integrierter Ansätze ist, ob es gelingt, überzeugend die Kernprobleme des Gebiets mit einer realistischen Zielstellung zu konfrontieren und daraus strategische Ansatzpunkte für die wesentlichen Handlungsfelder zu entwickeln.⁴¹ Das Handlungskonzept muss die Gewichte zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern entsprechend angemessen verteilen und Prioritäten setzen.⁴²

⁴¹ Im Handbuch des ILS NRW "Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt" finden sich hierzu gute methodische Hinweise. Vgl. ebenda S. 27-42.

⁴² Da allerdings die Zielanalyse nicht Bestandteil dieses Evaluationsbausteins ist, wird eine wissenschaftlich begründete Bewertung erschwert. Die Kontextindikatoren in den Gebieten zusammenzutragen, um Hinweise auf die lokalen Problemlagen zu erhalten, ist Aufgabenstel-

4. Integrierte Projektentwicklung

49

Eine allgemein anerkannte Definition der Handlungsfelder, die im Rahmen des Programms Soziale Stadt zu berücksichtigen sind, gibt es nicht. Verallgemeinerungen sind von der ARGEBAU und vom Difu vorgenommen worden, welches das Bund-Länder-Programm begleitet hat. Auch in den Handlungskonzepten, die der Praxis in den 35 untersuchten Gebieten zugrunde liegen, sind die Handlungsfelder unterschiedlich definiert. Verallgemeinernd lassen sie sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Bauen, Wohnen,
- Wohnumfeld,
- Verkehr, Infrastruktur
- soziale Infrastruktur
- Soziales, Kinder, Jugend, Familie, Sport und Gesundheit,
- Bildung und Schule,
- Arbeit, berufliche Qualifizierung, Fortbildung, Wirtschaftsförderung (Lokale Ökonomie),
- Nachbarschaft, Kommunikation, Stadtteilmanagement,
- Partizipation, Aktivierung.

Verfolgt man den strategischen "Ursprungsgedanken", der zur Programmaufnahme geführt hat, über den Kerngedanken, der im Integrierten Konzept formuliert wurde, bis hin zu den schließlich gewählten Handlungsschwerpunkten, lassen sich vier strategische Grundtypen integrierter Handlungsansätze unterscheiden:

- Typ 1: Im Vordergrund steht das Bemühen, soziale Defizite in bestimmten Gebieten zu überwinden. Gleichzeitig soll eine sichtbare Aufwertung des Wohngebiets erreicht werden. Die notwendigen baulichen und Wohnumfeldmaßnahmen werden mit Qualifikations- und Beschäftigungsprojekten verknüpft (fünf Fälle, u.a. Ahlen Süd-Ost, Bonn Dransdorf). Die Verknüpfung der Aktivitäten im sozialen Feld ist meist stark ausgeprägt. Es gelingt unterschiedlich gut, bauliche und Wohnumfeldmaßnahmen zu integrieren.
- Typ 2: Ausgangspunkt ist die Sanierung der Gebäudesubstanz gepaart mit der Erkenntnis, dass zusätzlich soziale Maßnahmen erforderlich sind. Die Initiative geht in diesen Fällen teilweise von Wohnungsgesellschaften aus. Die inhaltliche Verbindung der Handlungsfelder bleibt allerdings überwiegend schwach (sechs Fälle, u.a. Dortmund Clarenberg, Ratingen-West).
- Typ 3: Aus (Vernetzungs-)Initiativen im sozialen Bereich erwachsen Bemühungen, die zielgruppen- oder themenbezogenen Aktivitäten im Gebiet über die Pflichtaufgaben der Kommune hinaus auszuweiten. Im baulichen Bereich wird dies mit der Schaffung sozialer Infrastruktureinrichtungen verbunden, die wiederum mit Qualifikations- und Beschäftigungsprojekten verknüpft werden (neun Fälle, u.a. Solingen Fuhr, Oberhausen Knappenviertel, Hamm Nord). Die inhaltliche Verknüpfung ist hier meist stärker ausgeprägt.

lung eines weiteren Evaluationsbausteins, dessen Ergebnisse den Autoren dieses Berichts nicht vorlagen. Insofern kann ein Bezug der Programmschwerpunkte nur auf die subjektiv durch die lokalen Akteure wahrgenommenen Problemkonstellationen erfolgen.

4. Integrierte Projektentwicklung

50

- Typ 4: Im Vordergrund der Arbeit stehen stadtplanerische Antworten auf soziale Problemlagen. Die Initiative geht meist von der Bauverwaltung aus, eine direkte Verknüpfung der Handlungsfelder erfolgt meist ex-post und vor allem über die Verbindung mit Qualifikations- und Beschäftigungsprojekten. Teilweise kommt eine Fülle weiterer Projekte hinzu, deren Klammer der gemeinsame Gebietsbezug oder ein "Leuchtturmprojekt" ist (15 Fälle, u.a. Düsseldorf Oberbilk, Essen Altendorf und Katernberg sowie Gelsenkirchen Bismarck/Schalke Nord und Süd-Ost). Der gegenseitige inhaltliche Bezug der Projekte und Maßnahmen variiert stark und ist mitunter in erster Linie durch den gemeinsamen Gebietsbezug hergestellt.

4.2.4 Formen der Integration von Handlungsfeldern und Projekten

Die Durchsicht der schriftlich formulierten Integrierten Konzepte ergab, dass eine Gruppe von vier Handlungsfeldern am häufigsten darin vertreten war. Dazu gehören zwei Handlungsfelder aus dem Kontext der Stadterneuerung: Wohnumfeldmaßnahmen und Verbesserungen der Gebäudesubstanz. An dritter Stelle folgen Maßnahmen aus dem Handlungsfeld Lokale Ökonomie, wobei diese häufig mit Maßnahmen aus den zwei ersten Handlungsfeldern verbunden sind. Dasselbe gilt für Projekte aus dem Handlungsfeld soziale Infrastruktur. Nachbarschaft, Kinder- und Jugendarbeit sowie Bildung und Schule liegen im Mittelfeld. Etwas seltener werden die Handlungsfelder Infrastruktur und Verkehr sowie Gesundheit in den Konzepten genannt. Integration unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen, Verbesserung des Gebietsimages und Stärkung der Kommunikation treten eher als Querschnittsaufgaben auf. Partizipation wird ebenso wie Vernetzung meist im Zusammenhang mit der Programmsteuerung gesehen und beide stellen selten eigene Handlungsfelder dar.

Allein das Nebeneinander verschiedener Handlungsfelder sagt noch nicht viel aus über die Formen, in denen sie sich aufeinander beziehen, sich ergänzen und gegenseitig verstärken. Im Verlauf der praktischen Umsetzung lassen sich jenseits der integrierten Projektsteuerung, auf die weiter unten eingegangen wird, mehrere Formen der Integration von Projekten, Maßnahmen und Handlungsfeldern identifizieren:

- Infrastrukturelle Integration: Schaffung von Räumen, Jugend- und Stadtteilzentren als Treffpunkte, Anlaufstellen. Ansiedlung sozialer und Beratungsangebote.
- Zielgruppenorientierte Integration: handlungsfeldübergreifende Bündelung von Aktivitäten hinsichtlich einer Zielgruppe, wie z. B. Jugendliche, Migranten.
- Themenzentrierte Integration: Ausrichtung von Maßnahmen an einem Thema, beispielsweise zur Identitätsstiftung.
- Förderbedingte Integration: Die Klammer bildet das Programm, gemeinsamer Nenner ist der Gebietsbezug.
- Kommunikationsbasierte Integration: Vernetzung, gemeinsame Aktivitäten wie Feste, Organisation der Bewohner und der Akteure.

4. Integrierte Projektentwicklung

- Umsetzungsbezogene Integration: Verbindung von mehreren Handlungsfeldern in einzelnen Maßnahmen, auch Mehrzielprojekte.

Als Grundform der Integration lässt sich die Tatsache werten, dass die verschiedenen Handlungsfelder im Programm Soziale Stadt NRW eine gemeinsame Klammer haben. Dadurch sind sie *fördertechnisch integriert* und erhalten durch den Rahmen der Städtebauförderung einen gemeinsamen Gebietsbezug. Da die Programmdurchführung stets mit spezifischen Steuerungsmechanismen verbunden ist, sind die Akteure, die innerhalb der verschiedenen Handlungsfelder tätig sind, diesen Strukturen unterworfen, was sie organisatorisch oder personell integriert. Das ist auch dann der Fall, wenn die Handlungsfelder an und für sich keinen thematischen oder Zielgruppenbezug zueinander aufweisen.

Die Einrichtung von Bürgerhäusern, Stadtteil- oder Jugendzentren entfaltet eine integrierende Wirkung aufgrund ihrer Eigenschaft, Räume für Aktivitäten und Angebote unterschiedlicher Träger und Einrichtungen zu schaffen. Im Verlauf der Planung und Umsetzung müssen die entsprechenden Akteure gefunden und die Angebote abgestimmt werden. Als Nebeneffekt erhöht sich die informelle Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren und vielleicht auch ihrer Klientel. Diese Maßnahmen wirken auch unmittelbar gebietsbezogen, da ihre Angebote einen sichtbaren räumlichen Bezug zu ihrem Umfeld haben. Insofern lässt sich dies als *infrastrukturelle Form der Integration* beschreiben.

Nicht durch bauliche Maßnahmen als vielmehr prozesshaft wird die *kommunikationsbasierte Form der Integration* durch die praktische Vernetzung unterschiedlicher Akteure hergestellt. Die einzelnen Aktivitäten finden nicht mehr isoliert nebeneinander statt, sondern treten durch die Integration in wechselseitigen Bezug zueinander. Sie lassen sich dadurch besser harmonisieren, abstimmen und letztlich in ihrer Wirkung optimieren. Zu den kommunikationsbasierten Formen der Integration lassen sich auch die gemeinsamen Aktivitäten wie Stadtteilsterben, regelmäßige Stammtische oder andere Organisationsformen sowie die Stadtteilmedien zählen.

Eine Reihe von Projekten und Maßnahmen kann als *zielgruppenbezogene Integration* gedeutet werden. Beispielsweise gibt es im Jugendbereich in den Programmgebieten eine Reihe von Fällen, bei denen Verhaltensauffälligkeiten von Jugendlichen im Gebiet entgegengewirkt wurde. Im Idealfall setzen dann Jugendamt, Sozialverwaltung, Polizei und Schulen gemeinsam ein entsprechendes Maßnahmenpaket um. Der zusätzliche Nutzen für den Stadtteil liegt darin, dass verschiedene Maßnahmen mit unterschiedlichen Akteuren miteinander verknüpft werden und so die Wirkungskraft erhöht wird. Außerdem ergibt sich aus der Kommunikation untereinander auf Seiten der Akteure ein Zugewinn an Kenntnis ihre Klientel betreffend.

Von einer *themenbezogenen Integration* lässt sich dann sprechen, wenn der Bezug verschiedener Handlungsfelder über ein gemeinsames Thema hergestellt wird. Das kann über die Sichtbarmachung historischer Spuren, die Wiederbelebung eines identitätsstiftenden Bauwerks oder andere Themen geschehen. Zu

4. Integrierte Projektentwicklung

letzteren gehören auch Zielformulierungen oder Eigenschaften des Stadtteils, die man im Prozess der Programmumsetzung stärken will.

Als praktisch mit anderen Handlungsfeldern verknüpft treten am häufigsten, wie schon erwähnt, Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung aus dem Bereich der Lokalen Ökonomie auf. Ebenso wie Qualifizierungsmaßnahmen werden diese meist mit baulichen oder Wohnumfeldmaßnahmen verbunden. Träger sind hier in der Regel Beschäftigungs- oder Qualifizierungsgesellschaften, die selbst innerhalb der Strukturen der Sozialen Stadt agieren. Hier haben wir es mit einer *umsetzungsbezogenen Verknüpfung* von Handlungsfeldern zu tun. Der zusätzliche Nutzen für den Stadtteil liegt darin, dass eine geplante Maßnahme (sei es eine bauliche oder eine Wohnumfeldmaßnahme) daraufhin abgeklopft wird, inwieweit sie sich mit weiteren für den Stadtteil sinnvollen Maßnahmen verbinden lässt.

4.2.5 Verknüpfungsmuster der Handlungsfelder

Aus den Integrierten Handlungskonzepten lassen sich *Verknüpfungsabsichten* ablesen. Sortiert nach der Häufigkeit, in der sie dort genannt werden, ergibt sich folgende Rangfolge:

1. Wohnumfeldmaßnahmen und soziale Infrastruktur(einrichtungen),
2. Wohnumfeldmaßnahmen und Lokale Ökonomie,
3. Verbesserung der Wohngebäudesubstanz und Lokale Ökonomie,
4. Verbesserung der Wohngebäudesubstanz und Wohnumfeld,
5. Lokale Ökonomie und Integration,
6. Lokale Ökonomie und soziale Infrastruktur(einrichtungen),
7. Verbesserung der Wohngebäudesubstanz und soziale Infrastruktur(einrichtungen),
8. Wohnumfeldmaßnahmen und Jugendarbeit,
9. Verbesserung der Wohngebäudesubstanz und Jugendarbeit,
10. Wohnumfeldmaßnahmen und Verkehr.

Bis auf eine Ausnahme, nämlich die Verbindung von Lokaler Ökonomie und Integration, haben alle konzipierten Verknüpfungen einen "Anker" in einem Förderatbestand der Stadterneuerung, nämlich entweder Wohnumfeldmaßnahmen, Verbesserung der Wohngebäudesubstanz oder die Schaffung von sozialer Infrastruktur oder entsprechender Einrichtungen. Hier schlägt sich einerseits die Tatsache nieder, dass das Programm Soziale Stadt NRW die Basis der integrierten Projektentwicklung darstellt. Andererseits ist es auch Ergebnis der Steuerung insofern, als bei der Formulierung der Konzepte darauf geachtet wurde, dass Stadterneuerungsmaßnahmen angemessen vertreten sind.

4. Integrierte Projektentwicklung

Tabelle 4.2

Strategisch verknüpfte Handlungsfelder (Grundlage: IHK)													
	Integration Nachbarschaft	Infrastruktur, soziale	Infrastruktur, sonstige	Lokale Ökonomie, Beschäftigung	Wohnumfeld	Gebäude, Wohnen	Kinder & Jugend	Bildung, Schule	Qualifikation, Fortbildung	Gesundheit	Soziale Projekte, Beratung	Verkehr	Zeilensumme
Integration Nachbarschaft													0
Infrastruktur, soziale	8												8
Infrastruktur, sonstige	3	9											12
Lokale Ökonomie, Beschäftigung	21	21	10										52
Wohnumfeld	14	35	13	35									97
Gebäude, Wohnen	16	19	4	34	33								106
Kinder & Jugend	4	15	6	13	18	18							74
Bildung, Schule	7	4	7	14	16	12	2						62
Qualifikation, Fortbildung	8	4		12	9	9	7						49
Gesundheit	2	5		7	5	2		1	2				24
Soziale Projekte, Beratung	3	2	3	5	5	6	4	1	2				31
Verkehr		6	5	13	17	10	5	3	2	3	2		66
Spaltensumme	86	120	48	133	103	57	18	5	6	3	2	0	1.162

An den Häufigkeiten, in denen Handlungsfelder konzeptionell verknüpft werden, lässt sich ablesen, welche Handlungsfelder besonders gute Voraussetzungen bieten, mit anderen im Gebietszusammenhang zusammengebracht zu werden: Vier Handlungsfelder, nämlich Wohnumfeld, Lokale Ökonomie/Beschäftigung, Gebäude/Wohnen und soziale Infrastruktur, werden am häufigsten mit anderen verknüpft. In etwas geringerem Maße trifft dies für die Handlungsfelder Kinder/Jugend, Integration/Nachbarschaft sowie Schule/Bildung zu, also eher zielgruppenbezogene Handlungsfelder. Seltener werden die Handlungsfelder infrastrukturelle Verbesserungen, Fortbildung, soziale Projekte/Beratungsangebote sowie Gesundheit mit anderen verknüpft.

Dass die Handlungsfelder *in der Praxis* unterschiedlich stark verknüpft werden, hat einen förderbedingten und einen akteursbedingten Hintergrund. Einige Verknüpfungstatbestände sind durch Fördertatbestände bereits mehr oder weniger deutlich vorgezeichnet. Das gilt vor allem für die Verbindung baulicher Handlungsfelder mit beschäftigungswirksamen Maßnahmen. Andere verdanken sich in erster Linie dem Wirken der Akteure vor Ort, die nach Verknüpfungsmöglichkeiten suchen, um ihre Strategien umsetzen zu können. Besonders bei der Umsetzung von Konzepten zur Jugendarbeit hat dies offenbar eine wichtige Rolle gespielt und dazu geführt, dass dieses Handlungsfeld häufiger als andere mit nicht-baulichen verknüpft wurde.

4. Integrierte Projektentwicklung

54

Die vorherige Betrachtung war auf der Ebene der konzeptionellen Verknüpfung von Handlungsfeldern angesiedelt, betrachtete also nur die integrierte Projektentwicklung, wie sie sich in den Integrierten Konzepten darstellte. Betrachtet man die faktische Verknüpfung von Handlungsfeldern, wie sie in Form von Projekten und Maßnahmen in den Gebieten umgesetzt wurde, ergibt sich ein quantitativ anderes, aber von den Grundstrukturen nicht wesentlich abweichendes Bild.

Tabelle 4.3

Faktische Verknüpfungen (Grundlage: Stadtteilpraxis)													
	Integration Nachbarschaft	Infrastruktur, soziale	Infrastruktur, sonstige	Lokale Ökonomie, Beschäftigung	Wohnumfeld	Gebäude, Wohnen	Kinder & Jugend	Bildung, Schule	Qualifikation, Fortbildung	Gesundheit	Soziale Projekte, Beratung	Verkehr	Zeilensumme
Integration Nachbarschaft													0
Infrastruktur, soziale	1												1
Infrastruktur, sonstige													
Lokale Ökonomie, Beschäftigung	1	5	4										10
Wohnumfeld	1			7									8
Gebäude, Wohnen		3		6	6								15
Kinder & Jugend					3								3
Bildung, Schule		1	3			1							5
Qualifikation, Fortbildung		1	1		3	1							6
Gesundheit	1												1
Soziale Projekte, Beratung		2											2
Verkehr					3								3
Spaltensumme	4	12	8	13	15	2						0	108

Es wird zunächst sichtbar, dass sich der Umfang der Verknüpfungstatbestände deutlich reduziert. Hatten wir es auf der konzeptionellen Ebene mit fast 1.162 Verknüpfungstatbeständen⁴³ zu tun, so sind es auf der Umsetzungsebene nur noch 108. Gleichzeitig reduzieren sich die Schwerpunkte der integrierten Arbeit deutlich. Die wichtigsten sind:

1. Wohnumfeldmaßnahmen und Lokale Ökonomie,
2. Verbesserung der Wohngebäudesubstanz und Lokale Ökonomie,
3. Verbesserung der Wohngebäudesubstanz und Wohnumfeld,
4. Verbesserung der Wohngebäudesubstanz und soziale Infrastruktur(einrichtungen),

⁴³ Die Verknüpfungen wurden jeweils in beide Richtungen als eigenständige Fallkonstellation aufsummiert.

4. Integrierte Projektentwicklung

5. Lokale Ökonomie und soziale Infrastruktur(einrichtungen),
6. Lokale Ökonomie und sonstige Infrastruktur(einrichtungen).

Der Vergleich zeigt, dass in den Handlungskonzepten deutlich mehr Verknüpfungen konzeptionell vorgezeichnet werden als sich tatsächlich umsetzen lassen. Allerdings unterscheiden sich die Verknüpfungen, die tatsächlich umgesetzt werden, *strukturell* kaum von den konzeptionell vorgezeichneten. In Konzeption und Praxis orientieren sich die Akteure bei der Verknüpfung von Handlungsfeldern vorrangig an den Förderrichtlinien des Programms Soziale Stadt NRW und der Komplementärprogramme.⁴⁴ Ansatzpunkte für eine integrierte Projektentwicklung, die darüber in nennenswertem Umfang hinausgehen, sind jedoch offenbar kaum gefunden worden.

Andererseits lässt sich feststellen, dass im Prozess der Umsetzung der Handlungskonzepte das quantitative Gewicht der sozialen Handlungsfelder, gemessen an ihrer Bedeutung, die ihnen im Handlungskonzept eingeräumt worden war, deutlich zunimmt. Das Difu hatte im Rahmen der Befragung 2002 die Programmverantwortlichen nach den Handlungsfeldern befragt, die für ihre Arbeit besonders wichtig sind. Die Angaben zeigen deutlich das größere Gewicht, das sozialen Handlungsfeldern in der Praxis zukommt:

Handlungsfeld	Prozent*
Kinder- und Jugendarbeit	54
Wohnumfeld	49
Soziale Aktivitäten und Infrastruktur	43
Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen	43
Schule und Bildung	37
Beschäftigung	35
Qualifizierung	34
Image	34
Wohnen	31
Partizipation	31
Stadtteilkultur	20
Wertschöpfung	20
Sport	14
Verkehr	9
Gesundheit	3
Umwelt	3
Evaluation	3

* Prozent der Nennungen von allen Programmstadtteilen NRW (Mehrfachnennungen möglich)

Quelle: Difu-Befragung 2002

⁴⁴ Dies sind die oben erwähnten Programme auf Landes- sowie EU-Ebene sowie vor allem "E&C" und LOS auf Bundesebene.

4. Integrierte Projektentwicklung

56

In dieselbe Richtung weisen die Ergebnisse der ILS-Befragung aus dem Jahr 2000. Hier wurden folgende Häufigkeiten bei den insgesamt bis dahin durchgeführten 922 Projekten ermittelt:

Projekte in den Handlungsfeldern (Auswahl)	Prozent
Kinder und Jugendliche	40
Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik	30
Integration, Zusammenleben	28
Stadterneuerung	27
Bürgerbeteiligung, -aktivierung	26
Soziale Infrastruktur/Stadtteilzentren	15
Sport und Bewegung	13
Imageverbesserung	12
Schule	11
Wirtschaftsförderung/Lokale Ökonomie	10
Gesundheit	6

Quelle: ILS NRW 2004b: Analyse der Umsetzung des Integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. ILS Schriften, Band 166. Dortmund.

Die Maßnahmen im sozialen Feld haben also in der Praxis ein deutlich größeres Gewicht als im konzeptionellen Design. Ihr höherer Anteil wirkt sich allerdings nicht zugunsten einer Zunahme ihrer Verknüpfung mit anderen Handlungsfeldern aus. Bei den sozialen Projekten handelt es sich vielmehr größtenteils um zusätzliche, konzeptionell nur lose mit dem Handlungskonzept verbundene Maßnahmen. Dies macht deutlich, dass Mittelbündelung, die sich nicht auf konzeptionell aufeinander abgestimmte Programme beziehen kann, allenfalls einen schwachen Zugewinn an integrierter Projektentwicklung bewirkt. Es kommt meist nur zu "förderbedingter" Integration, insofern als die Maßnahmen innerhalb eines Gebietes und unter dem gemeinsamen "Dach" der Sozialen Stadt stattfinden.

4.2.6 Muster der Akteursvernetzung

In den Handlungsfeldern sind Akteure tätig, wobei der Akteursbegriff sehr unterschiedliche Deutungen zulässt. Wir unterscheiden zwischen öffentlichen Akteuren (Verwaltung, Politik, Schule, Kitas), subsidiären Akteuren (Träger im Bereich sozialer Aufgaben), wirtschaftlich tätigen Akteuren und privaten Akteuren. Die ersteren drei sind in der Regel Akteure, die aus einem professionellen Kontext heraus agieren, die letzteren werden aus privaten Motiven tätig. Die jeweilige Provenienz determiniert unterschiedliche Interessen und Rollen bei den Akteuren.

Die wichtigsten öffentlichen Akteure sind die Beschäftigten aus den beteiligten Verwaltungsressorts (in erster Linie Bauverwaltung, Soziales, Jugend, Wirtschaftsförderung und Arbeitsverwaltung, seit 2005 die Arbeitsgemeinschaften)

4. Integrierte Projektentwicklung

57

sowie Vertreter der Politik auf lokaler oder Bezirksebene. Mitarbeiter von Schulen und Kitas sind in der Regel ebenfalls öffentlich beschäftigt, können aber auch, wenn sie in privaten Schulen oder in trägergeführten Einrichtungen arbeiten, stärker Eigenschaften der zweiten Gruppe aufweisen. Kirchen wirken im sozialen Bereich ähnlich wie andere subsidiäre Organisationen. Diese sind im Wesentlichen die Wohlfahrtsverbände, aber auch Beschäftigungsträger gehören in diese Gruppe. Stärker privatwirtschaftlich orientiert sind Planungs- und Beratungsbüros. Wirtschaftlich tätige Akteure sind die Wohnungsunternehmen, die privaten Eigentümer und Gewerbetreibende. Andere zivile Akteure treten in Form von Initiativen, Vereinen, Gruppen oder als Individuen in Erscheinung.

Die Akteure unterscheiden sich hinsichtlich ihrer lokalen Orientierung, ihrer zeitlichen und finanziellen Handlungsspielräume sowie ihrer Eigeninteressen. Die Verwaltungsakteure einschließlich der Mitarbeiter in Schulen und Kitas sind die Gruppe, von der in den meisten Fällen die Initiative zur integrierten Arbeit ausgegangen ist. Innerhalb der Verwaltung traten die häufigsten Kooperationen zwischen der Bauverwaltung einerseits und der Sozialverwaltung andererseits auf. Hier scheinen also die gebietsbezogenen Interessen und Handlungsspielräume am stärksten ausgeprägt zu sein, was sich auch bei deren dominierender Rolle in der Federführung niederschlägt.⁴⁵ Andere Ressorts spielten eine deutlich geringere Rolle.

Die Politik war in mehr als zwei Dritteln der Fälle als Akteur in die Umsetzung des Programms integriert. Teilweise arbeiteten parteipolitisch gebundene Bewohner oder Parteivertreter in den Gremien mit oder die Akteure der Sozialen Stadt bemühten sich um eine Zusammenarbeit mit den aktiven Vertretern politischer Parteien. Teilweise geriet das Stadtteilmanagement im Verhältnis zu aktiven Bezirksvertretern in eine Konkurrenzsituation darüber, wer im Gebiet der Adressat für die Wünsche der Bewohner ist. Initiativen der Sozialen Stadt mussten in solchen Fällen mit den Bezirksvertretungen abgesprochen werden, um sich einer Unterstützung oder zumindest wohlwollender Neutralität zu versichern. In der Regel gelang die Einbeziehung aber recht gut.

Kirchen und Träger hatten als subsidiäre Organisationen teilweise in den Gebieten bereits Handlungsfelder etabliert. In diesem Fall ging es darum, sie in die Vernetzungsstrukturen einzubeziehen. Dies fiel in der Regel nicht allzu schwer, da sie grundsätzlich ein Eigeninteresse an der Aufrechterhaltung oder Ausweitung ihres Aufgabenspektrums im Gebiet haben. In anderen Fällen bestand die Aufgabe des Stadtteilmanagements darin, sie als Gebietsakteure zu gewinnen. Als diejenigen, die die Verstetigungsstrategien umsetzen sollten, waren sie für die längerfristige Arbeit im Gebiet von zentraler Bedeutung.

Wohnungsunternehmen sind in erster Linie Wirtschaftssubjekte. In den Beständen des sozialen Wohnungsbaus gelang es mitunter sehr gut, sie in die Aktivitäten der Sozialen Stadt einzubeziehen. Es ging hier in der Regel um ein "Geben und Nehmen", insofern als die Maßnahmen der Sozialen Stadt, vor allem hinsichtlich des Wohnumfeldes, auch werterhaltend in Bezug auf die Bestände der

⁴⁵ Näheres dazu im Kapitel Steuerung, insbesondere S. 63.

4. Integrierte Projektentwicklung

58

Unternehmen wirkten. Zunehmend wird die Notwendigkeit sozialer Betreuung von den Unternehmen erkannt, was die Anknüpfungsmöglichkeiten verbessert hat.

Einzelhändler und andere Gewerbetreibende sind in der Regel individuell und teilweise sogar konkurrierend agierende Wirtschaftssubjekte. Ihr Gebietsbezug bezieht sich auf die Bewohner als potenzielle Kunden, allerdings auch nicht in den Fällen überlokaler Märkte. Ihre Einbeziehung in die Aktivitäten der Sozialen Stadt war immer dann leichter, wenn ihre eigenen Interessen durch Maßnahmenplanungen berührt waren. Weitergehende Versuche hatten in der Regel mit dem Problem zu kämpfen, dass die finanziellen und zeitlichen Spielräume der lokal agierenden Gewerbetreibenden sehr gering waren. Größere Unternehmen wiederum hatten zwar meist größere ökonomische Spielräume, allerdings war ihr Interesse am lokalen Umfeld in der Regel gering, weil sie weder Kunden noch Beschäftigte dort rekrutieren.

Privatleute, entweder als Individuen oder zusammengeschlossen in Vereinen oder Initiativen, zeigten sich als Bewohner an der Entwicklung des Quartiers unmittelbar interessiert. Ihre Aktivierbarkeit war am größten, wenn es zu Konflikten gekommen war oder wenn Veränderungen anstanden. Ihr Wirken war meist thematisch und zeitlich begrenzt. Darüber hinaus existiert jedoch in der Regel ein nicht unbeachtliches Potenzial für ehrenamtliche Tätigkeit, das allerdings organisiert werden muss. Vereine sind in erster Linie auf ihren Vereinszweck und meist nicht auf das unmittelbare Wohnumfeld bezogen und allenfalls über die Nutzung von Plätzen oder Gebäuden unmittelbar am Gebiet interessiert.

Aus den Angaben in der Difu-Befragung lassen sich folgende Vernetzungsgrade für die einzelnen Akteursgruppen anhand ihrer Integration in die konzeptionelle Ausgestaltung des Integrierten Handlungsprogramms ablesen:

Vernetzungsgrad verschiedener Akteursgruppen

öffentliche Akteure

Planen, Bauen, Verkehr	89
Kinder und Jugend	80
Soziales	77
Wirtschaft	54
Bildung	51
Arbeitsverwaltung	37
Schule	74
Politik	69

subsidiäre Akteure

freie Träger	71
Kirchen	71

4. Integrierte Projektentwicklung

59

wirtschaftlich tätige Akteure

Wohnungsunternehmen	63
lokale Unternehmen	43
Privatwirtschaft	37
IHK	23

private Akteure

lokale Initiativen und Vereine	80
Migrantenorganisationen	40

*in Prozent der Nennungen der Akteure durch die Befragten in allen Programmstadtteilen NRW (Mehrfachnennungen möglich) Quelle: Difu-Befragung 2002

Drei der vier am stärksten vernetzten Akteursgruppen stammen aus der Verwaltung, hinzu treten die lokalen Initiativen und Vereine. Häufig involviert sind auch Schulen, freie Träger und Kirchen, etwas seltener Politik und die Wohnungsunternehmen. Unsere Erhebungen in den Gebieten bestätigen diese Rangfolge im Wesentlichen und lassen darüber hinaus folgende Muster zu Tage treten, die hier anhand der Handlungsfelder beschrieben werden:

Handlungsfeld Bildung, Schule

Dort, wo sich die Akteure im Bereich der Schule einschließlich der Einrichtungen der vorschulischen Erziehung bereits vor dem Start des Programms zusammengefunden hatten, konnten deren Arbeit intensiviert und die Vernetzungsstrukturen gestärkt werden. Diese Akteursnetzwerke erwiesen sich als "Veränderungs-koalitionen", indem sie eine innovative und mobilisierende Funktion für das Verwaltungshandeln ausübten.

Eine Initiierung entsprechender Akteursvernetzungen ist vereinzelt ebenfalls geglückt, ein Erfolg auf diesem Feld hing aber in erster Linie von der Bereitschaft der Schulleitungen und einzelner Lehrer ab, sich im Zusammenhang mit Stadtteilaktivitäten zu engagieren. In diesen Fällen erwies sich regelmäßig das Stadtteilmanagement als entscheidender Motor für eine erfolgreiche Verknüpfung der Akteure. Allerdings bedurften die eingeleiteten Prozesse eines hohen und kontinuierlichen Betreuungsaufwandes.

Handlungsfeld Arbeit, berufliche Qualifikation, Wirtschaftsförderung

In diesem Handlungsfeld konnten viele Erfahrungen gesammelt und stabile Strukturen der Beratung und Förderungsassistenz aufgebaut werden. Der Wirkungsgrad der Arbeit in den Quartieren blieb angesichts der Problemdichte relativ bescheiden, obwohl es in einer Reihe von Gebieten eine erfolgreiche Integration beschäftigungsfördernder und qualifizierender Maßnahmen gegeben hat. Es gelang es in der Regel nicht, mehr als rund ein Drittel der Teilnehmer aus dem eigentlichen Programmgebiet zu rekrutieren. Erschwerend kam Mitte dieses Jahrzehnts hinzu, dass die Arbeit im Handlungsfeld durch rechtliche und organi-

4. Integrierte Projektentwicklung

60

satorische Veränderungen stark erschwert wurde. Nach der ganz überwiegenden Einschätzung der Experten konnten dadurch erfolgversprechende Ansätze nicht weiter verfolgt werden.

Die Akteursnetzungen sind in diesem Handlungsfeld sehr stark auf professionelle Spezialisten konzentriert. Es handelt sich hierbei um Beratungsgesellschaften, Entwicklungsgesellschaften oder Beschäftigungsgesellschaften, ohne deren hochspezialisiertes fördertechnisches Know-how dieses Handlungsfeld auf kommunaler Ebene in der Regel nicht zu gestalten wäre. Es gibt allerdings auch seltene Fälle, in denen das erforderliche Spezialistenwissen in der Verwaltung selbst vorhanden ist.

Handlungsfeld Bauen und Wohnen, Wohnumfeld und Infrastruktur

Die Schaffung produktiver Akteurskonstellationen fiel auf diesem "traditionellen" Feld der Stadterneuerung in der Regel nicht so schwer, da die Unternehmen teilweise schon vor der Programmaufnahme initiativ geworden waren. In den meisten Neubaugebieten (meist Hochhausgebiete) ist es gelungen, große Wohnungsgesellschaften zu verlässlichen Partnern im Erneuerungsprozess zu machen. Kleinere private Unternehmen entzogen sich der Kooperation meist, private Einzeleigentümer nahmen zwar durch die Inanspruchnahme von Fördermitteln beispielsweise aus Fassadenprogrammen an der Aufwertung der Gebiete teil, konnten aber in weitergehende Strategien meist nicht integriert werden. Das Handlungsfeld bietet eine Vielzahl von Möglichkeiten der Integration von beschäftigungswirksamen Maßnahmen, allerdings stellt dies an das Management der Bauprozesse hohe Ansprüche.

In einigen Fällen gelang es, das Tätigkeitsspektrum der Wohnungsgesellschaften zu erweitern und sie in dauerhafte Netzwerke zur Gebietsentwicklung einzubinden. Gefährdet sind diese Koalitionen zunehmend durch Transaktionen auf dem Immobiliensektor und durch eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einige Gesellschaften aufgrund wachsender Leerstände. Kleinere private Wohnungsunternehmen und Wohnungseigentümergeinschaften lassen sich in der Regel nicht in die stadtteilbezogenen Aktivitäten integrieren.

Handlungsfeld Soziales, Kinder, Jugend, Familie, Sport und Gesundheit

Soziale Projekte sind in der weit überwiegenden Mehrzahl der Gebiete durchgeführt worden, doch die Vielfalt ihrer Anlässe, Themen, Zielgruppen und Methoden erschwert eine Systematisierung. Die größte Gruppe bilden Beratungsangebote, gefolgt von Betreuungsangeboten für bestimmte Zielgruppen sowie offene Angebote. Sie bildeten eher die "Begleitmusik", waren aber in keinem Fall ein zentrales Thema. Anders war es bei der Jugendarbeit. Die Intensivierung der Jugendarbeit und die Vernetzung ihrer Akteure waren in mehreren Programmgebieten das zentrale Anliegen des Handlungskonzepts gewesen. Teilweise hatten auch Verhaltensauffälligkeiten Jugendlicher den Anlass für die Beantragung einer Aufnahme in das Programm Soziale Stadt NRW gebildet. Überall, wo es zu

4. Integrierte Projektentwicklung

61

Beginn des Programms Probleme mit bestimmten Gruppen von Jugendlichen gegeben hatte, ist es gelungen, deren auffälliges Verhalten durch eine gezielte Koordination von Maßnahmen und zusätzliche Angebote einzudämmen. Es konnte in der Regel eine stabile Vernetzung der Akteure erreicht werden. Teilweise gelungen ist auch eine Vernetzung der Akteure innerhalb der Jugendhilfe (offene Jugendarbeit, Jugendberufshilfe und erzieherische Hilfen). Einige Aktivitäten der Landesverbände des Sports konnten in die Gebiete der Sozialen Stadt gelenkt werden, vom Umfang waren sie jedoch eher begrenzt.

Problembezogen haben die Akteursnetzwerke in der Regel hervorragend zusammengearbeitet. Die Nachhaltigkeit dieser Strukturen hängt von vielen Faktoren ab, vor allem von den finanziellen Handlungsspielräumen der Kommunen und der übrigen Träger sowie den Förderschwerpunkten auf übergeordneter Ebene.

Handlungsfeld Integration von Migranten

Es ist nur in Ausnahmefällen gelungen, stabile Vernetzungen von Akteuren aus dem Bereich der Migranten aufzubauen. Dabei wurde zunehmend deutlich, von welcher großer Relevanz gerade die Migrantenorganisationen für den Aufbau eines interkulturellen Dialogs sind. Ein grundsätzliches Problem stellte für die Akteure auf Gebietsebene die Tatsache dar, dass die meisten dieser Organisationen auf der kommunalen Ebene oder sogar landesweit agieren. Auf der Gebiets Ebene mag eine Rolle spielen, dass die Kommunikationsmöglichkeiten mit dem vorwiegend deutschen Personal in den Quartierbüros und deren Kenntnis der Strukturen und Personen nicht ausreichen, um Verknüpfungen aufzubauen und dauerhaft zu stabilisieren. In ethnisch gemischten Quartieren erfordert die Aufgabe aufgrund der komplexen Milieus und gegenseitiger Abgrenzungsbemühungen der Ausländer genaue Kenntnis der kulturellen Hintergründe. Diese waren bei den meisten Stadtteilmanagern auch nach deren eigener Einschätzung nicht in dem erforderlichen Umfang gegeben.

4.2.7 Synergetischer Mehrwert

Einen zentralen Stellenwert bei der Forderung nach integrierter Projektentwicklung hat die Annahme, dass mit einer solchen Form der Arbeit mehr erreicht werden kann als mit der Summe der einzelnen Maßnahmen erreicht würde, blieben sie unverbunden. Dieser Zusatznutzen wird in der Regel als "synergetischer Mehrwert" bezeichnet. Um einen synergetischen Mehrwert zu erzielen, sollten sich die einzelnen Handlungsfelder, Projekte oder Maßnahmen inhaltlich ergänzen und verstärken. Ein synergetischer Mehrwert wurde auf unterschiedliche Weise erzielt:

- Kreativitätssteigerung durch Zusammenwirken von Akteuren aus unterschiedlichen Handlungsfeldern,
- Effizienzsteigerung durch die Koordination von Aktivitäten und Maßnahmen,
- Kompetenzerweiterung durch kommunikative Prozesse,

4. Integrierte Projektentwicklung

62

- Zusatznutzen bei Mehrzielprojekten.

Die kommunikativen Prozesse, die sich innerhalb der Umsetzungsstrukturen des Programms vollzogen, schlossen auch einen Erfahrungs- und Ideenaustausch ein, der im Rahmen der Überlegungen zur zukünftigen Programmumsetzung zu neuen Ideen und Anregungen führte. Der Stimulus, den die integrierte Arbeitsweise für die Planungsprozesse in Gang setzte, kann als kreativitätssteigernde Synergie bezeichnet werden.

Einen grundsätzlichen Synergieeffekt brachte auch die Tatsache mit sich, dass Akteure aus unterschiedlichen Bereichen innerhalb der Strukturen der Sozialen Stadt zusammenwirkten. Dies eröffnete Räume für gemeinsame *Kreativität*, und tatsächlich wurde häufig berichtet, dass die Kommunikation der Akteure untereinander die Entwicklung neuer Ansätze vorangebracht hätte.

Synergieeffekte wurden aber nicht nur durch die Kombination von Handlungsfeldern in der Gesamtstruktur des Integrierten Konzepts erzielt, sondern auch innerhalb der einzelnen Handlungsfelder. Ein ganz elementarer Synergieeffekt ergab sich beispielsweise aus der Koordination verschiedener Aktivitäten unterschiedlicher Träger (beispielsweise Koordination der Aktivitäten in der Kinder- und Jugendhilfe). Die Vermeidung von Doppelangeboten und ihre zeitliche Abstimmung erhöhte die Effizienz der einzelnen Angebote. Insofern kann man in den Fällen, in denen mehrere Akteure ihre Angebote und Aktivitäten innerhalb der Stadtteilgremien abstimmen, auch von *effizienzsteigernder Synergie* sprechen.

Da der integrative Ansatz Akteure zusammenbrachte, die normalerweise nur in ihren jeweiligen fachlichen Zusammenhängen agieren, und ihnen die Sichtweisen und Handlungsbedingungen anderer Akteure im Prozess der Abstimmung vermittelte, kamen bei allen Akteuren Lernprozesse in Gang, die ihren eigenen rein fachbezogenen Horizont erweitert und somit die Möglichkeit eröffnet haben, dass sich zunehmend eine ganzheitliche Denkweise durchsetzt. Hier haben wir es dann mit *kompetenzsteigernder Synergie* zu tun.

Besonders auffällig wird der synergetische Mehrwert dann, wenn durch ein einzelnes Projekt Effekte in mehreren Handlungsfeldern erzielt werden. Solche *Mehrzielprojekte* waren häufig Bestandteil der integrierten Projektentwicklung. Wenn z. B. die Sprachförderung von Kindern mit Elternarbeit verbunden wurde oder eine Beschäftigungsmaßnahme für junge Frauen ein Betreuungsangebot für deren Kinder beinhaltete, lässt sich von Mehrzielprojekten sprechen. Die "Klassiker" der Mehrzielprojekte waren diejenigen baulichen oder Wohnumfeldmaßnahmen, die mit Arbeitsbeschaffungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden⁴⁶.

⁴⁶ Mehrzielprojekte verdienen diesen Namen allerdings nur, wenn das Zielespektrum einer Maßnahme bewusst ausgeweitet wird, um zusätzliche Wirkungen zu erzielen als die, die ohnehin mit ihr verbunden sind. Ansonsten wäre letztlich jedes Projekt ein Mehrzielprojekt, denn es lassen sich immer unterschiedliche Ergebnisse angeben, die mit einer Maßnahme verbunden sind. Eine Grünfläche anzulegen, erhöht immer die Aufenthaltsqualität, trägt zur Aufwertung des Stadtteils bei, verbessert das Image und nicht zuletzt die Luftqualität. Diese zwangs-

4. Integrierte Projektentwicklung

4.2.8 Integrierte Projektentwicklung und Controlling

Für die Bewertung der Prozesse und Verfahren, die Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind, wären belastbare Daten aus Controllingverfahren sehr hilfreich gewesen. Allerdings liegen solche für die weit überwiegende Zahl der Gebiete nicht vor. Bereits bei der Befragung durch das Difu⁴⁷ war nur für neun Gebiete angegeben worden, dass Verfahren zum Controlling oder zur Evaluation umgesetzt würden. Und auch dort scheinen sie nicht alle zum erhofften Erfolg geführt zu haben oder waren nur aufgrund temporärer Sonderbedingungen (Urban II usw.) initiiert worden.

Als hauptsächlicher Hinderungsgrund wurde von den Akteuren bei der Gebietsbetrachtung der zeitliche Aufwand angeführt, den ein solches Verfahren mit sich bringt. Dies vor allem deshalb, weil die Ziele gar nicht in einer derart operationalisierten Form festgehalten wurden, dass man ihren Erreichungsgrad ohne Weiteres mittels Indikatoren in einem Berichtswesen dokumentieren könnte. Hinzu kam die Befürchtung der Akteure, dass man im Ergebnis schlecht abschneiden könnte, möglicherweise sogar aufgrund erwiesener Erfolglosigkeit für bestimmte Projekte das Aus droht. Ähnlich wie bei der Aktualisierung des IHK befürchtete man eher negative Konsequenzen als dass eine positive Wirkung für die Arbeit erwartet wurde.

Bei der Implementation eines Controllings tauchten regelmäßig erhebliche methodische Schwierigkeiten bei der Definition und Beschaffung der Kontextindikatoren auf. Für die Gebietsebene waren vor allem in kleineren Kommunen nur wenige Daten ohne großen zusätzlichen Aufwand oder Kosten verfügbar. Zudem lassen sich durch Indikatoren, wie z. B. zur Arbeitslosigkeit oder zum Ausländeranteil, nur Entwicklungen beobachten und mit anderen Gebietseinheiten vergleichen. Zur Messung der Wirkungen des Programms sind sie nicht unmittelbar geeignet, da die Wechselwirkung mit weiteren, im Verfahren nicht kontrollierten Prozessen nicht ausgeschlossen werden kann. Allerdings wäre eine vergleichende Analyse immerhin hilfreich, um die generelle Tendenz der Gebietsentwicklung darzustellen.

Eine mögliche Datenquelle stellt die Durchführung eigener Erhebungen dar, was sich vor allem durch Begehungen oder Befragungen realisieren lässt. Ersteres ist sehr aufwändig, letzteres teuer, wenn man die Anforderungen an die Repräsentativität nicht zu stark herunterzuschrauben will. Dennoch wird dieses Mittel in einigen Kommunen genutzt. Eine mehrfache Wiederholung lässt dann unter Umständen Entwicklungen deutlich werden.

Bei der Projektberichterstattung als Controlling-Instrument ergibt sich das Problem, dass die Projektleiter als potenzielle Berichterstatter in erster Linie ein Interesse an einer positiven Darstellung haben. Dem kann man durch Ziel- und Qualitätsvereinbarungen teilweise entgegenwirken. Zweitens lassen sich gerade bei

läufigen Ergebnisse lassen sich ohne Schwierigkeiten in vorderhand angestrebte Ziele umdeuten.

⁴⁷ Difu-Befragung 2002.

4. Integrierte Projektentwicklung

64

integrierten Projekten die zu messenden Wirkungen nicht auf ein Handlungsfeld begrenzen. Man kann sie zwar willkürlich einem Handlungsfeld zuordnen, dann geht allerdings gerade der Aspekt der integrierten Wirkung verloren. Lässt man beliebig viele Dimensionen zu, besteht die Gefahr, dass einzelne Projekte künstlich "aufgebläht" werden, was die Vergleichbarkeit in Frage stellt. Qualitative Reports als Grundlage für die Berichterstattung sind zwar instruktiv, jedoch kaum vergleichend auswertbar.⁴⁸

4.3 Einschätzung der integrierten Projektentwicklung

Die Offenheit des Handlungsprogramms impliziert für die kommunale Ebene große Spielräume bei der Entscheidung über die Handlungsschwerpunkte, bei der Wahl der Methoden und bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen. Sieht man einmal von der Konzepterstellung ab, die Voraussetzung zur Aufnahme ins Programm ist, sind es grundsätzlich die Kommunen, die alle Entscheidungen über die Gebietsstrategie und die Instrumente ihrer Umsetzung treffen. Die Gewährung von Pauschalmitteln unterstreicht diese Orientierung nochmals.

Allerdings werden die richtungsweisenden Grundentscheidungen zur Gebietskulisse und zu den Förderschwerpunkten bereits im Zuge der Aushandlungsprozesse zwischen Kommunen, Bezirksregierungen und Land bei der Aufnahme ins Programm getroffen. Der Fördergeber muss die Grenzen der Interpretationsspielräume, welche Maßnahmen im Rahmen des Stadterneuerungsprogramms förderfähig sind, ausloten. In Fällen, in denen dem Problemprofil eines Stadtteils ganz überwiegend Maßnahmen aus den sozialen Handlungsfeldern entsprechen würden, drängt das Programm die Kommunen dazu, bauliche Maßnahmen in das Konzept zu integrieren, um die Förderfähigkeit zu gewährleisten. Umgekehrt werden die Verfasser zu stark baulich orientierter Integrierter Handlungskonzepte auf andere Programme verwiesen oder es wird ihnen nahe gelegt, soziale Maßnahmen zu integrieren.

Die Anforderungen, die das Handlungsprogramm Soziale Stadt NRW in dieser Hinsicht stellt, weisen eine eigentümliche Widersprüchlichkeit auf: Einerseits werden die Kommunen aufgefordert, das ganze Spektrum möglicher Handlungsfelder in ihrem Konzept angemessen zu berücksichtigen. Andererseits ist nicht jede strategische Option mit dem Programm selbst förderbar. Den kommunalen Akteuren bleibt dann nur die Möglichkeit, das Konzept an den mehr oder weniger informellen Grenzen des städtebaulich Förderbaren auszurichten und bei darüber hinausgehenden Maßnahmen auf andere Finanzierungsquellen zu hoffen. Dieses förderstrategische Dilemma führt dazu, dass in vielen Handlungskonzepten der baulich-städtebauliche Teil deutlich pointierter und detaillierter ausfällt als die übrigen Bestandteile, die sich in großen Teilen als Wunschkataloge lesen. Da jedoch zum Zeitpunkt der Formulierung der Integrierten Handlungskonzepte auf-

⁴⁸ Das Handbuch des ILS NRW enthält einige Beispiele, die allerdings die dargestellten Probleme nicht unbedingt lösen. Der Frage müsste detaillierter nachgegangen werden, als dies in diesem Rahmen möglich ist. Vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen 2004b.

4. Integrierte Projektentwicklung

grund fehlender Komplementärprogramme für viele Maßnahmen nicht absehbar ist, ob sie sich anderweitig als förderfähig erweisen werden, lässt sich dies kaum vermeiden.

Der integrative Anspruch wird letztlich an die kommunale Ebene delegiert, die damit in der Regel aufgrund nur eingeschränkter Bündelungsmöglichkeiten strukturell überfordert ist. Das Verfahren bietet den Kommunen zwar sehr große Spielräume, aber keine ausreichenden Hilfestellungen bei der förderrechtlichen Fundamentierung ihrer Handlungskonzepte. Über die gesamte Laufzeit des Programms zieht sich daher der Wunsch, den als undurchsichtig charakterisierten "Förderdschungel" transparent zu machen. Weder die kommunalen Akteure noch die Koordinatoren auf Bezirks- oder Landesebene fühlen sich zu den potenziellen Fördermöglichkeiten ausreichend informiert.

Es hat vielfältige Anläufe gegeben, hinsichtlich der Bündelungsmöglichkeiten mehr Transparenz zu schaffen, ohne dass dies eingelöst werden konnte. Da es an Komplementärprogrammen fehlt, müssen grundsätzlich alle laufenden Fördermöglichkeiten in Erwägung gezogen werden. Die Förderlandschaft ist jedoch zu unübersichtlich und zu häufigen Änderungen unterworfen, als dass es gelingen könnte, kontinuierlich einen vollständigen Überblick zu behalten. Die Versuche, die Akteure hier auf dem Laufenden zu halten, sind nicht erfolgreich gewesen. Bis entsprechende Hilfestellungen veröffentlicht waren, gab es die Programme oft gar nicht mehr oder sie waren "ausgebucht". Nur Fachspezialisten für ein bestimmtes Handlungsfeld sind normalerweise in der Lage, einen aktuellen Überblick zu behalten.⁴⁹ Darauf deutet die erfolgreiche Beratungstätigkeit einiger Gesellschaften im Handlungsfeld Arbeits- und Wirtschaftsförderung hin.

Im Verfahren der Programmumsetzung werden die Kommunen mit dem Bündelungsanspruch überfordert, weil die Rahmenbedingungen der Förderung auf Bundes- und Landesebene nicht optimal sind.⁵⁰ In der Konsequenz führt das dazu, dass über lange Zeiträume eine Unsicherheit über die operationelle Umsetzung des Handlungskonzeptes besteht und personelle Ressourcen für umfangreiche Suchprozesse bei der Mobilisierung weiterer Finanzierungsquellen gebunden werden. Die Umsetzung der Handlungskonzepte beschränkt sich in der Mehrzahl der Gebiete im Wesentlichen auf jene Maßnahmen, die mit den Mitteln aus dem Programm selbst finanziert werden können.

In den Handlungsfeldern, die hierdurch nicht abgedeckt werden können, wird Programmatik meist durch Pragmatik ersetzt. Viele Projekte folgen nicht mehr den Erfordernissen, die sich aus dem Handlungskonzept ableiten lassen, sondern richten sich am Machbaren aus. Was immer sich an Fördermöglichkeiten anbietet, versucht man in die Arbeit zu integrieren, wobei keineswegs sichergestellt ist, dass dieses Bündelungsverhalten den zentralen Aufgabenstellungen

⁴⁹ In Einzeldarstellungen wird zwar mitunter auf die sprichwörtlichen "Förderfuchse" verwiesen, doch hat sich diese Begabung als wenig verallgemeinerbar erwiesen.

⁵⁰ Auf Bundesebene werden seit 2007 verstärkt Bemühungen aus dem Verkehrsministerium wirksam, das förderbare Maßnahmespektrum des Programms Soziale Stadt NRW zu erweitern und integrierte Förderangebote zusammen mit anderen Ressorts bereitzustellen.

4. Integrierte Projektentwicklung

66

entspricht. Da Projektförderung immer häufiger mit dem Anspruch der Innovation und des Experimentellen einhergeht, kann Kontinuität manchmal nur dadurch erreicht werden, bewährten Ansätzen durch Formulierungskunst den Schein des Neuen zu verleihen, um sie förderfähig zu halten.

Die Akteure auf der kommunalen Ebene sind mit dem unspezifischen Bündelungserfordernis, das dem weit gefassten Integrationsanspruch innewohnt, häufig überfordert. Aufgrund des Fehlens sinnvoll miteinander verknüpfter Fördermöglichkeiten für die zentralen Handlungsfelder müssen auf kommunaler Ebene alle nur denkbaren Bündelungsmöglichkeiten abgeklopft und daraus sinnvolle strategische Verknüpfungen hergestellt werden. Da in vielen Fällen auch auf Verwaltungsebene hierfür keine Stelle und kein strategisches Gremium zur Verfügung steht, wird der Anspruch häufig auf die Stadtteilebene delegiert. Dort sind die Akteure nicht nur personell, sondern auch qualifikatorisch mit dem Anspruch endgültig überfordert. Spätestens an diesem Punkt erweist sich die "Offenheit" des Programms als Fallstrick.

Die Förderpraxis zeigt, dass eine Konkretisierung des Integrationsanspruches durchaus positiv wirkt: So hat die fördertechnische "Privilegierung" von Projekten, die mit Beschäftigungsmaßnahmen verbunden sind, dazu geführt, die Strategiefindung der Kommunen in die gewünschte Richtung zu lenken. Dies spiegelt sich in der Ausgestaltung der Handlungskonzepte wider. Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen wurden in acht von zehn Stadtteilen in die anderen Handlungsfelder integriert. Ebenfalls hat es sich bewährt, in Gebieten des sozialen Wohnungsbaus die Kooperationsbereitschaft der relevantesten Wohnungsunternehmen zur Fördervoraussetzung zu machen. Hierdurch wurde die Mobilisierung entsprechender privater Ressourcen in erheblichem Umfang erreicht.

Keine Erfolgsgarantie, aber zweifellos ein positiver Faktor ist das Vorhandensein einer professionellen Bündelungsagentur oder schlichtweg die Bereitstellung von mehr Personal für diese Aufgaben. Beides ist natürlich erst bei einer ausreichenden Größe der Städte und Stadtteile möglich und sinnvoll. Spezialisten-Know-how war insbesondere bei arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen unentbehrlich. In kleinen Stadtteilen war das Wirken von sehr aktiven Stadtteilmanager-Persönlichkeiten ein ganz zentraler Erfolgsfaktor. Dort wo die Stadtteilmanager sich in einer gewissen Konkurrenzsituation zu aktiven Bezirkspolitikern befanden, war es sehr wichtig, diese in die Prozesse einzubeziehen. Ganz wesentlich hing der Erfolg natürlich davon ab, mit wie viel "Rückenwind" aus der Verwaltung das Stadtteilmanagement rechnen konnte. Wo das federführende Ressort auf Widerstände aus anderen Abteilungen stieß, gestalteten sich die Integrationsbemühungen deutlich schwieriger.

Auf der Gebietsebene spielt es eine entscheidende Rolle, inwieweit das Programm bereits auf aktive Mitwirkende zurückgreifen konnte. Es hat sich als sehr viel einfacher erwiesen, vorhandene Potenziale zu stärken, als ganz neue Verbündete zu gewinnen. Am günstigsten waren die Bedingungen in den Fällen, in denen bereits das Engagement von externen Akteuren zur Aufnahme ins Programm beigetragen hatte. Im Jugendbereich scheinen die Voraussetzungen vergleichsweise am besten zu sein, um integrierte Arbeit zu initiieren. Ob sich Schu-

4. Integrierte Projektentwicklung

67

len dem Stadtteil und seinen Akteuren öffnen, hängt stark von der Bereitschaft der Schulleitungen ab.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

Mit den integrierten und stadtteilbezogenen Ansätzen wird die Erwartung verknüpft, dass sie "nicht nur ihr primäres Ziel einer Stabilisierung von benachteiligten Stadtgebieten erreichen können, sondern auch neue und innovative Formen der Kooperation und Steuerung in der Stadtentwicklung hervorbringen".⁵¹ Das Programm Soziale Stadt NRW verfolgt also neben den gebietsbezogenen Zielen eine Reihe von politikbezogenen Zielen:

- die Stärkung kooperativer Formen der politischen Entscheidungsfindung und Steuerung,
- die Verfolgung integrierter Handlungsansätze anstelle von sektoralen Strategien,
- die Einbeziehung privater und gesellschaftlicher Akteure in soziale Regelungsprozesse ("lokale Partnerschaften"),
- die Förderung von Vernetzungen zwischen den Akteuren und zwischen den Akteursebenen,
- die Überwindung der strikten Trennung von privater und öffentlicher Sphäre durch die Einbindung der Bürger als "Experten ihrer Bedürfnisse".

Auf der Grundlage des gebietsbezogenen Ansatzes der Städtebauförderung sollen im Rahmen des Programms Soziale Stadt ressort- und ämterübergreifende Kooperation und Koordination auf allen staatlichen Ebenen etabliert werden (horizontale Vernetzung). Zudem ist eine Abkehr von der bisherigen klassischen top-down-Steuerung intendiert. Es sollen bottom-up-Formen der Steuerung entwickelt werden, bei der in neuen Organisationsformen eine Vielzahl von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren an der Prozesssteuerung und an der Zielerreichung mitwirken, ohne die üblichen demokratisch legitimierte Instanzen außer Acht zu lassen.

Diese politikbezogenen Zielsetzungen des Handlungsprogramms können als Politikinnovationen interpretiert werden, womit sich die Frage stellt, inwieweit es gelingt, sie in die etablierten institutionellen Arrangements einzuflechten. Als Hürden erweisen sich hier vor allem drei Grenzen, die bisher das Verwaltungshandeln geprägt haben und die bei ressortübergreifenden und partizipativen Handlungsstrategien Reibungsverluste und Blockaden auslösen können:

- die Grenzen zwischen den Fachressorts bzw. Dezernaten,
- die Grenzen zwischen den öffentlichen und nicht-öffentlichen (subsidiären) Akteuren,
- die Grenzen zwischen Verwaltung bzw. Politik und Bürgern bzw. Bewohnern.

⁵¹ Austermann/Zimmer-Hegmann 2000: S. 102.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

5.1.1 Untersuchungsaspekte

Auf der lokalen Ebene bedeutet dies für die Kommunen, dass sich die "neuen Strukturen für eine neue Stadtentwicklungspolitik"⁵² in zwei Dimensionen von den bisherigen Steuerungsstrukturen unterscheiden sollen: hinsichtlich ihrer "Prozessqualität" und hinsichtlich ihrer "Steuerungsqualität".⁵³

Die *Prozessqualität* umfasst dabei im Wesentlichen die Anforderungen an den integrierten und gebietsbezogenen Handlungsansatz. Integriertes Handeln, d. h. die Verknüpfung von bislang unverbundenen Handlungsfeldern und Akteuren, erfordert auf der Ebene der Verwaltung ressortübergreifende Abstimmungs- und Koordinationsstrukturen. Im Stadtteil gilt es, geeignete Formen zu finden, um die oftmals unverbunden nebeneinander arbeitenden Akteure in einem Handlungsfeld, aber auch handlungsfeldübergreifend zu vernetzen. Nicht zuletzt müssen die beiden Ebenen Stadtteil und Verwaltung miteinander verbunden werden.

Unter *Steuerungsqualität* soll hier verstanden werden "das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure."⁵⁴ Neben den klassischen, demokratisch legitimierten Entscheidungsabläufen in Verwaltung und Politik sind netzwerkartige und eher informelle Strukturen entstanden, die den Akteuren aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft einen zusätzlichen Gestaltungsspielraum "im Schatten der Hierarchie" einräumen. In der Fachöffentlichkeit wird dies mit dem Begriff "governance" in Abgrenzung zum klassischen "government" beschrieben. Unter dem Leitbild der Bürgerkommune⁵⁵ und auch beim Konzept der "kooperativen Demokratie"⁵⁶ werden den gesellschaftlichen Akteuren und vor allem auch den Bewohnern als Schlüsselakteuren neue Rollen zugewiesen. Sie werden nicht mehr nur als Empfänger von staatlichen Leistungen verstanden, sondern darüber hinaus zu Mitgestaltern und Auftraggebern erhoben.⁵⁷

Wenn die ressortübergreifenden Handlungsansätze in sektoral dominierten Steuerungsstrukturen umgesetzt und um akteursorientierte Mitgestaltungsgremien erweitert werden, stellt sich die Frage, wie die neuen Steuerungsstrukturen in die klassisch hierarchischen top-down-Entscheidungsabläufe integriert werden (institutionelle Verankerung). Zum Verständnis dieser Gremien und ihres Zusammenwirkens sind die Ausstattung mit unterschiedlichen Kompetenzen (operativ, strategisch), die Anzahl der eingebundenen Akteure, die Reichweite und

⁵² Austermann/Zimmer-Hegmann 2001.

⁵³ Mit diesem Begriffspaar wird Bezug genommen auf die in der Ausschreibung formulierte theoretische Konzeptionalisierung der hier aufgeworfenen Fragestellungen zur Analyse der Organisations- und Kooperationsstrukturen (vgl. Anhang 1 der Ausschreibung).

⁵⁴ Mayntz 2004: S. 66.

⁵⁵ Bogumil, Holtkamp 2001.

⁵⁶ Alemann et al. 2005.

⁵⁷ Zum Leitbild der Bürgerkommune vgl. ausführlicher Kapitel "Beteiligung und Aktivierung".

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

70

die Art ihres Einflusses, der Grad der Formalisierung sowie die Rolle der Bezirks- und Ratspolitik zu untersuchen.

Um die Steuerungsmodelle beschreiben zu können, muss zunächst beantwortet werden, um welche Steuerungsgegenstände es sich bei der Sozialen Stadt handelt. Allgemein zählen zu den Bereichen, in denen die Akteure in den Organisations- und Kooperationsstrukturen Einfluss ausüben können:

- die Formulierung des Integrierten Handlungskonzepts,
- grundsätzliche Fragen der Ressourcensteuerung,
- das Engagement der Verwaltung in den über den städtebaulichen Programmteil hinausreichenden Handlungsfeldern,
- die operativen Abstimmungsvorgänge in der Verwaltung und/oder im Stadtteil,
- das Stadtteilmanagement.

Zusätzlich kann zwischen strategischen und operativen Steuerungsgegenständen unterschieden werden. Zu den *strategischen Steuerungsgegenständen* zählt die Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts (IHK), welches bereits mit dem Antrag auf Aufnahme ins Integrierte Handlungsprogramm des Landes formuliert werden muss und das wesentliche Weichenstellungen für das anschließend umgesetzte Stadtteilprogramm enthält. Aufgabe der IHK ist die Leitbild- und Zielformulierung für den Entwicklungsprozess, die Festlegung der Handlungsfelder und - abhängig vom Detaillierungsgrad - die Beschreibung der wichtigsten Projekte. Dadurch entfaltet dieses Programmdokument bereits wesentlichen Steuerungseinfluss auf die Programmumsetzung, bevor die Organisations- und Kooperationsstrukturen vollständig entwickelt worden sind. Dies hängt mit den Grundförderanträgen zusammen, mittels derer Land und Bezirksregierungen eine größere finanzielle Sicherheit bei der Programmumsetzung erreichen wollen. In den Grundförderanträgen sind bereits alle städtebaulichen Teilmaßnahmen aufzuführen, die im Rahmen der mehrjährigen Laufzeit realisiert werden sollen. Alle anschließenden Teilbewilligungen, Änderungen und Umwidmungen müssen innerhalb des finanziellen Rahmens des Grundförderantrags erfolgen.

Strategischer Art sind zudem grundsätzliche Entscheidungen der Ressourcensteuerung wie die jährlichen Fördermittelanträge. Strategische Relevanz besitzen auch Entscheidungen und Maßnahmen, die das Engagement von Verwaltungsbereichen im Stadtteilprogramm betreffen, die Kompetenzausstattung des Stadtteilmanagements und dabei vor allem seine Ausrichtung als zwischen den Akteuren vermittelnde und vernetzende Instanz oder als reine Anlaufstelle für die Bewohner. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Schnittstellengestaltung zwischen Verwaltung und Stadtteil, die auf der operativen Ebene in der Regel beim Stadtteilbüro angesiedelt ist, während die Steuerungsfunktion von übergeordneten Gremien übernommen wird.

Zu *operativen Steuerungsgegenständen* unterhalb dieser Ebene zählen die konkrete operative Ausgestaltung der Projekte, die Einschätzung der Förderfähigkeit beantragter Projekte aus den Pauschalmitteln, die Empfehlung geeigneter Träger für die Durchführung von Projekten sowie die Umwidmung beantragter Projekte.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

71

Diese umsetzungsbezogenen Steuerungsprozesse sind nicht eindeutig der Verwaltung oder dem Stadtteil zuzuordnen, da dies jeweils von der Aufgabenteilung und Kompetenzzuweisung zwischen den Verwaltungsbereichen und den Stadtteilbüros abhängt. Operative Steuerungsmöglichkeiten betreffen zudem die Form und den Umfang von Maßnahmen aus den Bereichen Aktivierung und Beteiligung, der Netzwerkbildung sowie der Öffentlichkeitsarbeit.

Unterschiedliche Steuerungseinflüsse ergeben sich je nach dem Grad, in dem die Akteure Einfluss auf Entscheidungsverfahren ausüben. Dieser kann durch eindeutige Kompetenzzuweisungen wie Federführung oder Stimmrecht in Entscheidungsgremien oder eine indirekte Einflussmöglichkeit gegeben sein. Letzteres schließt Vermittlungsprozesse über die Stadtteilöffentlichkeit oder Vertreter von Parteien ein, die in Stadtteilgremien vertreten sind und deren Voten in übergeordneten politischen Entscheidungsgremien berücksichtigt werden. Dies kann durch die Selbstbindung politischer Gremien an die Beschlüsse von Stadtteilgremien geschehen. Der informelle Einfluss von Personen und Akteursgruppen auf Entscheidungsträger entzieht sich jedoch einer gebietsübergreifenden Betrachtung von Organisations- und Kooperationsstrukturen, wie sie hier vorgenommen worden ist und würde eine genauere Untersuchung der Abläufe in den einzelnen Kommunen und Gebieten erfordern.

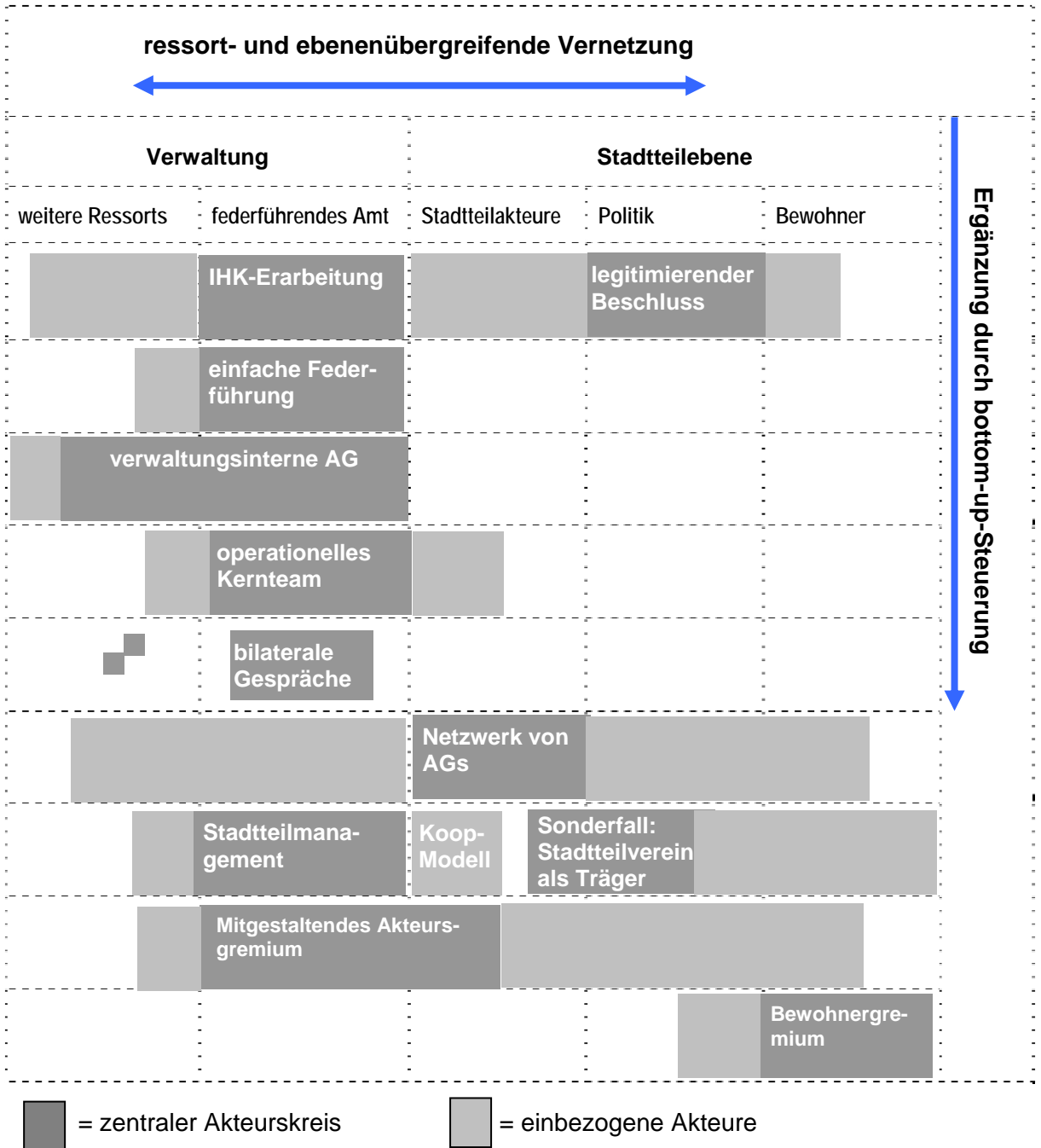
5.2 Ressort- und ebenenübergreifende Steuerung und Vernetzung

Bedingt durch die örtlichen Aufgabenstellungen und Rahmenbedingungen ist in der Praxis der untersuchten nordrhein-westfälischen Stadterneuerungsprogramme eine große Vielfalt unterschiedlicher Organisations- und Kooperationsstrukturen entstanden. Zunächst sollen verallgemeinerbare Formen der horizontalen und vertikalen Prozessorganisation sowie der örtlichen Steuerungsstrukturen im Überblick dargestellt werden, um sie danach einzeln zu erläutern.

In der folgenden Abbildung werden die unterschiedlichen Organisationsformen schematisch dargestellt. Die Mehrzahl der genannten Vernetzungsformen und Gremien lässt sich jeweils auf einen Kernbereich der involvierten Akteure reduzieren, der je nach Stadtteilprogramm ausgeweitet wird oder nicht, so dass auch von unterschiedlich intensiven Vernetzungswirkungen ausgegangen werden kann.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

Abbildung 5.1: Strukturelle Aspekte der unterschiedlichen Steuerungs- und Vernetzungsformen im Überblick



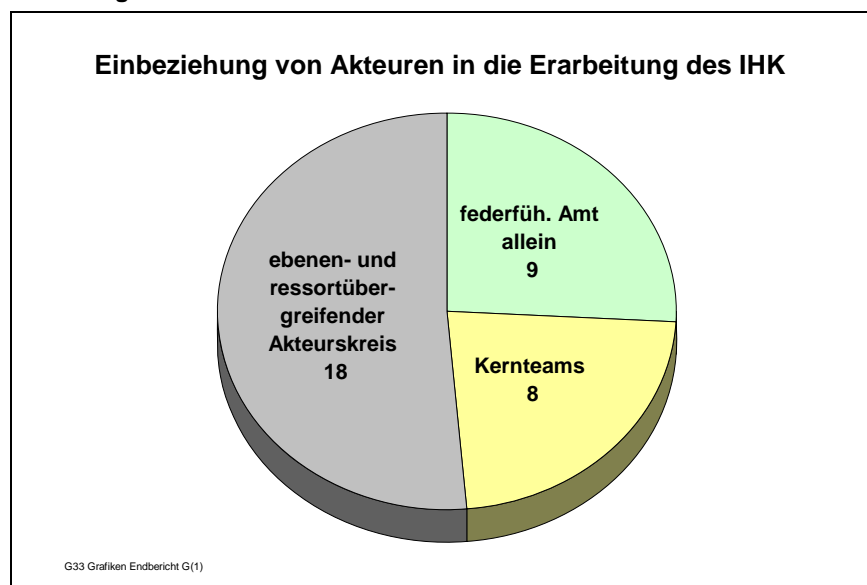
5. Steuerung in der Sozialen Stadt

73

5.2.1 Erarbeitungsphase des Integrierten Handlungskonzepts

Als temporäre Strukturen in der Vorbereitungsphase mit gleichwohl determinierender Wirkung für den anschließenden Stadtteilentwicklungsprozess haben sich die Vernetzungs- und Kooperationszusammenhänge für die Erarbeitung der Integrierten Handlungskonzepte herausgestellt. Vielfach wurden in dieser ersten Phase der Programmumsetzung bereits die wesentlichen Kontakte zwischen verschiedenen Ressorts sowie zwischen der Stadtverwaltung und den Stadtteilakteuren geknüpft. Zum Teil wurde das IHK allein vom federführenden Ressort (neun Fälle, z. B. Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord), in anderen Fällen von Kernteams erarbeitet (acht Fälle, z. B. Hamm-Norden). Die Erarbeitung durch ressort- und ebenenübergreifende Arbeitsgruppen, in die auch Stadtteilakteure eingebunden wurden (18 Fälle, z. B. Aachen Ost), war insbesondere in den Stadtteilen der dritten Untersuchungswelle die vorherrschende Form. In diesen Fällen erfüllten die Vernetzungszusammenhänge zugleich eine partizipative Funktion.

Abbildung 5.2



Dass die Arbeitszusammenhänge zur Aufstellung des IHK als temporäre Strukturen konzipiert wurden, ist insofern nachvollziehbar, als lediglich die Formulierung des IHK eine Fördervoraussetzung darstellt und ihre Fortschreibung ins Ermessen der Kommunen gelegt wurde. Nur in wenigen Kommunen ist eine systematische und als Reflektion der Zielgenauigkeit des Entwicklungsprozesses angelegte Fortschreibung des IHK erfolgt (z. B. in Bottrop-Lehmkuhle/Ebel/Welheimer Mark). Meist wurden derartige Fortschreibungsprozesse in den Kommunen als zu aufwändig charakterisiert. Weniger formelle Fortschreibungen mündeten nicht immer in ein politisch erneut legitimes Handlungskonzept.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

5.2.2 Federführung über das Stadtteilprogramm

Bei der Zuweisung der Federführung über kooperativ umzusetzende Maßnahmen wie ein Stadtteilprogramm werden Hauptverantwortung und Entscheidungskompetenz in der Regel dem inhaltlich schwerpunktmäßig zuständigen Fachbereich übertragen, der dann bei der Umsetzung andere Stellen (Organisationseinheiten, Ressorts) beteiligt. Zu den üblichen Abstimmungsverfahren in der Verwaltung zählt bei Vorhaben mit Teilzuständigkeiten mehrerer Verwaltungsbereiche die Mitzeichnung von Beschlussvorlagen durch die anderen Fachbereiche. Durch die Mitzeichnung wird die fachliche Verantwortung für den vertretenen Aufgabenbereich übernommen. Weil das Mitzeichnungsverfahren oft zu problematischen Koordinationsergebnissen führt ("negative Koordination"⁵⁸) bedienen sich die federführenden Fachbereiche alternativer Mechanismen, deren besondere Ausprägungen im Kontext der Sozialen Stadt in den folgenden Kapiteln dargestellt werden.

In den untersuchten Stadtteilprogrammen lag die Federführung am häufigsten (21 von 35 Fällen) bei den Stadtplanungsämtern, gefolgt von den sozialen Ressorts (sieben Fälle, beide Hagener Stadtteile, Hamm-Norden, Detmold-Herberhausen, Wuppertal-Ostersbaum, Bergheim Süd-West und Remscheid-Rosenhügel). Nur in zwei Fällen wurde eine doppelte Federführung installiert (Dinslaken-Lohberg und zunächst auch Aachen Ost). Die doppelten Federführungen wurden praktisch z. B. durch die Aufteilung von formaler Federführung an ein Dezernat und Projektleitung an das kooperierende Dezernat organisiert. Als Entwicklungsgesellschaft agiert die EG DU in den drei Duisburger Gebieten. In die Kategorie "Sonstige" fällt hier die Vereinslösung in Ahlen Süd-Ost und die Federführung durch das Essener Büro Stadtentwicklung.⁵⁹

Die Verteilung der Federführungen auf die verschiedenen Träger hat sich, das zeigt der Vergleich mit der Erhebung aus dem Jahr 1999,⁶⁰ leicht verändert. Der Anteil der Federführungen durch Stadtplanungsressorts hat zugenommen und die doppelten Federführungen haben abgenommen. Der Anteil der federführenden sozialen Fachbereiche blieb hingegen konstant.

Für die Reichweite des integrierten Ansatzes haben doppelte Federführungen und Federführungen eines Sozialressorts eine positivere Funktion als die Federführung beim Bauressort allein, da dies die zwei entscheidenden Ressorts zwingt, miteinander in Beziehung zu treten. Die Federführung durch ein Sozialressort ist mit Blick auf die Verstetigung der Stadtteilentwicklung von Vorteil, signalisiert sie doch den hohen Stellenwert, den die Verwaltung dem sozialraumbezogenen Handlungsansatz beimisst.

⁵⁸ Scharpf 1993.

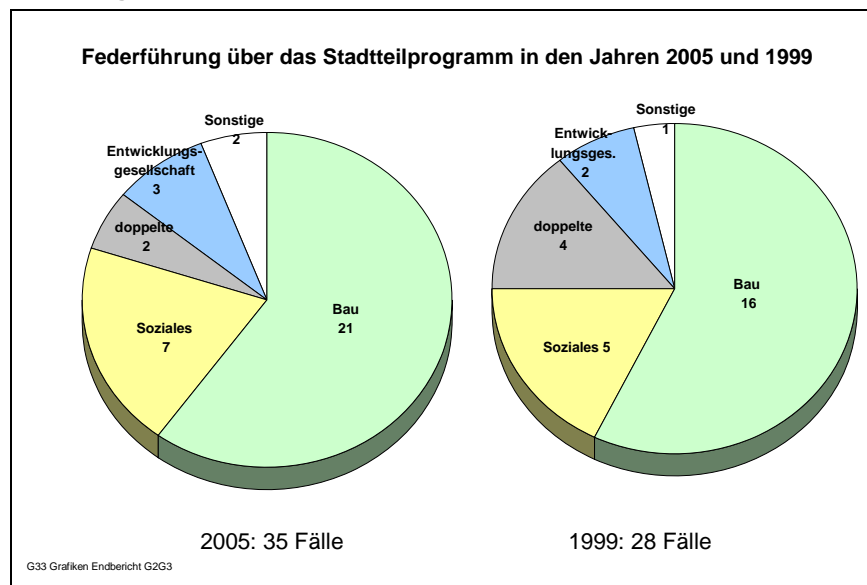
⁵⁹ In der Abbildung 5.3 aus dem Jahr 1999 fällt unter diese Kategorie die Federführung durch eine Wohnungsgesellschaft.

⁶⁰ Austermann/Zimmer-Hegmann 2000.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

75

Abbildung 5.3



Eine Sonderform stellt die 1999 gegründete Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH EG DU dar. Sie vereint bereits "unter einem Dach", d. h. unter der Geschäftsführung und einem politisch kontrollierten Aufsichtsrat, vier Fachbereiche (Verwaltung, Förderangelegenheiten/Planen, Bauen, Wohnen/Lokale Ökonomie/Soziales, Kulturelles), aus denen heraus die in den Stadtteilen durchgeführten Maßnahmen geplant und umgesetzt werden.⁶¹

5.2.3 Verwaltungsinterne ämterübergreifende Abstimmungsgremien

Ämterübergreifende Abstimmungsgremien in der Verwaltung sollen in erster Linie den Zweck erfüllen, die bei der Umsetzung zwischen den Fachbereichen anfallenden Koordinations- und Entscheidungsvorgänge effektiv zu gestalten (Bündelungseffekte) und die weiter oben erwähnte "negative Koordination" durch produktive und zielgerichtete Abstimmungen zu ersetzen.

Die ämterübergreifenden Abstimmungsgremien, die in den Stadtverwaltungen eingerichtet wurden, erfüllten zwei unterschiedliche Funktionen: Gremien mit schwerpunktmäßig operativer Koordinationsfunktion⁶² tagten in der Regel mehrmals im Jahr (bis hin zu monatlich) und umfassten durchschnittlich acht verschiedene Fachbereiche. Gremien mit schwerpunktmäßig strategischer Entscheidungsfunktion tagten dagegen nur rund einmal im Jahr und umfassten

⁶¹ Zu berücksichtigen ist jedoch die dadurch entstandene Schnittstelle zu den Regelleistungen der Verwaltung. Abstimmungen erfolgten zumeist in bilateralen Gesprächen zwischen EG DU und dem jeweiligen Amt. Seit 2006 wurde ein zusätzlicher "Arbeitskreis Stadtentwicklung" initiiert, in dem unter der Moderation der EG DU alle Projekte der Stadtteilprogramme mit den entsprechenden Fachplanungen der Verwaltungsressorts abgestimmt werden.

⁶² Siehe die Darstellung der Steuerungsaufgaben in Kapitel 1.3.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

76

durchschnittlich vier Dezernate. In 25 Stadtteilprogrammen sind ämterübergreifende Abstimmungsgremien installiert worden. Hinsichtlich der erläuterten Funktionen kamen am häufigsten operativ ausgerichtete Gremien vor (zehn Fälle, Bonn-Dransdorf, Detmold-Herberhausen, Hagen-Altenhagen, Oberhausen-Knappenviertel, Gladbeck-Butendorf, Bottrop-Lehmkuhle/Ebel/Welheimer Mark, Herne-Bickern/Unser Fritz, Aachen Ost, Ahlen Süd-Ost und Recklinghausen-Hochlarmark), gefolgt von Gremien, die sowohl operative Koordinations- als auch strategische Entscheidungsfunktion innehatten (fünf Fälle, Bergheim Süd-West, beide Dortmunder Gebiete, Düren Süd-Ost und Düsseldorf-Flingern/Oberbilk). Rein strategisch ausgerichtete - oftmals als "Lenkungsgruppe" bezeichnete - Gremien kamen in drei Fällen vor (Hamm-Westen, Wuppertal-Ostersbaum und Remscheid-Rosenhügel).

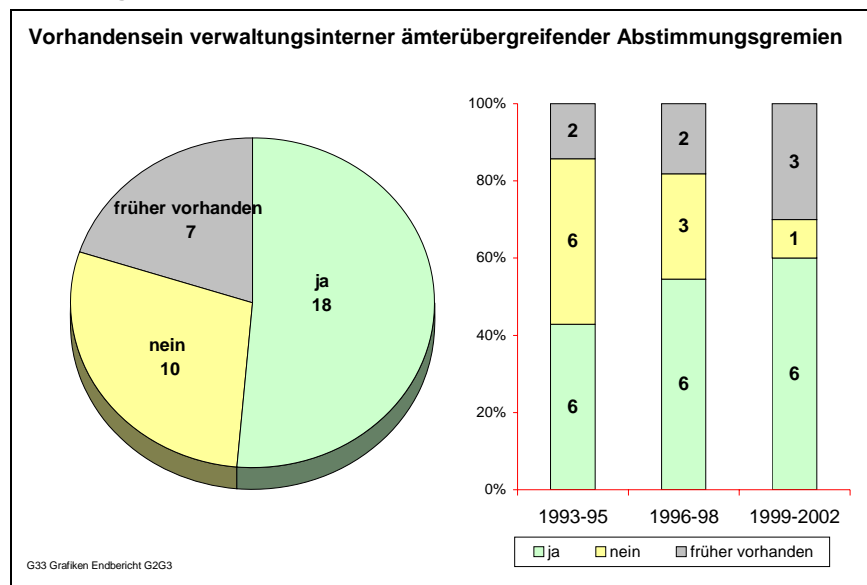
Bemerkenswert ist, dass sieben dieser Gremien im Laufe der Programmdurchführung eingestellt wurden. Am häufigsten wurden die multifunktionalen Gremien eingestellt (vier Fälle), was als Hinweis auf deren geringe Effektivität gewertet werden kann. Vier Stadtteilprogramme wiesen hingegen eine besonders ausdifferenzierte Gremienstruktur auf. Hier existierten verwaltungsintern sowohl strategische als auch operative Abstimmungsgremien (Hagen-Vorhalle, Hamm-Norden, Köln-Kalk/Mülheim, Gelsenkirchen Süd-Ost). Als Sonderform hinsichtlich der verwaltungsinternen Abstimmung müssen die drei Duisburger Stadtteilprogramme erwähnt werden. Hier wurde eine Koordination zwischen der Stadtentwicklungsgesellschaft EG DU (als 100-prozentige Tochtergesellschaft der Stadt) und der Verwaltung in einer ämterübergreifenden Steuerungsgruppe etabliert.

Der Vorteil der ämterübergreifenden Abstimmungsgremien liegt in der institutionell abgesicherten Abstimmung zwischen den Verwaltungsbereichen. Als positiven Ertrag werten die involvierten Akteure einen Mehrwert, der sich aus der Zusammenarbeit der verschiedenen Fachbereiche ergibt (z. B. kürzere Abstimmungszeiträume). Insbesondere bei komplexeren Leitprojekten wurden in einzelnen Besprechungen trotz vielfältiger fachbereichsübergreifender Verflechtungen wichtige Projektentscheidungen getroffen. Ein solcher Effizienzgewinn war nur möglich, weil die Sitzungsteilnehmer ausreichende Entscheidungsbefugnisse mitbrachten und dadurch die Entscheidungsfähigkeit des Gremiums sicherstellten.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

77

Abbildung 5.4



Als Hauptursache für die Einstellung solcher Gremien wurde das oft zu geringe fachliche Involvement der entsandten Mitarbeiter genannt. Manche Fachbereiche waren häufig, andere nur am Rande betroffen. Oft verfügten die entsandten Vertreter der Fachbereiche über zu geringe Entscheidungsbefugnisse in ihren Ämtern mit der Folge, dass die Entscheidungen doch bilateral und parallel zu den ämterübergreifenden Abstimmungsgremien herbeigeführt werden mussten. Dadurch verringerte sich zum einen im Laufe der Zeit der Kreis der beteiligten Ressorts und zum anderen beschränkten sich die Gremien auf Entscheidungsvorbereitung und Informationsaustausch.

5.2.4 Kernteams

Kernteams stellen eine meist informelle Struktur dar, in der es hauptsächlich darum geht, Akteure auf einer operativen Ebene zusammenzuführen, die faktisch mit dem Großteil der Koordinationsarbeit am Programm und den Projekten befasst sind. In manchen Stadtteilen allerdings haben sich diese Kernteams zu den strategisch entscheidenden Gremien entwickelt. Es handelt sich zumeist um überschaubare Vernetzungen unterhalb des Niveaus verwaltungsinterner Abstimmungsgremien. Wenn Akteure aus dem Stadtteil hinzukommen, erfüllen sie eine Doppelfunktion. Wenn sich in diesen verwaltungsorientierten Gremien Vertreter mehrerer Fachbereiche untereinander und Akteure aus dem Stadtteil zusammenschließen, leisten sie zusätzlich einen Beitrag zur Vernetzung.

Insgesamt arbeiteten in zehn Stadtteilprogrammen solche Kernteams (Hagen-Vorhalle, Hamm-Norden, Monheim-Berliner Viertel, Bonn-Dransdorf, Dortmund-Clarenberg, Wuppertal-Ostersbaum, Düren Süd-Ost, Bottrop-Lehmkuhle/ Ebel/Welheimer Mark, Hamm-Westen und Herne-Bickern/Unser Fritz). In der Mehrheit der Fälle (sieben) erfolgte diese Koordinationsform zusätzlich zu ver-

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

78

waltungsinternen Abstimmungsgremien. Gleichwohl stellte sie in drei Fällen die einzige verwaltungsinterne Form der ressortübergreifenden Vernetzung dar. Mit Blick auf die Prozessqualität muss unterschieden werden zwischen einem engen Kreis der einbezogenen Akteure, meistens dem federführenden Fachbereich, einem weiteren Fachbereich und dem Stadtteilbüro, von dem keine umfangreichen Vernetzungswirkungen ausgehen (drei Fälle). Dieser enge Kreis an Beteiligten wurde in einigen Stadtteilprogrammen (z. B. Wuppertal-Ostersbaum, Hamm-Norden) ausgeweitet. Hier koordinierten Mitarbeiter aus der Verwaltung und Akteure aus dem Stadtteil die operative Arbeit (sieben Fälle). Über rein operative Aufgabenstellungen hinaus haben sich die Kernteams in vier Stadtteilen zu den alleinigen strategisch entscheidenden Koordinationszusammenhängen entwickelt.

Die Vorteile der zehn Kernteams liegen in der Intensität und operativen Stärke, die durch den hohen fachliche Kenntnisstand und die dezentrale Verortung der Beteiligten entstehen. Hinsichtlich der Steuerungsqualität müssen diese informellen Zusammenschlüsse differenziert bewertet werden. Problematisch erscheinen die vier Organisationssettings, in denen den Kernteams keine programmspezifischen Mitbestimmungsstrukturen zur Seite stehen, sondern lediglich die Bezirksvertretungen und der Stadtrat diese Gremien kontrollieren, weil sie dem Anspruch umfassender Akteurs- und Bewohnerbeteiligung nicht gerecht werden (Monheim-Berliner Viertel, Bonn-Dransdorf, Düren Süd-Ost und Bottrop-Lehmkuhle/Ebel/Welheimer Mark). Dass Kernteams in sieben Stadtteilen zusätzlich zu schon bestehenden ämterübergreifenden Abstimmungsstrukturen existierten, spricht für ihre hohe Effektivität und die Notwendigkeit zusätzlicher Koordinationsformen.

5.2.5 Bilaterale Gespräche/Treffen

Kamen in den Kommunen keine übergreifenden Abstimmungsgremien zustande, so wurden zumeist bilaterale Projektgruppen gebildet. In diesen kleinen Zusammenschlüssen wurden einzelne Maßnahmen zumeist vom federführenden Ressort bzw. dem dortigen verwaltungsinternen Programmkoordinator, einem Mitarbeiter des dezentralen Stadtteilbüros und einem weiteren Ressort, in dessen Zuständigkeitsbereich die entsprechende Maßnahme fällt, abgesprochen. Da es sich um zeitlich auf die Maßnahmenplanung und gegebenenfalls Umsetzung von Projekten befristete Gremien handelte, in denen zudem auch nur die direkt involvierten Ressorts einbezogen wurden, war die Reichweite dieser Vernetzungsformen gering. In operativer Hinsicht werden sie von den Beteiligten jedoch als effizient charakterisiert, da nicht übergreifende Programmaspekte, sondern die konkrete Aufgabenerledigung Gegenstand der Abstimmungsprozesse waren.

Allerdings erwiesen sich solche informellen Strukturen stets dann als gefährdet, wenn sich personelle Wechsel vollzogen, sei es unter den Kooperierenden selbst oder auf hierarchisch höherer Ebene. Es gab auch Fälle, in denen die konkrete Umsetzung von Projekten durch informelle bilaterale Kontakte zwischen den Sachbearbeitern sichergestellt und durch die Abteilungsleitung zeitweilig unterbunden wurden, um dann aufs Neue fortgesetzt zu werden.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

79

5.2.6 Mitgestaltende Akteursgremien

Durch mitgestaltende Akteursgremien sollen Akteure in die Umsetzung des Stadtteilprogramms einbezogen werden, um ihr Akteurswissen und ihre Ressourcen für die Stadtteilentwicklung zu mobilisieren. Darüber hinaus dienen diese Gremien der ebenenübergreifenden Vernetzung von Stadtteilakteuren und Bewohnern mit der Verwaltung, wodurch die Abstimmung der Maßnahmen näher an den Ort der Umsetzung gerückt werden soll. Es handelt sich um institutionalisierte Gremien, die in regelmäßigem Turnus tagen und oftmals vom Stadtteilbüro geleitet werden.

Sie waren hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und ihres Gestaltungseinflusses verschieden. Ihr Einfluss auf die letztendlich entscheidenden Gremien in Verwaltung und Politik war dann groß, wenn den Beschlüssen dieser Gremien eine "weitgehend bindende Wirkung" eingeräumt wurde. Hauptsächlich betraf dies operative Fragen (Pauschalmittel, Beteiligungsverfahren etc.). Die Zahl der einbezogenen Akteure variierte zwischen einem mittleren Umfang (zehn bis 15 aus Verwaltung, Politik und Stadtteil) und großen Gremien mit 20 bis 50 Teilnehmern, zu denen dann auch Vertreter der Bewohner hinzukamen. Die prozedurale Effizienz der Gremien nahm jedoch mit zunehmender Teilnehmeranzahl ab, da die darin stattfindenden Abstimmungsvorgänge komplizierter und langwieriger wurden. Als unter Koordinationsgesichtspunkten effizient können Gremien bezeichnet werden, die bis zu zehn Teilnehmer umfassen. Der Zusatznutzen größerer Gremien liegt in der umfassenderen Information und Einbeziehung verwaltungsexterner Akteure in die Steuerungsprozesse.

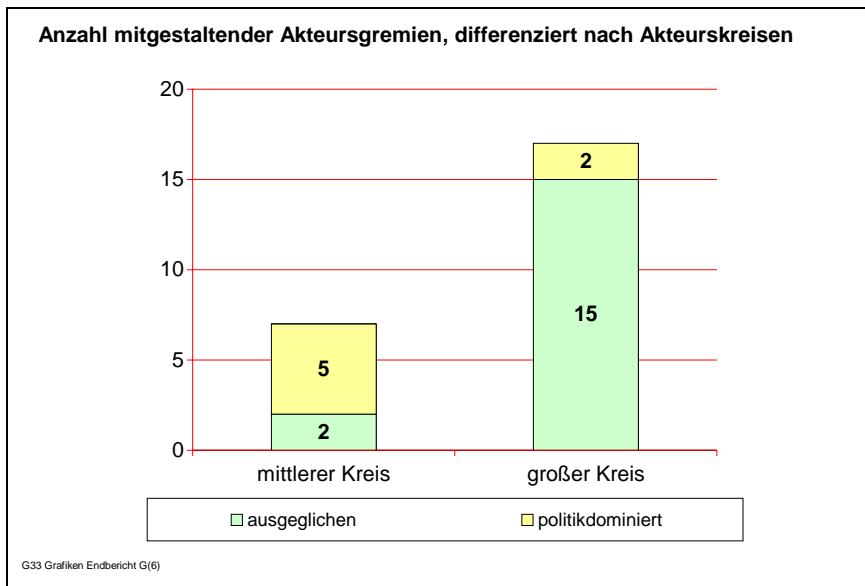
Mitgestaltende Akteursgremien sind in 24 von 35 Stadtteilprogrammen initiiert worden. Am häufigsten kamen Gremien vor (17 Fälle), die alle relevanten Akteursgruppen umfassen. Gerade die Gremien ohne ehrenamtliche Bewohner (klein, sieben Fälle) wurden von der Politik dominiert. Differenziert man zusätzlich nach dem Grad des Einflusses der Gremien, dann waren die kleinen politikdominierten Gremien einflussreicher als die großen, auch anderen Akteursgruppen offenstehenden Gremien. In den kleinen Akteursgremien findet demnach ein Prozess statt, der zutreffend als "Clearing vor den politischen Gremien" bezeichnet wurde.⁶³ Den großen, viele Akteure aus dem Stadtteil und der Bewohnerschaft einbeziehenden Gremien wurde seltener eine vergleichbar wichtige Funktion für den Stadtteilentwicklungsprozess übertragen.

⁶³ Austermann/Zimmer-Hegmann 2000.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

80

Abbildung 5.5



Vor dem Hintergrund des begrenzten Steuerungseinflusses und der weiterhin existierenden Entscheidungskompetenzen der demokratisch legitimierten Instanzen sind die hier vorgestellten Gremien als "mitgestaltende Akteursgremien" und nicht als "zentrale Schlüsselgremien"⁶⁴ zu bezeichnen. Ihr Einflussbereich erstreckt sich beispielsweise nicht auf die Formulierung oder Fortschreibung integrierter Handlungskonzepte. Gleichwohl wurde in 24 von 35 Stadtteilprogrammen die Steuerungsqualität durch die Einbindung verwaltungsexterner Akteure gesteigert, wobei in der Mehrzahl dieser Fälle (17) auch ehrenamtlich tätige Bewohner in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden konnten.

5.2.7 Themen- und handlungsfeldspezifische Arbeitsgruppen

Themen- und handlungsfeldbezogene Arbeitsgruppen leisteten auf der Stadtteilbene einen Beitrag zur Akteursvernetzung und operativen Maßnahmenkoordination. In erster Linie bildeten dabei Akteure aus dem Stadtteil Netzwerke, zugleich fanden hier ebenenübergreifende Vernetzungen zwischen Stadtteil und Verwaltung statt. Arbeitsgruppen wurden aufgrund ihres geringeren Institutionalierungsgrades installiert, um verwaltungsexternen Akteuren und auch Bewohnern den Zugang zum Stadtteilprogramm zu erleichtern. In der Regel verfügten sie über keine bedeutenden Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungsprozesse, ihr Einfluss beschränkte sich ebenso wie bei projektbezogenen Beteiligungsansätzen auf operative Aspekte.

In nahezu allen Stadtteilen existierten Arbeitsgruppen als Form der Akteursvernetzung. Sie bestanden entweder unabhängig vom Stadtteilprogramm bereits vorher oder stellten eine gezielt entwickelte kleinteilige Unterarbeitsgruppenstruktur

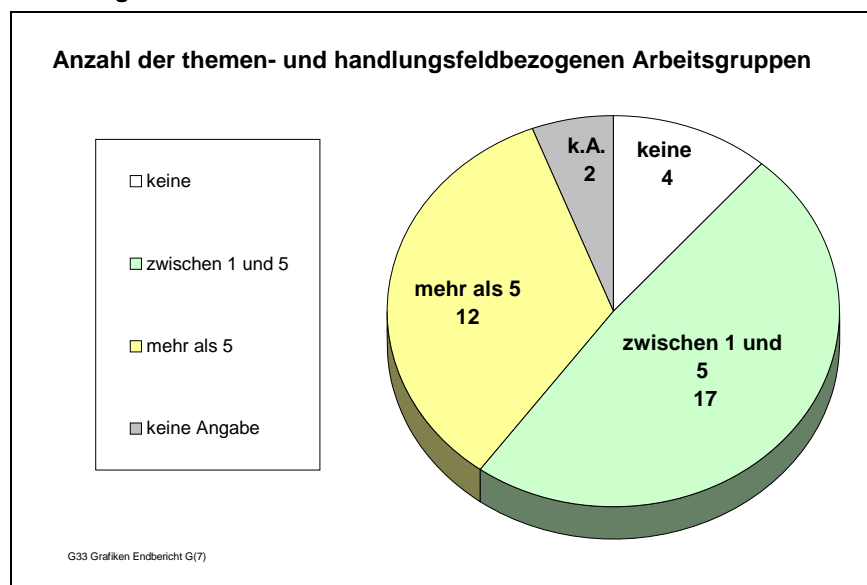
⁶⁴ Austermann/Zimmer-Hegmann 2000.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

tur dar, die sich in die übergeordneten Vernetzungsgremien der Programme einfügte. Die Stadtteilprogramme unterschieden sich aufgrund ihrer Größe und der siedlungsgeschichtlichen Entwicklung hinsichtlich ihrer vorhandenen Akteurslandschaft und der im Programmkontext relevanten Arbeitsgruppen deutlich voneinander.

Auch wenn die Erfassung dieser Arbeitsgruppen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, so wurde die Anzahl der in den Expertengesprächen als relevant bezeichneten themen- und handlungsfeldspezifischen Arbeitsgruppen als Indikator für die Intensität der Vernetzung der Stadtteilprogrammakteure herangezogen. In der Hälfte der Stadtteilprogramme (17 Fälle) konnte eine mittlere Vernetzungsintensität erreicht werden (ein bis fünf Arbeitsgruppen). Bei einem Drittel der Stadtteilprogramme (zwölf Fälle) bestand eine intensive Akteursvernetzung durch mehr als fünf Arbeitsgruppen pro Programm. In vier Fällen wurden keine Arbeitsgruppen dokumentiert.

Abbildung 5.6



Dass es in zwölf Stadtteilprogrammen gelang, die vorhandenen Netzwerke gut einzubinden und durch neue Arbeitsgruppen zu ergänzen, dass mehr als fünf Arbeitsgruppen pro Gebiet den integrierten Handlungsansatz stützen, deutet auf Verbesserungsmöglichkeiten in den anderen Fällen hin. Dies betrifft insbesondere die vier Stadtteilprogramme, in denen keine AGs gebildet wurden. Die Arbeitsgruppen leisten einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Steigerung der Prozessqualität, weil durch sie die operative Komplexität eines Stadtteilprogramms in überschaubare Einzelbereiche zerlegt werden kann. Wichtig ist dabei, dass sie trotz ihrer themenbezogenen Eigenständigkeit durch übergeordnete Vernetzungsgremien im Stadtteil wieder in den ganzheitlichen Handlungsansatz integriert werden.

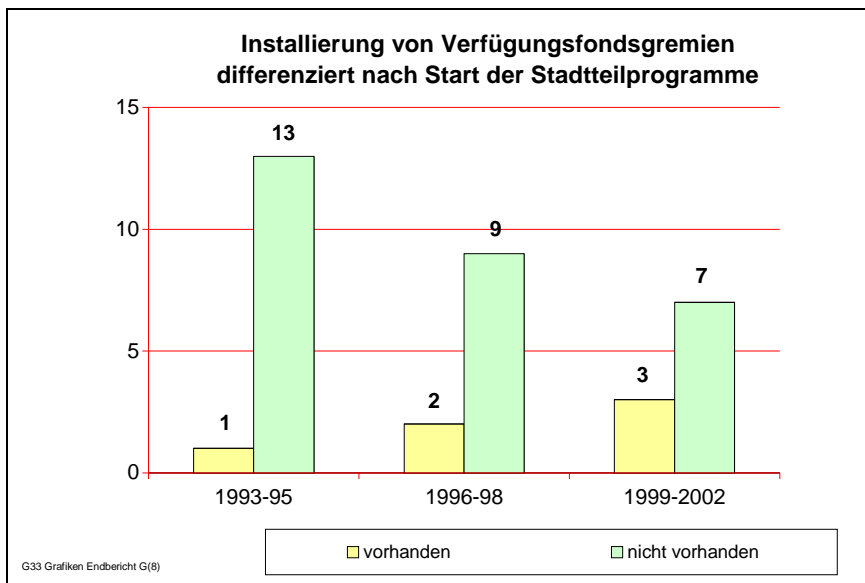
5. Steuerung in der Sozialen Stadt

5.2.8 Verfügungsfondsgremien

Gremien, in denen die Mittel des Verfügungsfonds vergeben werden, wurden eingerichtet, um unter Einsatz eines begrenzten Teils der Fördermittel direkt und unbürokratisch Ideen und Anregungen zur Stadtteilentwicklung aufgreifen zu können, die die Bewohner und Stadtteilakteure selber artikulieren.⁶⁵ In die Gremien wurden gewählte Vertreter entsandt, um dann auf der Grundlage festgelegter Kriterien über die Vergabe der Mittel des Verfügungsfonds zu entscheiden.

Die besondere Steuerungsqualität dieser Gremien entstand durch die Aufteilung der Steuerungsgegenstände. Aus dem Aufgabenbereich der operativen Maßnahmenkoordination und der Verwendung der Pauschalmittel wurde die Steuerung der Verfügungsfondsmittel herausgelöst und einem eigenen Gremium übertragen. In sechs von 35 Stadtteilprogrammen wurden solche Gremien initiiert (Gebietsbeirat Gelsenkirchen Süd-Ost, Stadtteilbeirat in Herne, Budgetbeirat Bergheim Süd-West, Begleitausschuss in Wuppertal, Arbeitskreis Stadtteilbudget in Düren Süd-Ost und das Stadtteilforum für den quartiersbezogenen Stadtteiletat in Ahlen Süd-Ost). Ihre Zahl hat über die Programmwellen hinweg zugenommen.

Abbildung 5.7



Die Zusammensetzung der Gremien war unterschiedlich. Neben Bewohnervertretern, Stadtteilakteuren und zumeist geschäftsführend eingesetzten Mitarbeitern des Stadtteilbüros waren in einigen Gremien auch Vertreter der Stadtverwaltungen und der örtlichen Politik anwesend. Unterschiedlich waren auch die Mehrheitsverhältnisse in diesen Gremien. In einem Fall hielten sich Stadtteilakteure und Bewohnervertreter die Waage, in zweien verfügten Bewohnervertreter über

⁶⁵ Ausführlicher werden diese Gremien, z. B. auch der Wahlmodus, im Kapitel "Aktivierung und Beteiligung der Bewohner" beschrieben.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

83

die Mehrheit und in den restlichen drei Fällen lag die Mehrheit bei den Stadtteilakteuren.

Sowohl qualitativ als auch quantitativ ist eine nur zögerliche Delegation von Verantwortung auf die Ebene der Bewohner zu verzeichnen. Dem Programmziel der Bewohnerpartizipation (Steuerungsqualität), hier insbesondere hinsichtlich der Delegation von Entscheidungskompetenzen an Akteure und Bewohner, sind in anspruchsvoller Weise nur sechs Stadtteilprogramme (s. o.) gerecht geworden.

5.2.9 Bedeutung und Funktion des Stadtteilmanagements

Stadtteilbüros sind zu einem fast schon selbstverständlichen Qualitätsmerkmal gebietsbezogener Organisations- und Kooperationsstrukturen im Rahmen der Umsetzung des Programms Soziale Stadt NRW geworden. Zum Zeitpunkt der Untersuchung arbeiteten sie in 31 von 35 Stadtteilprogrammen. Aufgabe der Analyse qualitativer Prozesse bei der Betrachtung der Organisations- und Kooperationsstrukturen ist es, explizit auf die Bedeutung und Wirkung des Stadtteilmanagements als einem für die Qualität der Umsetzungsstrukturen zentralen Verfahrensaspekt einzugehen. Dabei galt es insbesondere, zu untersuchen, welche Aufgabenzuschnitte und Entscheidungsbefugnisse den Arbeitsanforderungen angemessen sind und welche Konsequenzen daraus für angemessene Trägerformen und Personalausstattungen gefolgert werden können.

In der Fachliteratur wird Stadtteilmanagement entlang unterschiedlicher fachlicher Entstehungszusammenhänge und Zielsetzungen diskutiert.⁶⁶ Gemeinwesenorientierte Stadtteilmanagementansätze zielen in erster Linie auf die Aktivierung der Bewohner und auf das Erschließen von materiellen und immateriellen Ressourcen ab. Stadtplanerischen Ansätzen geht es stärker um die Beteiligung von Bewohnern an Projekten und um deren Durchführung sowie um die Koordination der Maßnahmen von Verwaltung und freien Trägern. Verkürzt ausgedrückt, steht bei diesen unterschiedlichen Ansätzen das eine Mal stärker die Entwicklung von (aktivierenden) bottom-up-Strategien und das andere Mal stärker die Ergänzung eines top-down-Ansatzes durch partizipative Elemente im Vordergrund.

An dieser Stelle soll eine Definition des Begriffs "Stadtteilmanagement" vorgenommen werden, bei der die Arbeit der Stadtteilbüros im Mittelpunkt steht. Es soll ausdrücklich nicht das gesamte "Netzwerk von Beziehungsverflechtungen der Akteure, die zur Quartiersentwicklung beitragen"⁶⁷ zum Stadtteilmanagement hinzugezählt werden. Ebenso wenig soll es "auf der Verwaltungsebene, der Umsetzungsebene des Quartiers und im intermediären Bereich gleichermaßen angesiedelt"⁶⁸ sein. Stadtteilmanagement ist im hier verwandten Sinn ein Ansatz zur sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Stabilisierung und Entwicklung

⁶⁶ Z. B. Alisch 1998: S. 12 und Altena 1999.

⁶⁷ Z. B. Spiekermann 2001.

⁶⁸ Deutsches Institut für Urbanistik 2003: S. 177.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

84

benachteiligter Stadtteile, der in erster Linie auf die Aktivierung und Beteiligung der Stadtteilakteure und Bewohner, auf die Vernetzung der lokalen Akteure untereinander und mit Verwaltung und Politik sowie auf die gebietsbezogene Verknüpfung der verschiedenen Politik- und Handlungsfelder zielt. Stadtteilmanagement soll selbsttragende Strukturen unter den Bewohnern, lokalen Akteuren und der öffentlichen Verwaltung für eine dauerhafte integrierte, kooperative und partizipative Stadtteilentwicklung schaffen.

Die Ziele, die mit dem Stadtteilmanagement verfolgt werden, lassen sich auf drei Kernbereiche reduzieren:

- Beteiligung und Mobilisierung von Akteuren und Bewohnern,
- dezentrale Projekt- und Programmkoordination,
- Aufbau selbsttragender Strukturen.

Durch dieses Verständnis von Stadtteilmanagement lassen sich die Funktionen des Stadtteilmanagements, für deren Erfüllung die Einrichtung eines Stadtteilbüros unerlässlich ist, leichter von den Beiträgen unterscheiden, die einzelne Fachbereiche der Verwaltung ebenso wie andere Akteure für eine sozialräumliche und integrierte Stadtteilentwicklung leisten. Stadtteilbüros stellen Anlaufstellen dar und erfüllen eine ebenenübergreifende Vermittlungsfunktion, die durch verwaltungsinterne Manager gar nicht leistbar wäre. Durch ihre Präsenz im Stadtteil transportieren sie ein Stück symbolische Identität für den Stadtteil, stellen einen Fixpunkt und eine eigene Infrastruktur für die Bewohner dar und verfügen über Bündelungs- und Koordinationsmöglichkeiten, die sich Verwaltungsakteuren in der Regel entziehen.

Dem Stadtteilbüro kommt gegenüber der Verwaltung auch eine entlastende Funktion zu. Je nach der Intensität, mit der die Verwaltung sozialräumliche Handlungsansätze verfolgt, kann sie dem Stadtteilmanagement zusätzliche Aufgaben übertragen, beispielsweise die Verantwortung für Projekte, die ansonsten in der fachlichen Zuständigkeit eines Fachbereichs der Verwaltung lägen.

Nicht zum Stadtteilmanagement gehören nach dieser Definition die Ansprechpartner in der Verwaltung, die im Rahmen dieser Untersuchung als "verwaltungsinterne Programmkoordinatoren" bezeichnet werden. Diese begriffliche Separierung erleichtert es auch, die unterschiedlichen Formen von Stadtteilmanagement hinsichtlich der Verstetigungsanforderung zu beurteilen, da die dauerhaft finanzierten Bereiche innerhalb der Verwaltung bereits konzeptionell von den temporär geförderten Stadtteilbüros unterschieden werden.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

85

5.2.9.1 Unterschiedliche Organisationsformen des Stadtteilmanagements und ihr Einfluss auf die Prozess- und Steuerungsqualität

Bevor die unterschiedlichen organisatorischen Formen des Stadtteilmanagements beschrieben werden, sollen die wesentlichen Aufgabenbereiche von Stadtteilbüros benannt werden:⁶⁹

- Anlaufstelle vor Ort sein (für Bewohner und andere Stadtteilakteure),
- Programmkoordination und Schnittstellenkommunikation zu Stadtverwaltung und Ortspolitik,
- Projektentwicklung,
- Mittel einwerben und verwalten,
- Vernetzung,
- Beteiligung,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Aufbau selbsttragender Strukturen in Verwaltung, unter den Stadtteilakteuren und der Einwohnerschaft.⁷⁰

Die in den Stadtteilen aufgebauten Formen des Stadtteilmanagements unterscheiden sich in mehrerlei Hinsicht. Für die Beurteilung ihrer Wirkungen auf die Prozess- und Steuerungsqualität sollen zunächst zwei Aspekte beleuchtet werden: die unterschiedlichen Trägerschaften für ein Stadtteilbüro und die Aufgabenteilung zwischen Stadtverwaltung und Stadtteilbüro.

Trägerschaft der Stadtteilbüros

Eine Weichenstellung für die strategische Ausrichtung des Stadtteilmanagements ist die *Wahl eines geeigneten Trägers*. Ein Grund dafür sind z. B. deren unterschiedliche Handlungslogiken, die sich auf die inhaltliche Ausrichtung des Stadtteilmanagements auswirken. In der Fachliteratur wird beispielsweise an verwaltungsexternen Trägerlösungen die Distanz zur Verwaltung herausgestellt und bei verwaltungsinternen Organisationslösungen eine größere Distanz zu den lokalen Akteuren vermutet.⁷¹

In Nordrhein-Westfalen haben sich unterschiedliche Trägerschaftsmodelle für die Stadtteilbüros herausgebildet:

- ein oder mehrere Fachbereiche der Verwaltung,
- Stadtentwicklungsgesellschaften,

⁶⁹ Vgl. die Website zum NRW-Programm www.soziale-stadt.nrw.de.

⁷⁰ Von den Teilnehmenden der thematischen Rückkoppelungsgespräche wurde die Verstärkung der eingeleiteten Prozesse und erreichten Erfolge explizit als eine Aufgabe des Stadtteilmanagements bezeichnet.

⁷¹ Carl von Ossietzky Universität Oldenburg 2004: S. 87.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

86

- Kooperationsmodelle von Stadtverwaltung mit freien Trägern oder externen Planungsbüros,
- Träger der Freien Wohlfahrtspflege,
- örtliche Vereine (Stadtteilvereine),
- Wohnungsunternehmen und
- externe Planungsbüros.

Bei einer *Trägerschaft durch die Stadtverwaltung* verblieben alle Stadtteilmanagementfunktionen innerhalb der Verwaltung, das Stadtteilbüro fungierte als Außenstelle. Diese Organisationsform ermöglichte eine starke und ressortübergreifende Einbindung der verschiedenen Verwaltungsressorts in die Stadtteilentwicklung und stellte dadurch einen Beitrag zur Steigerung der Prozessqualität dar. Dass bei dieser Form der Trägerschaft eine größere Distanz zur Bewohnerschaft, eine Vereinnahmung durch Verwaltungsinteressen oder der Verlust einer neutralen Moderationsrolle eingetreten wäre, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht bestätigt werden. Wenn Stadtteilakteure und Bewohner die Unterstützung ihrer Interessen und Mitbestimmungsabsichten durch die Stadtteilbüros positiv bewerteten, war kein Unterschied zwischen verwaltungsexternen und -internen Trägerlösungen zu beobachten. In mehreren Fällen erwies es sich als vorteilhaft, wenn das Personal bereits in die (sozialen, politischen etc.) Netzwerke des Stadtteils eingebunden war (z. B. Dortmund-Scharnhorst, Ahlen Süd-Ost).

Als Sonderfall indirekter städtischer Trägerschaft können die Stadtteilbüros unter der Regie der Duisburger *Stadtentwicklungsgesellschaft* gelten, welche sich dadurch auszeichnen, dass die komplette Schnittstellengestaltung zwischen Verwaltung und Stadtteil von der Hauptverwaltung der EG DU wahrgenommen wird und die Stadtteilbüros von dieser Aufgabe entlastet werden.

Wurden *Träger der freien Wohlfahrtspflege* mit dem Stadtteilmanagement beauftragt, so überwogen gemeinwesenorientierte und sozialarbeiterische Aufgabengebiete, in denen diese Träger ihre fachlichen Stärken hatten. Die Aufgaben- und Kompetenzzuweisung an diese Stadtteilbüros fiel geringer aus, wodurch die programmverantwortlichen Akteure in der Verwaltung ein größeres Aufgabenspektrum übernehmen (mussten). Oftmals verfügten Träger über Erfahrungen in der Stadtteilarbeit oder über Kenntnisse der örtlichen Bedingungen, so dass es ihnen leicht fiel, eine Nähe zur Bewohnerschaft und zu den lokalen Akteuren aufzubauen (z. B. Wuppertal-Ostersbaum).

Eher seltener übernahmen *Stadtteil- oder Bewohnervereine* die Trägerrolle für das Stadtteilbüro (drei Fälle). Verallgemeinerbares Kennzeichen dieser Organisationsform ist das erfolgreiche Anknüpfen an der Aktivierung von Bewohnern oder Akteuren. Dadurch konnten die im Stadtteil vorhandenen Potenziale weiterentwickelt und in einer verantwortungsvollen Funktion für den Stadtteilentwicklungsprozess zur Geltung gebracht werden. Ihre hohe Akzeptanz als Träger des Stadtteilmanagements in der Bewohnerschaft und die vernetzende Wirkung unter den Akteuren sind jedoch auf eine erfolgreiche Bündelung der jeweiligen Partikularinteressen der Vereinsmitglieder durch den Vereinsvorstand angewiesen. Je heterogener die Mitgliedschaft, desto größer war die Gefahr, dass das Stadt-

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

teilmanagement in Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Interessensgruppen im Stadtteil hineingezogen wurde und seine Moderationsmöglichkeiten einbüßte.⁷²

Die Auswahl geeigneter *Planungsbüros* für die Durchführung des Stadtteilmanagements gewährleistete einerseits eine hohe fachliche Kompetenz durch die Erfahrungen in sozialräumlichen Handlungsansätzen und ermöglichte es, gezielt fachliche Qualifikationen ins Stadtteilbüro einzubinden, die in der Verwaltung nicht vorgelegen hätten. Daher kam diese Trägervariante bevorzugt in kleineren Städten zum Zuge. Das Ausmaß, mit dem sich die einzelnen städtischen Ressorts mit dem integrierten Ansatz der Sozialen Stadt auseinandersetzen mussten, war bei dieser Variante geringer. Das bedeutet, dass die operativen Vorteile hoher Spezialisierung langfristigen Nachteilen bei der Verstetigung der integrierten Stadtteilentwicklung gegenüberstehen, da in der Verwaltung dann die erforderlichen Lernprozesse ausbleiben.

In einigen Kommunen sind *Kooperationsmodelle* zwischen Verwaltung und entweder Planungsbüros, Trägern der freien Wohlfahrtspflege oder der Wohnungswirtschaft zum Zuge gekommen. Sie können als Versuch aufgefasst werden, die oben genannten Schwierigkeiten der Schnittstellengestaltung und die Nachteile erschwerter Kommunikation zwischen externer Institution und Verwaltung zu überwinden, indem diese Schnittstelle bereits im Stadtteilbüro installiert wird.

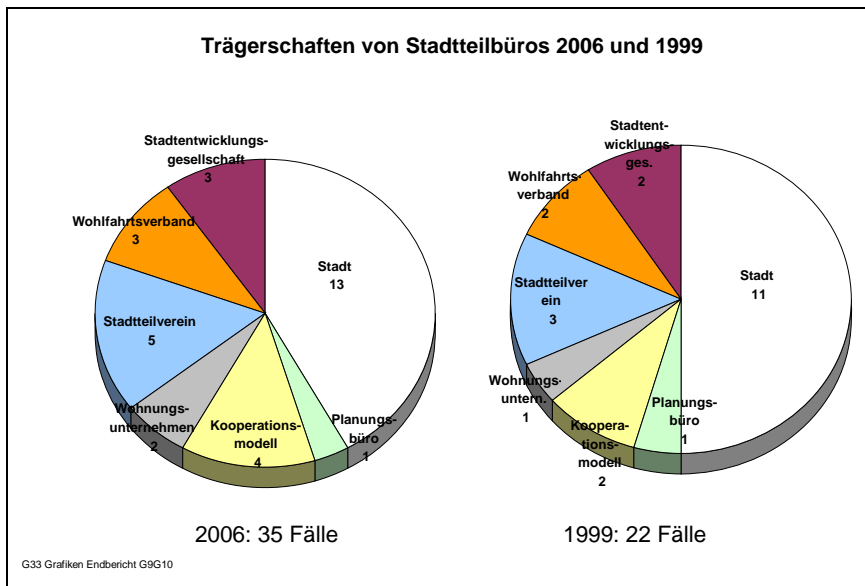
Die Trägerschaft von *Wohnungsunternehmen* stellte insbesondere in Erneuerungsgebieten, in denen die Wohnungsbestände in der Hand eines oder weniger Wohnungsunternehmen liegen, eine intensive Form der Kooperation zwischen Stadtverwaltung und gesellschaftlichem Akteur in der Stadtteilentwicklung her. Sie ging einher mit großen operativen Vorteilen bei der Erneuerung der Wohnsubstanz, die jedoch - wie später noch gezeigt wird - mit Abstrichen bei der Entwicklung substanzieller Partizipationsstrukturen verbunden sind. Im Fall von Konflikten zwischen Mietern und Eigentümern im Stadtteil beschwört diese Form der Trägerschaft Rollenkonflikte für das Stadtteilmanagement herauf. In der Praxis hat sich das aber nicht als gravierendes Problem erwiesen.

Hinsichtlich der Trägerschaft für die Stadtteilbüros ist es in den letzten Jahren zu leichten Strukturveränderungen gekommen. Es ist ein Rückgang der Stadtteilbüros in städtischer Trägerschaft von 49 auf 42 Prozent und ein Anstieg der Kooperationsmodelle von 9 auf 13 Prozent zu beobachten. Die prozentualen Anteile der anderen Organisationsformen veränderten sich nur geringfügig.

⁷² Ausführlicher zur Bedeutung der Stadtteilvereine auch im Kapitel 6.2.7.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

Abbildung 5.8



Bezieht man das Kooperationsmodell ein, lag in der Mehrzahl der Fälle die Trägerschaft des Stadtteilbüros bei der Stadtverwaltung. Die Trägerschaft ist aber im Vergleich zu 1999 vielschichtiger geworden. In rund einem Drittel der Stadtteilprogramme gelang es, Stadtteilvereine, Wohnungsunternehmen und Träger der Freien Wohlfahrtspflege ins Stadtteilmanagement einzubinden.

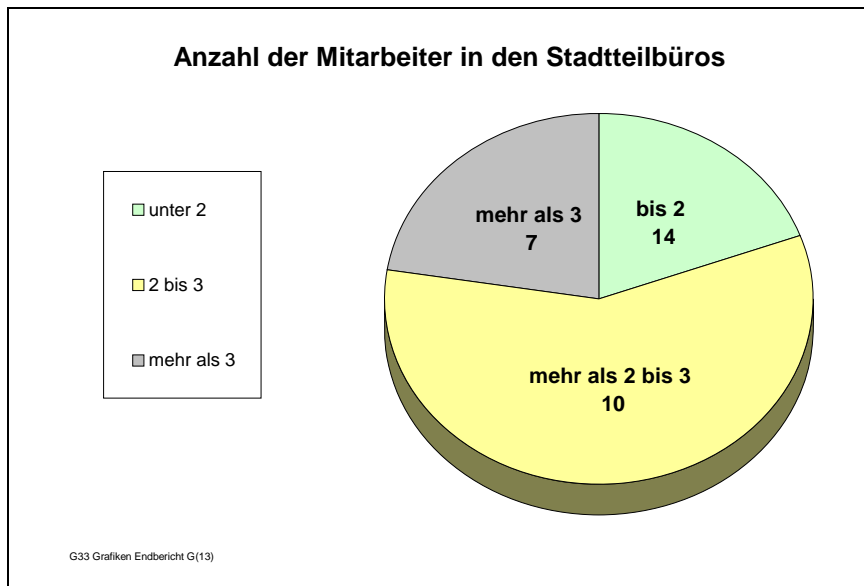
Die Analyse der *Personalausstattung* der Stadtteilbüros verdeutlicht, dass hier Unterschiede zwischen den Programmgebieten vorliegen, die weder auf die Komplexität des Integrierten Handlungskonzepts (und damit des Bearbeitungsbedarfs) noch auf die Einwohneranzahl der Gebiete zurückgeführt werden können. In sieben Stadtteilprogrammen waren mehr als drei Mitarbeiter, in der Mehrzahl der Fälle (18) zwischen zwei und drei Personen beschäftigt (vgl. Abbildung 5.9). In sechs Fällen arbeiteten dort weniger als zwei Personen, was als unzureichende Personalausstattung bezeichnet werden muss, wenn das Stadtteilbüro nicht auf eine reine Anlaufstellenfunktion reduziert sein soll (vgl. Kapitel 5.2.9.2).⁷³

⁷³ Inkl. Bürokräfte.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

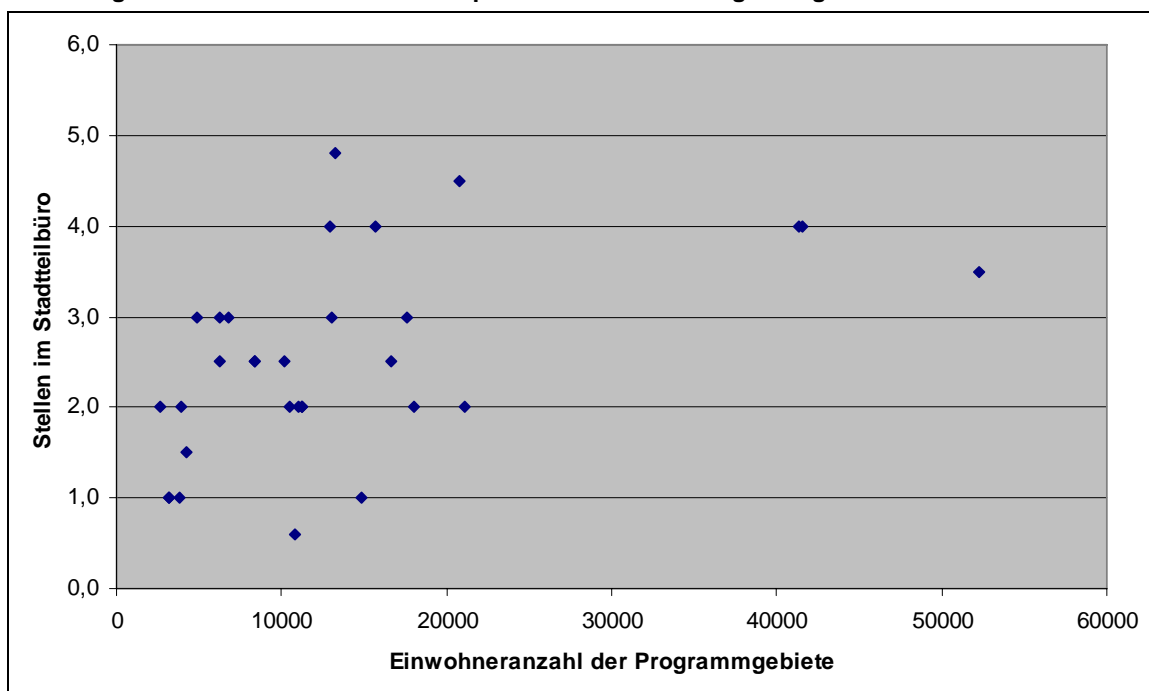
89

Abbildung 5.9



Zwischen der Anzahl der beschäftigten Mitarbeiter und der Einwohnerzahl des Programmgebiets liegt nur ein schwacher statistischer Zusammenhang vor. Das Verhältnis von Einwohnerzahl zu Stadtteilbüromitarbeitern weist eine große Streuung auf, wie die folgende Grafik verdeutlicht. Die unterschiedlich starke Personalausstattung spiegelt wohl eher den unterschiedlichen Stellenwert wider, der dem dezentralen Handlungsansatz bei den programmverantwortlichen Akteuren und in der lokalen Politik beigemessen wird.

Abbildung 5.10: Stadtteilbüromitarbeiter pro Einwohner der Programmgebiete



Aufgabenteilung zwischen Stadtteilbüro und Verwaltung

Große Relevanz für die Arbeit des Stadtteilmanagements hatte die Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Stadtteilbüro, vor allem die Verteilung von Kompetenzen. Zentrale Aufgaben betreffen die Projektentwicklung (z. B. Prüfung eingehender Projektanträge), die Finanzverwaltung, die Formulierung von Ratsvorlagen und den Aufbau von Beteiligungsstrukturen. Wie die Arbeitsteilung zwischen Stadtverwaltung und Stadtteilbüro erfolgt ist, hing von mehreren Faktoren ab:

- Das Ausmaß der Programm- und Projektverantwortung in bestimmten Handlungsfeldern bei den jeweils fachlich zuständigen Fachbereichen und jenseits des federführenden Fachbereichs: Je stärker die Übernahme von Projektverantwortung bei den sektoralen Verwaltungszuständigkeiten verblieb, umso stärker leistete die Verwaltung Beiträge zur integrierten Stadtteilentwicklung, die nicht vom Stadtteilbüro erbracht werden mussten. Unter diesen Bedingungen wurden die Mitarbeiter des Stadtteilbüros weniger durch operative Aufgaben gebunden (z. B. Mittelverwaltung, Projektkoordination) und konnten sich stärker auf ihre vermittelnde, vernetzende und aktivierende Funktion konzentrieren. Die Personalausstattung in den Stadtteilbüros konnte geringer als in anderen ausfallen (Beispiel: Bottrop-Lehmkuhle/Ebel/Welheimer Mark). Unter umgekehrten Vorzeichen (unzureichende horizontale Vernetzung in der Verwaltung, keine Übernahme von Projektverantwortung) mussten die Stadtteilbüros einen Großteil der Koordinationsarbeit zwischen den Verwaltungsbereichen erbringen.
- *Das Ausmaß dezentralisierten Verwaltungshandelns und die Installierung interdisziplinärer Gebietsteams im Stadtteilbüro.* In mehreren Stadtteilprogrammen arbeiteten Angestellte aus verschiedenen Verwaltungsbereichen in den Stadtteilbüros und waren dort für ihre jeweiligen Fachdisziplinen zuständig, z. B. für den Bereich Beschäftigungsförderung. Je breiter das fachliche Spektrum der Stadtteilbüroteams war, desto komplexer wurde ihre Anbindung an die Verwaltung (z. B. durch mehrere verwaltungsinterne Programmkoordinatoren) (vgl. Herne-Bickern/Unser Fritz). Die Mitarbeiter der Stadtteilbüros verfügten über umfangreiche Kompetenzen, beurteilten die eingehenden Projektanträge und waren in die Projekt- und Programmsteuerung eingebunden.
- *Die Notwendigkeit, nicht vorhandenes Know-how durch externe Partner ins Stadtteilmanagement einzubinden.* Dies betraf meist kleine Kommunen oder einzelne besondere Handlungsfelder, wie z. B. die Gemeinwesenarbeit. Dadurch ließ sich das Fehlen von Kompetenzen ausgleichen und gezielt Impulse für die Erweiterung des ressortübergreifenden Ansatzes sowie die Verbesserung des Beteiligungsansatzes einbringen. Wurden externe Partner ins Stadtteilmanagement eingebunden, wurden ihnen nicht dieselben Kompetenzen wie den kommunalen Mitarbeitern eingeräumt.
- *Die Bereitschaft von Verwaltung und Politik, partizipative Gestaltungskompetenzen in ein dezentrales Stadtteilbüro auszulagern.* Der Aufbau und die laufende Unterstützung komplexerer Partizipationsstrukturen ging einher mit einem entsprechend höheren Organisationsaufwand, der teilweise zusätzlich zu

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

den projektbezogenen Beteiligungsaufgaben auftrat. Er wurde umso geringer, je größer die Autonomie des Stadtteilbüros war.

5.2.9.2 Typen von Stadtteilbüros und ihre Wirkung auf das Stadtteilprogramm

Der Beitrag der Stadtteilbüros zur integrierten Stadtteilentwicklung wurde in allen Stadtteilen, in denen sie eingerichtet wurden, von den Akteuren sowohl in der Verwaltung als auch im Stadtteil sehr positiv eingeschätzt. In den "jüngeren" Gebieten waren alle programmverantwortlichen Akteure bestrebt, möglichst sofort nach dem Start des Programms ein Stadtteilbüro einzurichten. Dort, wo dies erst nach mehreren Jahren gelang, wurden Hinderungsgründe wie z. B. die fehlenden Möglichkeiten in den Kommunen zur Vorfinanzierung der Personal- und Einrichtungskosten (z. B. Remscheid-Rosenhügel) genannt. Vor dem Hintergrund der Anforderung, selbsttragende Strukturen in den Gebieten aufzubauen, wurde einigen Stadtteilbüros sogar eine Laufzeit über das Förderende der Stadtteilprogramme hinaus eingeräumt, um die Stadtteilentwicklung weiter begleiten zu können. Derartige Verstetigungsbemühungen wurden in 13 von 35 Stadtteilprogrammen angestrengt.⁷⁴

Die bisherigen Darstellungen lassen drei Grundformen von Stadtteilbüros erkennen, deren Wirkungen auf den Stadtteilentwicklungsprozess beschrieben werden können:

a) Anlaufstelle für Bewohner

Bei diesen Stadtteilbüros stand die Anlaufstellenfunktion im Vordergrund. Die verschiedenen Verwaltungsstellen trieben den Stadtteilentwicklungsprozess weitgehend eigenständig voran, so dass sich keine projektbezogenen Koordinierungsaufgaben ergaben. Ohne die entsprechenden projekt- und programmspezifischen Koordinierungskompetenzen war das Stadtteilbüro nicht in der Lage, einen bedeutenden Beitrag zur Prozessqualität zu liefern: Der ressortübergreifende Handlungsansatz wurde in erster Linie verwaltungsintern umgesetzt. Die Einbindung externer Akteure ins Programm gestaltete sich schwieriger, weil das Stadtteilbüro nicht eigenständig Projekte entwickeln konnte. Die Auswirkungen derartiger Stadtteilbüros auf die Nachhaltigkeit des ressortübergreifenden Ansatzes dürften dennoch vergleichsweise gut sein, weil der größte Teil des integrierten Handlungsansatzes aus der Verwaltung heraus betrieben wurde. Unterstellt man dort Lernprozesse, bleiben sie am Ende des Stadtteilprogramms erhalten.

⁷⁴ Dazu wurden auch Bemühungen gerechnet, bei denen Teilfunktionen des Stadtteilmanagements erhalten werden sollten oder andere Akteure diese Funktionen übernehmen konnten.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

b) Koordinationsstelle

Stadtteilbüros als Koordinationsstellen waren für die Umsetzung des integrierten Handlungsansatzes verantwortlich. Die Verwaltungsstellen (abgesehen vom federführenden Fachbereich) delegierten die anfallenden Koordinierungsarbeiten an die Stadtteilbüros. Diese verfügten dann über ein breiteres Kompetenzspektrum als die reinen Anlaufstellen. Allerdings waren zeitliche Ressourcen der Koordinationsstellen durch die Bemühungen gebunden, die Schnittstelle zur Verwaltung zu pflegen und zusätzliches Engagement aus der Verwaltung zu mobilisieren. Personalausstattungen bis zu zwei Personen müssen für diese Stadtteilbüroform angesichts der hohen Anforderungen beispielsweise zur Bündelung der verschiedenen Fördermittelressourcen als unzureichend bezeichnet werden, weil sie zu einer strukturellen Überforderung der Stadtteilbüros führten. Abhängig von den seitens der Politik und Verwaltung ermöglichten dezentralen Mitbestimmungsmöglichkeiten für Stadtteilakteure und Bewohner lagen die Stärken dieser Stadtteilbüroform in der Vermittlung von Interessen zwischen Stadtteil und Stadtverwaltung. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der entwickelten Strukturen besteht bei dieser Form die Gefahr, dass die erworbenen Kompetenzen und Zusammenarbeitsstrukturen mit dem Ende der Programmlaufzeit verloren gehen, wenn das Stadtteilbüro seine Arbeit einstellt - es sei denn, lokale Träger haben das Stadtteilmanagement durchgeführt (z. B. Stadtteilvereine, Wohnungsunternehmen).

c) interdisziplinäres Gebietsteam

Bei diesen Stadtteilbüros führte der Einsatz von Mitarbeitern aus der Verwaltung im Stadtteil dazu, dass insbesondere der gebietsbezogene Ansatz durch die Nähe der Mitarbeiter zu den Projekten, Stadtteilakteuren und Bewohnern profitiert hat. Zumeist ging damit eine Dezentralisierung bestimmter Verwaltungsleistungen einher (z. B. Beratungsleistungen). Die fachliche Bandbreite der Gebietsteams umfasste selten mehr als drei Bereiche. Trotzdem ermöglichten die umfassenden Kompetenzen der Mitarbeiter kurze und effektive Abstimmungsvorgänge, weil die Mitarbeiter weiterhin an ihre Fachbereiche angebounden waren. Die Prozessqualität wurde in einigen Stadtteilen noch dadurch gesteigert, dass externe Partner in die Stadtteilbüros eingebunden wurden, um deren spezialisiertes Know-how (z. B. im Bereich Integration) für den integrierten Ansatz zu nutzen. Die Auswirkungen dieser Form von Stadtteilbüros auf die Nachhaltigkeit des Erneuerungsansatzes sind ebenfalls positiv, weil die Erfahrungen mit dem integrierten Erneuerungsansatz nach Beendigung des Programms und der Rückkehr der Mitarbeiter in die Verwaltung weiter genutzt werden können.

5.2.10 Rolle der Politik in den neuen Steuerungsstrukturen

Folgt man dem Konzept der "kooperativen Demokratie",⁷⁵ gibt die Politik in den unterschiedlichen Stadtteilgremien ein Stück ihres angestammten Machteinflusses an die Bewohner ab, damit vor Ort Partizipation, bewohnergetragenes Engagement und letztendlich auch neues Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des politischen Systems entstehen können. Da diese Delegation von Macht jedoch

⁷⁵ Aleman et al. 2005: S. 146.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

93

im Widerspruch zu den demokratisch legitimierten Entscheidungsstrukturen steht, stellt sich die Frage, wie dieses Spannungsverhältnis jeweils vor Ort ausbalanciert wird und welche Rolle die Politik in den neuen Steuerungsstrukturen einnimmt.

Grundvoraussetzung für die Aufnahme eines Stadtteils ins Handlungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen ist der Beschluss des Integrierten Handlungskonzepts durch den Stadtrat einer Kommune. Insofern ist bereits eine grundsätzliche Unterstützung der Programmaktivitäten durch die Kommunalpolitik gegeben. In der überwiegenden Mehrzahl der Stadtteilprogramme war sie zudem in die programmbezogenen Umsetzungsstrukturen direkt eingebunden. Auf diese Weise war die lokale Politik in den meisten Programmgebieten nicht nur in den demokratisch legitimierten Gremien (Bezirksvertretungen, Ausschüsse und Stadtrat) mit der Steuerung der Stadtteilentwicklung befasst, sondern zusätzlich in den Schlüsselgremien vertreten, die zur Einbindung der Stadtteilakteure und Bewohner initiiert worden waren.

Die unterschiedlichen Rollen der Politiker in den neuen Steuerungsstrukturen lassen sich anhand von drei idealtypischen Verhaltensmustern beschreiben:

- Die Politiker kooperieren und unterstützen die neuen Steuerungsansätze,
- die Politiker stehen den neuen Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bewohner und Stadtteilakteure skeptisch gegenüber,
- die Politiker beteiligen sich nicht.

Im letzten Fall verfügte die Politik über keine "starken" Bezirkspolitiker in den Gebieten und es gab auch im Gebiet keine exponierten Vertreter einer politischen Partei. Insofern erfolgte weder eine Unterstützung noch eine Behinderung, die Rolle der lokalen Politik für die Stadtteilentwicklungsprozesse war neutral. Bei drei von 35 Stadtteilprogrammen existierten Vorbehalte im politischen Raum gegenüber dem Handlungsansatz. Neue aktors- bzw. bewohnerorientierte Steuerungsstrukturen ("im Schatten der Hierarchie") wurden entweder als politische Konkurrenz zu den etablierten Entscheidungsabläufen aufgefasst oder aber ihnen wurde die rechtliche Legitimation zur Entscheidung über öffentliche Mittel abgesprochen. Anderswo wirkte sich die traditionell starke Stellung von Bezirkspolitikern negativ aus, weil diese im Stadtteilmanagement eine Konkurrenz zu ihrer Stellung im Gebiet sahen.⁷⁶

In der Mehrzahl der Fälle war die Politik in die Strukturen der Sozialen Stadt eingebunden, eine Unterstützung durch die kommunale Politik war grundsätzlich gegeben, so dass die programmverantwortlichen Akteure in der Regel über einen großen Rückhalt in der örtlichen Politik verfügten. Angesichts der gerade auch in den untersuchten Stadtteilen vorhandenen Distanz der Bewohner zu den etablierten politischen Parteien, die sich in einer vergleichsweise niedrigen

⁷⁶ Exemplarisch wurde dies deutlich, als ein Bezirksvorsteher bei einem Rückkoppelungsge-
spräch im Rahmen dieser Untersuchung die Gelegenheit nutzte, um den anwesenden Stadt-
teilakteuren die Nachricht großer bewilligter Fördersummen aus dem Etat der Bezirksverwal-
tung zu übermitteln.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

94

Wahlbeteiligung ausdrückt,⁷⁷ wurde die Einbindung der politischen Parteien in die Organisationsstrukturen mehrheitlich als hilfreich bewertet. Teilweise wurde in den Vergabegremien für die Verfügungsfonds jedoch das Engagement der Politiker als zu dominant kritisiert.⁷⁸

5.3 Die Gestaltung der Steuerungs- und Organisationsstrukturen

Anhand der bis hierhin erfolgten Analyse der vorgefundenen Steuerungs- und Organisationsstrukturen und insbesondere der unterschiedlichen Ausprägungen des Stadtteilmanagements sollen nun übergreifende Steuerungstypen beschrieben werden, wie sie in der Praxis der nordrhein-westfälischen Stadtteilprogramme identifiziert werden können. Bewusst soll dabei vom Einzelfall abstrahiert werden, um strukturbildende Elemente herauszuheben. Bei der Beschreibung der Steuerungstypen stehen erneut die beiden Zieldimensionen der Prozess- und der Steuerungsqualität im Mittelpunkt. Damit geben die folgenden Beschreibungen im Kern eine Antwort auf die Frage, in welchen Gremien und von welchen Akteuren jeweils die Integration der verschiedenen Handlungs- und Politikfelder erreicht wird und wo und wie weit die Einbeziehung der gesellschaftlichen Akteure in den Umsetzungsprozess stattfindet.

5.3.1 Einflussfaktoren auf die Gestaltung der Organisationsstrukturen

Bei dem Versuch, die Vielzahl unterschiedlicher Organisations- und Kooperationsstrukturen zu systematisieren, die von den am Programm Soziale Stadt NRW teilnehmenden Kommunen aufgebaut worden sind, stellt sich natürlich auch die Frage, ob es bestimmte Faktoren oder Faktorenbündel gegeben hat, die dazu geführt haben, dass die Steuerungsaufgabe in einer spezifischen Weise aufgegriffen wurde. Zu den wesentlichen Einflussfaktoren, die eine "lokale Maßarbeit" bei der Entwicklung geeigneter Umsetzungsstrukturen erfordern, zählen:

- das Problemprofil des Stadtteils,
- die daraus im Integrierten Handlungsprogramm abgeleiteten Handlungsschwerpunkte,
- das finanzielle Volumen des Stadtteilprogramms und die Finanzkraft der Kommunen,
- das im Stadtteil und der Kommune vorhandene Akteursprofil,
- die Größe der Verwaltung,
- die Offenheit der kommunalen Verwaltung und Politik für partizipative Steuerungsansätze.

Das Programm Soziale Stadt NRW ist auch in organisatorischer Hinsicht ein offenes Programm und reagiert damit auf die Tatsache, dass die Problemprofile

⁷⁷ Alemann et al. 2005.

⁷⁸ Siehe Kapitel über Beteiligung.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

95

der Stadtteile sich deutlich voneinander unterscheiden. Je komplexer die Problemlage und je vielfältiger die Handlungsfelder und beantragten Maßnahmen, die nicht in der fachlichen Zuständigkeit des federführenden Fachbereichs lagen, desto aufwändiger mussten die Organisationsstrukturen zur Vernetzung der kooperierenden Fachbereiche in der Verwaltung und der externen Akteure sein. Vereinfacht ausgedrückt gilt hier also die Formel, je komplexer die Handlungsfelder des integrierten Stadtteilprogramms waren, desto komplexer waren die Organisationsstrukturen und einbezogenen Akteure.

Ein wesentlicher Einfluss auf die Steuerungs- und Organisationsstrukturen ging von den in den Stadtteilen vorhandenen Akteuren und ihren Netzwerken aus. In das Akteursprofil gingen ebenso die Größe der Programmgebiete und die Entwicklungsgeschichte des Stadtteils ein. Einen Extremfall stellten diesbezüglich die ehemals von alliierten Streitkräften bewohnten Neubauquartiere dar, in denen in den 1990er Jahren ein kompletter Austausch der Bevölkerung stattgefunden hatte (z. B. Detmold-Herberhausen). Große Altbauquartiere verfügten über ein breiteres lokales Akteursspektrum, als dies in kleinen Gebieten oder auch in Neubaugebieten der Fall war.

In einigen Kommunen legten die politischen Vertreter großen Wert darauf, dass das klassische Repertoire der demokratisch legitimierten Entscheidungsverfahren durch neue informelle und partizipative Steuerungsstrukturen ergänzt wurde (z. B. Hagen-Vorhalle). Beobachtet werden konnte in den Stadtteilprogrammen zudem ein Zusammenhang zwischen dem Engagement der Vertreter der Bezirkspolitik und dem Gestaltungseinfluss des Stadtteilmanagements. Eine gestaltungsstarke Bezirkspolitik übernahm teilweise die koordinierende und ressourcenlenkende Funktion des Stadtteilmanagements. Umgekehrt konnte sich ein Stadtteilmanagement leichter entfalten, wenn stark parteipolitisch profilierte Persönlichkeiten im Gebiet fehlten.

Angesichts der sehr unterschiedlichen finanziellen Volumina der Stadtteilprogramme (vgl. Tabelle 3.1) waren die Handlungsspielräume für die Installierung komplexer Organisationsstrukturen dort, wo mehrere Millionen Euro umgesetzt werden, bedeutend größer, als dies in Programmgebieten der Fall war, in denen es um Summen von weniger als 1 Mio. Euro jährlich ging. Beispiele für komplexe Organisationsstrukturen sind die Stadtteilprogramme, in denen große städtebauliche Leitprojekte im Zuge von finanziell umfangreichen Brachflächenrevitalisierungen in mehr oder weniger eigenständigen Organisationsstrukturen umgesetzt wurden (z. B. Entwicklungsgesellschaft Zollverein mbH in Essen, Projektgesellschaft Westfalen mbH in Ahlen). Grundsätzlich spielte auch hier die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen eine Rolle. Finanzschwache Kommunen mussten stärker als andere mit ihren begrenzten Personalressourcen haushalten und vermieden aufwändige integrierte Koordinationsprozesse.

Natürlich hat die Größe einer Kommune Konsequenzen für die zu entwickelnden Organisationsstrukturen. In kleinen Kommunen erkannten die Gesprächspartner weniger Bedarf, sich in ressortübergreifenden Abstimmungsgremien zu koordinieren, da "man sich ohnehin häufiger auf den Fluren begegnet" und die Fachbereiche keine vergleichbar abgegrenzten Einheiten wie in größeren Verwaltungen

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

96

darstellten. Die funktional wesentlich stärker ausdifferenzierten Verwaltungen größerer Kommunen führten hingegen ein größeres Eigenleben in ihren "Linien", das einen größeren Bündelungsaufwand für ressortübergreifende Abstimmungsprozesse erforderlich machte.

Vereinfacht lassen sich die oben dargestellten Zusammenhänge in der folgenden Grafik ausdrücken:

Abbildung 5.11

Einfluss der Rahmenbedingungen auf die Organisations- und Kooperationsstrukturen		
Rahmenbedingungen	Organisations- und Kooperationsstrukturen	
	Komplexität niedrig	Komplexität hoch
Problemprofil	wenige Bereiche	mehrdimensional
Größe der Kommunalverwaltung	klein	stark ausdifferenziert
Akteursprofil	kleine Akteurslandschaft	unüberschaubare Vielfalt
Finanzvolumen des Stadtteilprogramms	gering	groß
Umsetzungszeitpunkt	Verstetigungsphase	Startphase
Politische Kultur	governmental	governance-orientiert

Generell kann man sagen, dass sich die Prozessqualität hinsichtlich des ressort- und ebenenübergreifenden Handlungsansatzes seit 1993 - zumindest unter Berücksichtigung der dazu entwickelten Gremienstrukturen - nicht wesentlich gewandelt hat, dass aber hinsichtlich der Steuerungsqualität mehr und neue Gremien zur Einbindung gesellschaftlicher Akteure in die örtlichen Entwicklungsprozesse eingerichtet wurden, d.h. die Input-Legitimation der Stadterneuerungsverfahren durch die stärkere Beteiligung der Akteure und insbesondere auch der Bewohner generell zugenommen hat.

5.3.2 Prozess- und Steuerungsqualitäten spezifischer Steuerungstypen

Unter Berücksichtigung der eingangs genannten Rahmenbedingungen und der in den Stadtteilprogrammen vorgefundenen spezifischen Organisations- und Kooperationsstrukturen lassen sich mehrere übergreifende Steuerungstypen unterscheiden.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

97

a) engagiert hoheitlich-sektoral ausgerichtete Verwaltung

Wesentliches Charakteristikum dieses Typs ist das eigenständige und engagierte Aufgreifen des gebietsbezogenen Ansatzes durch einzelne Fachbereiche der Verwaltung. Der Integrationsgrad des Handlungsansatzes verbleibt jedoch auf einem niedrigen Niveau. Dem Stadtteilmanagement wird die Hauptverantwortung für den integrierten Handlungsansatz übertragen. Es akquiriert die Kooperationspotenziale und Ressourcen in der Verwaltung, aus den unterschiedlichen Förderquellen und unter den Stadtteilakteuren und Bewohnern.

b) Stadtteilbüro als Motor der Entwicklung

Dieser Typ zeichnet sich durch ein sehr aktives Stadtteilmanagement aus, das über umfangreiche Kompetenzen und einen großen Rückhalt in der kommunalen Politik für den gebietsbezogenen integrierten Ansatz verfügt. Dadurch sind die verwaltungsinternen Strukturen zur ressortübergreifenden Vernetzung gering ausgeprägt. Diese Form der Steuerung tritt häufig in kleineren Kommunen bzw. in Akteurskonstellationen auf, die noch über wenig Erfahrung bezüglich integrierter Stadtteilentwicklung verfügen. Werden externe Planungsbüros als Träger des Stadtteilbüros beauftragt, kommt ihnen in der Regel ebenso diese "Motorenfunktion" zu.

c) sozialraumorientiertes Verwaltungshandeln und dezentrale Gestaltungs kompetenzen

Angesichts einer komplexen Problemlage werden mehrere Fachbereiche und Politikbereiche zentral in die Programmumsetzung eingebunden, z. B. durch die Entsendung von eigenen Mitarbeitern ins Stadtteilbüro. Stadtteilakteure und Bewohner sind in mitgestaltenden Akteursgremien und eigenen Bewohnergremien in die Gestaltung des Stadtteilentwicklungsprozesses eingebunden.

d) Stadtteilvereine mit wichtigen Steuerungsfunktionen

Entweder anknüpfend an bereits vorhandene zivilgesellschaftliche Potenziale oder als Ergebnis eines gezielten Aktivierungsprozesses übernehmen Stadtteilvereine zentrale Aufgaben bei der Umsetzung des Stadtteilprogramms. Zumeist fungieren sie auch als Träger des Stadtteilmanagements.

e) Steuerung durch Stadtentwicklungsgesellschaften

In Kommunen, die aufgrund massiver Problemlagen die Arbeit mit benachteiligten Stadtquartieren als Daueraufgabe begreifen, werden Stadtentwicklungsgesellschaften als dauerhafte Umsetzungsstrukturen außerhalb der Verwaltung - aber eng an sie angebunden - installiert.

f) PPP-ähnliche Strukturen zwischen Wohnungsunternehmen und Kommune

In einigen Großwohnsiedlungen sind Steuerungstypen entstanden, die den Charakter von private-public-partnerships tragen. Weitere handlungsfeld- und ebenenübergreifende Vernetzungsstrukturen gibt es wenige. Umfassende Gremien zur Mitbestimmung aller Stadtteilakteure und Bewohner werden nicht installiert.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

98

5.4 Nachhaltigkeit der aufgebauten Strukturen

Das Programm Soziale Stadt NRW will mit zeitlich befristeten Erneuerungsprogrammen zu einer dauerhaften Verbesserung der Lebensbedingungen in den Programmgebieten beitragen. 1993 hatte das Programm noch einen starken Experimentiercharakter, sodass die Verstetigung der aufgebauten Strukturen und erreichten Projekterfolge in den ersten Jahren der Programmumsetzung noch keinen expliziten Eingang in die Programmatik gefunden hatte.⁷⁹ Im Laufe der Zeit kristallisierte sich jedoch der Anspruch heraus, die Stadtteile, wenn man sie schon nicht komplett "geheilt" aus der Förderung entlassen konnte, so doch zumindest zu stabilisieren und selbsttragende Strukturen für eine positive Stadtteilentwicklung zu schaffen. Eine größere Öffentlichkeit erfuhr dieses Thema, als in den ersten Stadtteilprogrammen die Förderung zurückgefahren wurde. Durch die Themenkonferenz "Perspektiven für eine dauerhafte Stadtteilentwicklung" im Rahmen der Difu-Programmbegleitung vor Ort (PvO) in Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord erreichte das Thema im Jahr 2001 erstmalig bundesweit Aufmerksamkeit⁸⁰ und wurde fünf Jahre später an derselben Stelle erneut aufgegriffen.⁸¹

Im Sinne des nordrhein-westfälischen Städtebauministeriums ist die Soziale-Stadt-Förderung als Anschubfinanzierung zu begreifen.⁸² Obwohl sie nicht dauerhaft angelegt ist, erhofft sich das Land einen bleibenden Effekt für die Stabilisierung der sozialen Gefüge und Lebensbedingungen in den Stadtteilen. Mit Blick auf die für den Prozess der Stadtteilentwicklung zentralen Stadtteilbüros wurde dieses Prinzip der Anschubförderung noch einmal präzisiert: "Kein Stadtteilbüro ist auf unbefristete Zeit installiert, sondern in der Regel werden Verträge auf Zeit geschlossen, meistens für fünf Jahre - mit der Möglichkeit zu verlängern. Aber die Stadtteilbüros haben auch den Anspruch, sich selbst überflüssig zu machen, nämlich selbsttragende Strukturen zu ermöglichen".⁸³

Darüber hinaus wurde die nordrhein-westfälische Debatte um die Suche nach geeigneten Verstetigungsformen mit den in mehreren Kommunalverwaltungen stattfindenden Reformbestrebungen im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells verbunden.⁸⁴ Stellvertretend für die Erweiterung dieser Reformdebatte seien hier die Konzepte des Städtenetzes Soziale Stadt NRW "Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung"⁸⁵ und das Konzept der "Raumhaushalte" in Essen genannt.⁸⁶ Gemeinsam ist diesen Konzepten die Forderung, dass ein gebietsbezogener Ansatz stärkeren Einzug in die Verwaltungs-

⁷⁹ Z. B. MSKS 1998.

⁸⁰ Austermann/Zimmer-Hegmann 2001.

⁸¹ Städtenetz "Soziale Stadt NRW" 2006.

⁸² Zit. n. <http://www.soziale-stadt.nrw.de>, dort unter der Rubrik "Die Finanzierung"/"Prinzipien".

⁸³ Jasper 2001.

⁸⁴ Ruiz 2001.

⁸⁵ Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf (Hg.) 2001.

⁸⁶ Grimm/Micklinghoff/Wermker 2001.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

99

praxis erhalten soll und dass ressortspezifische Kompetenzen in "Gebietsteams" gebündelt und dezentral verortet werden sollen.

In den Kommunen konnten unterschiedliche Umgangsformen mit der skizzierten Verstetigungsaufgabe festgestellt werden. In den meisten der hier untersuchten Programmgebiete wurde die Frage der Verstetigung (spätestens) zum Programmende verstärkt diskutiert, allerdings unterschiedlich intensiv und systematisch. Während die Verstetigungsaufgabe in den "jüngeren" Programmgebieten bereits von Beginn an thematisiert wird, wurde das Thema in den meisten Gebieten erst kurz vor Ende der Förderperiode bzw. bei Bearbeitung des letzten Förderantrags aufgegriffen. Hierbei spielten auch Anforderungen des Städtebauministeriums eine Rolle, die letzten Fördermittelanträge für das bisherige Programmgebiet mit Anträgen für ein weiteres Programmgebiet in der Kommune abzustimmen und in diesem Zusammenhang einen "Stufenplan" für das Auslaufen der Fördermittel zu erarbeiten.

In einer Minderheit der Stadtteilprogramme konnten die Erneuerungsanstrengungen mit Abschluss der Förderung für beendet erklärt werden. Bei diesen Stadtteilprogrammen handelte es sich um die von großen baulichen Projekten dominierten Ansätze, die zum Ende der Förderung abgeschlossen und deren Folgekosten bereits mit der Projektplanung beispielsweise im städtischen Haushalt verankert werden konnten.

Stets haben die Mitarbeiter/innen des Stadtteilmanagements eine zentrale Rolle in der Verstetigungsdiskussion gespielt, oft waren sie es, die die Diskussion angestoßen haben. An der Diskussion waren dann in unterschiedlicher Intensität lokale Akteure und Vertreter/innen aus Politik und Verwaltung beteiligt. In den meisten Gebieten wurden v. a. die bereits bestehenden Gremien genutzt. In den als private-public-partnership-ähnlich skizzierten Kooperationsstrukturen zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen wurde auch die übergeordnete Ebene der Geschäftsführer bzw. Dezernenten in die Verstetigungsverhandlungen einbezogen.

Sozialräumlich ausgerichtete und integrierte Arbeitsformen wurden in der örtlichen Verwaltung und Politik (z. B. ressortübergreifende Arbeitsgruppen, Projektstrukturen etc.) sowie in den Programmgebieten (z. B. Stadtteilmanagement, Gremien, Netzwerke, Bewohnerorganisationen) entwickelt. Als positiv für die Verstetigungschancen hat es sich herausgestellt, wenn der sozialräumliche Arbeitsansatz bei verwaltungsinternen und -externen Akteuren bereits etabliert war.

Stadtteilmanagement und Stadtteilbüro

Im Zentrum der Verstetigungsdiskussionen standen oftmals das Stadtteilmanagement und das Stadtteilbüro. Dennoch wurde in den meisten Stadtteilen die Diskussion hierüber zu spät begonnen - mit der Folge, dass bis zum eigentlichen Ende der Förderlaufzeit des Stadtteilbüros keine Lösung für eine Weiterführung des Stadtteilbüros gefunden war. Typisch war daher für die Verstetigung des Stadtteilbüros, dass zunächst einmal die Landesförderung für ein bis zwei Jahre

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

100

verlängert wurde, um Zeit für weitere Überlegungen zu gewinnen ("Abschlussförderung"). Hierzu wurden z. B. bereits bewilligte, aber noch nicht abgerufene Mittel umgewidmet. Eine typische Vorgehensweise daneben war auch, dass ein Stadtteilbüro in einem neuen Programmgebiet derselben Kommune eingerichtet wurde, mit dem eine "nachsorgende Betreuung" für das auslaufende Programmgebiet gewährleistet werden sollte. In einigen Programmgebieten konnte keine zeitliche Fortführung des Stadtteilbüros oder nur eine geringfügige Betreuung durch das neue Stadtteilbüro erreicht werden. In wenigen Gebieten ist es im Untersuchungszeitraum gelungen, das Stadtteilmanagement samt Stadtteilbüro auf eine andere Finanzierungsbasis zu stellen und stärker abzusichern.

Dabei kommen sowohl Fälle vor, in denen die Kommune die Kosten alleine trägt (z. B. Solingen, Hamm), als auch Fälle, bei denen sich die im Gebiet ansässigen Wohnungsunternehmen an der Finanzierung beteiligen (z. B. Siegen, Monheim). Die Trägerschaften für die Stadtteilmanagements wurden unterschiedlich organisiert. Teilweise waren organisierte Bewohnergremien selbst in der Lage, Teile der Stadtteilmanagementfunktionen zu übernehmen, wie z. B. das Vorhaller Forum oder die Initiative der Einzelhändler in Oberhausen. Derartige Lösungen setzen ein hohes ehrenamtliches Engagement voraus, dem beispielsweise in Hagen-Vorhalle ein längerer und umfassender Aktivierungs- und Qualifizierungsprozess vorausgegangen war, der bereits in die Zeit vor Beginn des Stadtteilprogramms zurückreichte. Das Vorhaller Modell muss damit als Ausnahmefall der Verstetigung betrachtet werden.⁸⁷

Stadtteilmanagements werden von Stadtteilvereinen weitergeführt, wenn diese über entwickelte eigene Trägerstrukturen verfügen, wie z. B. die Fuhrgemeinschaft in Solingen. Dieser Stadtteilverein hatte sich bereits vor Beginn des Stadtteilprogramms als Beschäftigungsträger gegründet. Im Unterschied zu Hagen steht hier jedoch eine hauptamtliche Kraft (eine halbe Personalstelle) zur Verfügung. Das Stadtteilmanagement betreut hier weiterhin einen Runden Tisch. Außerdem bildet die hauptamtliche Kraft ein entscheidendes Scharnier in der Kooperation zwischen Stadtteil und Stadtverwaltung. In anderen Gebieten haben stadtweit agierende Organisationen das Stadtteilmanagement übernommen, in Monheim z. B. die städtische Marketingorganisation "Marke Monheim e. V.". Finanziert wird das Stadtteilmanagement zu gleichen Teilen durch die Stadt Monheim und die LEG, die Eigentümerin des gesamten Wohnungsbestandes im Gebiet ist.

Neben diesen Vereinslösungen haben auch Kommunen und Träger der Freien Wohlfahrtspflege die Trägerschaft für die Stadtteilbüros übernommen. In Siegen beispielsweise hatte die Stadt bereits in der Programmumsetzung das Stadtteilbüro mitfinanziert und übernahm dann den größten Teil der Finanzierung. Das Kommunale Wohnungsunternehmen trägt zusätzlich ca. 30 Prozent der Kosten. Die Aufgaben des Stadtteilmanagers liegen weiterhin in der Vernetzung bzw. Unterstützung lokaler Akteure, der Akquise zusätzlicher Fördergelder bzw. Beratung der lokalen Akteure dabei und allgemein der Koordination der (nunmehr von der Programmförderung unabhängigen) Aktivitäten im Quartier.

⁸⁷ Siehe dazu ausführlicher die Darstellungen im Zwischenbericht vom Januar 2006.

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

101

Zu Beginn des Stadtteilprogramms im Hammer Norden erfolgte eine Umwidmung von zwei Stellen aus dem Bereich der Familienhilfe für das Stadtteilmanagement, das gemeinsam von zwei Trägern der Freien Wohlfahrtspflege getragen wurde. Nach dem Auslaufen der Landesförderung bleiben diese Ressourcen weiterhin bestehen. Davon entfällt ab 2006 eine Personalstelle auf die Arbeit des Stadtteilmanagements (die andere ist in der Kinder- und Jugendhilfe tätig), die beide nun über das Sozialamt finanziert werden.

In den Stadtteilen, in denen nach Auslaufen der Förderung aus Soziale Stadt NRW ein Stadtteilmanagement mit hauptamtlichem Personal vor Ort weitergeführt wurde, geschah dies in der Regel mit reduziertem Stellenumfang und einer begrenzten Aufgabenbeschreibung. Zu den Aufgaben des Stadtteilmanagers in der Verstetigungsphase zählt in der Regel weiterhin die Unterstützung und Pflege aufgebauter Netzwerke lokaler Akteure oder Bewohnerorganisationen, ihre Unterstützung bei (gegenüber ihrem Alltagsgeschäft) zusätzlichen, den Stadtteil betreffenden Aktivitäten (wie z. B. Organisation von Stadtteilsten) und der Mittelakquise aus Sonderprogrammen (wie z. B. LOS), sowie die Schnittstellenfunktion gegenüber der Stadtverwaltung. Nicht mehr zu den Aufgaben zählen hingegen der Aufbau neuer Gremienstrukturen und die (erstmalige) Aktivierung von Bewohner/innen. Es geht also vielmehr darum, das erreichte Niveau durch unterstützende Tätigkeiten zu stabilisieren.

Gremien und Netzwerke im Stadtteil

Die Voraussetzungen zur Verstetigung der in den Stadtteilen und zwischen Stadtteil und Verwaltung entwickelten Kooperationsstrukturen waren unterschiedlich. In den Gebieten, in denen bereits vor dem Programm Stadtteilgremien (ähnlich den im Rahmen dieser Untersuchung als "mitgestaltende Akteurgremien" bezeichneten Gremien) mit Bewohner/innen und/oder Vertreter/innen von Einrichtungen und Vereinen und ggf. auch Verwaltung und Politik bestanden hatten (z. B. in Dortmund-Scharnhorst, Solingen-Fuhr), sind diese stabil geblieben, haben oft durch die Beteiligung an der Programmumsetzung einen Bedeutungszuwachs erhalten und ließen sich leichter verstetigen. Dazu hat zum Teil auch eine stärkere Formalisierung der Zusammenschlüsse beigetragen. So wurde etwa in Duisburg-Bruckhausen der Trägertreff zum Runden Tisch fortentwickelt und dabei der Teilnehmerkreis ausgeweitet (und ist nun deutlich repräsentativer). Aber auch in anderen Programmgebieten betonen die befragten Stadtteilakteure, dass sich die Kontakte im Stadtteil in der Programmlaufzeit weiterentwickelt hätten und sich das Kooperationsklima untereinander verbessert habe. Dies wird überall als gute Basis für eine dauerhafte Fortführung der Gremienstrukturen und Netzwerke angesehen.

Bei neuen Gremien haben sich Bemühungen zur Formalisierungen der Zusammenarbeitsstrukturen bzw. zur Gründung von Vereinen als hilfreich für die Verstetigung herausgestellt. Eingetragene Vereine profitierten dabei u. a. von der größeren finanziellen Handlungsfähigkeit. In den Gebieten, in denen das Stadtteilmanagement mit hauptamtlichem Personal verstetigt werden konnte, wurde auch den Stadtteilgremien aufgrund der Unterstützungsleistungen durch die

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

102

Stadtteilmanagements eine hohe Bestandswahrscheinlichkeit zugeschrieben. Ansonsten schätzten viele Befragte die Chancen, dass die initiierten Gremien und Netzwerke auf dem erreichten Niveau fortbestehen, als offen ein. Positive Auswirkungen für die Verstetigung gingen auch von der Einbindung größerer örtlich vorhandener Träger der Wohlfahrtspflege aus, die sich stark für die Koordination eines Gremiums engagierten. Als hilfreich wurde es ebenfalls angesehen, wenn örtliche Ratsmitglieder im Stadtteilverein engagiert waren und darüber eine enge Anbindung an Politik und Verwaltung gesichert werden konnte (z. B. in Bonn).

Ein anderer Versuch, die Kontinuität von Strukturen zu sichern, bestand darin, die weitere Koordinationstätigkeit durch das Stadtteilbüro von einem zweiten lokalen Programmgebiet aus zu übernehmen. Aufgrund des nicht zu unterschätzenden Betreuungsbedarfs der Stadtteilgremien bot sich dieser Ansatz nur für einen kurzen Übergangszeitraum und in begrenztem Umfang an.

Strukturen und Gebietsorientierung in der Verwaltung

Während hinsichtlich von Arbeitsstrukturen und Netzwerken auf der Gebietsebene in den meisten Programmgebieten dauerhaft Effekte erzielt wurden, stellt sich das Bild auf Ebene der Kommunalverwaltung weniger eindeutig dar. Veränderungen bzw. Lerneffekte in den Kommunalverwaltungen wurden von den Gesprächspartner/innen in drei Bereichen beobachtet:

1. In allen Städten mit mehreren Programmgebieten sind Vorgehensweisen, Steuerungsformen und Strukturen, die in einem Programmgebiet erprobt wurden, auf weitere Gebiete übertragen bzw. entsprechend der Erfahrungen und der örtlichen Gegebenheiten im neuen Gebiet angepasst worden. Zum Teil wurden sogar in städtischen Teilräumen, die nicht über das Programm Soziale Stadt NRW gefördert werden, vergleichbare Strukturen (Stadtteilbüros, Quartiersmanagement) aufgebaut (z. B. in Siegen, Duisburg, Solingen).
2. Aus mehreren Städten wird berichtet, dass durch die Erfahrungen mit dem Programmgebiet gebietsbezogene Ansätze innerhalb der Kommunalverwaltung ein größeres Gewicht erhalten hätten. Das gilt beispielsweise für Oberhausen, Solingen und Siegen. In Monheim hat z. B. das Jugendamt seine Gebiets- bzw. Sozialraumorientierung gestärkt und ausgebaut. Die Erfahrungen wirken sich zum Teil auch in dauerhaften Strukturveränderungen aus. So wurde auf Basis der Erfolge im Hammer Norden die Familienhilfe in der gesamten Stadt dezentralisiert. In Gelsenkirchen organisiert sich das Planungsamt nunmehr nach Teilräumen (statt nach Aufgabenbereichen). In Herne wird eine neu installierte städtische Einrichtung der Kinder- und Jugendarbeit den stadtteilbezogenen Ansatz in weiten Teilen übernehmen.
3. Veränderungen innerhalb der Verwaltung im Sinne der Anerkennung der Erfolge der im Stadtteilprogramm neu eingerichteten Strukturen zeigten sich auch an der (maßgeblichen) Beteiligung einzelner Ämter an der weiteren Finanzierung von Stadtteilmanagement und Stadtteilbüro (z. B. Sozialverwaltung in Solingen).

5. Steuerung in der Sozialen Stadt

103

Insgesamt wird der Erfolg auf diesem Feld jedoch verhalten positiv bewertet. Viele Gesprächspartner beantworten die Frage nach Lerneffekten in der Verwaltung zurückhaltend. Lerneffekte seien auf den direkt am Stadtteilprogramm beteiligten Personenkreis begrenzt geblieben, und ihre Dauerhaftigkeit müsse sich erst noch zeigen. Gefragt nach Verbesserungsmöglichkeiten, weisen mehrere Gesprächspartner/innen darauf hin, dass gezielte Diskussionen und Fortbildungen zur Definition und Bedeutung von Gebietsorientierung und ressortübergreifender Zusammenarbeit in der Arbeitspraxis hilfreich wären.

5.4.1 Unterschiedliche Verstetigungsstrategien

Abschließend sollen verallgemeinerbare Verstetigungstypen aus der Praxis der untersuchten nordrheinwestfälischen Stadterneuerungsprogramme gebildet werden. Zwar überwiegt in der Verwaltung der Umgang mit Integrierten Stadtteilentwicklungsprogrammen als "befristetes Sonderprojekt" und bis vor kurzem stellte die 1999 gegründete Entwicklungsgesellschaft EG DU in Duisburg die einzige Ausnahme diesbezüglich dar. Erst bei den jüngeren und aktuell noch laufenden Stadtteilprogrammen lassen sich eine Abkehr von der bisher überwiegenden befristeten Erneuerungsstrategie und drei unterschiedliche Verstetigungsansätze erkennen.

Die Verstetigung der *"Sozialen Stadt als gebietsbezogenes Projekt"* zielt auf die Fortführung dauerhaft notwendig erachteter Projekte, Angebote und örtlicher Kooperationszusammenhänge. Sie bezieht dazu verstärkt die sozialen Fachbereiche ein und stärkt bewohnerschaftliche Organisationen mit dem Ziel, ihnen Teilfunktionen des Stadtteilmanagements zu übergeben. Andere Bereiche des Stadtteilmanagements werden von kommunalen Einrichtungen fortgeführt. Hier können insbesondere Stadtteilvereine eine tragende Rolle übernehmen, wenn sie über ausreichende Kompetenzen (z. B. Förder-Know-how) verfügen und frühzeitig an diese Aufgabe herangeführt werden. Als diesbezüglicher Sonderfall ist die Verstetigung durch Wohnungsunternehmen zu betrachten, wenn sie wohngebietsbezogene Quartiersmanagementansätze in ihren Handlungskatalog übernehmen.

Einen umfassenderen Ansatz stellen Verstetigungsstrategien dar, die die *"Soziale Stadt als gesamtstädtische Daueraufgabe"* begreifen und in denen Teilbereiche der Verwaltung deutlich stärker als bislang sozialraumbezogene Handlungsansätze verfolgen. Hier sind es vor allem soziale Fachbereiche (z. B. Kinder und Jugend), in denen sozialraumbezogene Handlungsansätze in letzter Zeit verstärkt im regulären Verwaltungshandeln verankert wurden (z. B. Herne).

Eine Alternative zur stärkeren Sozialraumorientierung der Verwaltung stellen die in letzter Zeit auch in Gelsenkirchen und Mülheim beabsichtigten, aus der Verwaltung ausgelagerten Stadtentwicklungsgesellschaften dar, mit denen dauerhafte Strukturen zur Bearbeitung gebietsbezogener Entwicklungsansätze (auch über die Soziale Stadt hinaus) - zwar außerhalb der Verwaltung, aber eng an sie angebunden - geschaffen wurden.

6. Aktivierung und Beteiligung

Der Beteiligung der Bewohner an der Stadtteilentwicklung wird im Rahmen des Programms Soziale Stadt NRW eine zentrale Rolle beigemessen und sie zählt zu seinen strategischen Zielen.⁸⁸ Im Leitfaden der ARGEBAU 2005 wird dieses Ziel näher beschrieben.⁸⁹ Es geht darum, die Mitwirkungs- und Teilhabestrukturen, die in den benachteiligten Stadtteilen meist nur unzureichend vorhanden sind, im Sinne einer Stärkung der Zivilgesellschaft dauerhaft zu stabilisieren. Dabei lassen sich drei spezifische Zieldimensionen identifizieren, die im Folgenden zunächst beschrieben werden sollen:

- Aktivierung ("empowerment") im Sinne einer Stärkung der Artikulationsfähigkeit,
- Beteiligung (Partizipation) im Sinne stärkerer Teilhabe an Entscheidungsprozessen,
- Mitwirkung im Sinne einer Mobilisierung bewohnergetragener Eigenaktivitäten.

Konzeptionell werden die Begriffe "Aktivierung" und "Beteiligung" höchst uneinheitlich verwendet. Aktivierungsansätze stehen im Kontext der Sozialen Stadt meist im Zusammenhang mit Beteiligungsansätzen, werden von einigen Akteuren auch synonym verwendet und unscharf voneinander abgegrenzt.⁹⁰ Auch praktisch lassen sich die drei Dimensionen nicht vollkommen gegeneinander abgrenzen. Eine Stärkung der Artikulationsfähigkeit wird meist auch mit einer stärkeren Teilhabe an Entscheidungsprozessen einhergehen oder auch Eigenaktivitäten wecken. Es lassen sich aber in den Gebieten unterschiedliche strategische Schwerpunktsetzungen erkennen, mit denen jeweils verschiedene Herangehensweisen korrespondieren.

Aktivierung

Mit Aktivierungsansätzen wird die Erwartung verbunden, dass sich die Menschen vermehrt für ihre eigenen Interessen einsetzen und sich somit auch im Stadtteil engagieren. Der Aktivierungsbegriff fußt auf Ansätzen der stadtteilbezogenen sozialen Arbeit bzw. der Gemeinwesenarbeit.⁹¹ Der Aktivierungsansatz versucht, für die Probleme, die gemeinsam mit den Bewohnern diagnostiziert werden, Selbsthilfepotenziale bei den Bewohnern zu fördern. Nicht an den Staat soll appelliert werden, die Probleme zu lösen, sondern die Betroffenen selbst sollen Lösungen suchen und sie gemeinsam durchsetzen. Die Intentionen von Aktivie-

⁸⁸ Siehe ILS NRW 2000: S. 46 und auch www.soziale-stadt.nrw.de/programm/philosophie.html.

⁸⁹ Leitfaden ARGEBAU 2005: S. 5.

⁹⁰ Zur Verwendung des Begriffs vgl. Difu 2002: S. 2 und Difu 2007: S. 85.

⁹¹ Z. B. Hinte 2001.

6. Aktivierung und Beteiligung

rungsstrategien hängen eng mit denen des Empowerment zusammen.⁹² Empowerment kann als Prozess beschrieben werden, der der Aktivierung der Wohnbevölkerung zu Grunde liegt bzw. den die Menschen dabei durchlaufen.⁹³ Schauerhofer verweist darauf, dass es "letztendlich [...] der Richtungspunkt bei allen Empowerment-Prozessen [ist], in Diskurs- und Entscheidungsprozesse eingebunden zu sein. Dies kann vom Mitdiskutieren oder Mitentscheiden bis zur Selbstverwaltung reichen".⁹⁴ Damit ist der Bezug zu den Beteiligungsaktivitäten hergestellt, in denen es dann um das projektbezogene Mitdiskutieren oder das in Gremien stattfindende Mitentscheiden geht.

Beteiligung

Beteiligungsansätze zielen auf die Einbindung der Bewohner in Prozesse der Entscheidungsfindung. Einen Ausdruck findet dieser Anspruch der Bürgerbeteiligung nicht zuletzt in den Grundsätzen, die bereits in den 1970er Jahren im damaligen Städtebauförderungsgesetz und in erweiterter Form im heutigen Baugesetzbuch⁹⁵ verankert wurden. Den Bürgern soll die Möglichkeit eingeräumt werden, sich in einem frühen Stadium über die Planungen zu informieren und Bedenken und Anregungen zu äußern, die dann von der Kommune aufgegriffen werden.⁹⁶ Grundlegendes Charakteristikum dieser Beteiligungsansätze ist ihr Angebotscharakter und die selektive Einbeziehung vor allem der gebildeten deutschen Mittelschicht. Dem will man durch "aufsuchende Beteiligung"⁹⁷ entgegenwirken, indem man versucht, direkt bei den Bewohnern ein Interesse für bestimmte Planungs- oder Stadtentwicklungsprozesse zu wecken und sie in die Entscheidungsprozesse einzubinden. Im Kontext der Sozialen Stadt hat sich ein Beteiligungsverständnis entwickelt, das sich im Wesentlichen auf bestimmte bottom-up-Verfahren bezieht, mit denen die Bewohner zu "Akteuren der Entscheidungsfindung"⁹⁸ gemacht werden sollen. Diese Verfahren sind unterschiedlich stark formalisiert bzw. umfassen ebenso vollständig informelle Ansätze und verfolgen konkrete Ziele, wie z. B. die Diskussion von Themen, die Verabschiedung von Beschlussempfehlungen für übergeordnete Ebenen oder die Verwendung von Finanzmitteln.⁹⁹

⁹² Schauerhofer 2005, Herringer 1997, Stark 1996.

⁹³ Stark 1996: S. 120.

⁹⁴ Schauerhofer 2005: S. 2.

⁹⁵ § 171e BauGB.

⁹⁶ Rösener, Britta/Selle, Klaus (2005): Information, Partizipation, Kooperation. Entwicklung und Stand der Diskussion zur bürgerorientierten Kommunikation in Stadt und Quartier, in: vhw 6/2005, S. 287-294.

⁹⁷ Ebenda, S. 288.

⁹⁸ Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004): Zwischenevaluierung des Bundesländer-Programms "Förderung von Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf - die soziale Stadt". Endbericht, Berlin.

⁹⁹ Franke, Thomas (2002): Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Programms "Soziale Stadt", in: Deutsches Institut für Urbanistik, Soziale Stadt info 7, Berlin, S. 2-6.

6. Aktivierung und Beteiligung

106

Es werden drei Ziele verfolgt: Erstens verspricht man sich von der Beteiligung unmittelbar Betroffener einen Qualitätsgewinn für die Planungen. Diese Sichtweise ist Ergebnis der breiten Bewegung von Bürgerinitiativen in den 1970er Jahren, die sich mit häufig realitätsuntauglichen Planungen kritisch auseinandersetzten und teilweise erfolgreich dazu beitrugen, dass diese qualifiziert wurden. Da in diesen Prozessen auch die parlamentarischen Kontrollen häufig versagt hatten, wird direkten Beteiligungsverfahren auch ein Legitimationsgewinn zugesprochen. Dadurch erhofft man sich eine Steigerung der Akzeptanz, was auf der dritten Zielebene mit der Erwartung verknüpft ist, die Mitwirkungsbereitschaft derjenigen, die in die Planung einbezogen waren, zu erhöhen. Das betrifft z. B. auch den pfleglichen Umgang mit dem Geschaffenen, einen Effekt, den man sich vor allem bei der Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in die Planungsprozesse verspricht.

Mobilisierung bewohnergetragener Eigenaktivitäten

Als dritte Zieldimension lässt sich die Mobilisierung bewohnergetragener Eigenaktivitäten beschreiben. Hier geht es um die Übernahme kleinerer und größerer Aufgaben im Stadtteil durch die Bewohner, für deren Erledigung keine andere Instanz aufkommt, z. B. Beetpatenschaften, genossenschaftliches Wohnen, Hausaufgabenhilfen etc. Gemeint ist aber auch ehrenamtliches Engagement in Vereinen und Initiativen, z. B. zum Erhalt von Einrichtungen, zur Schulwegsicherung oder zur Erbringung von Dienstleistungen. Maßnahmen der Sozialen Stadt sollen in dieser Hinsicht vor allem "Geburtshelfer" für selbsttragende Bewohnerorganisationen sein, die den Stadtteilentwicklungsprozess dauerhaft begleiten bzw. "das eigenständige Stadtleben wieder aufbauen" helfen. Damit zielt die Forderung über die reine Mobilisierung hinaus und schließt auch die Nachhaltigkeit des Engagements mit ein. Es soll erreicht werden, dass die Stadtteilbewohner auch zukünftig ein aktives Gemeinwesen bilden.¹⁰⁰

In manchen Kommunen werden vermehrt ehemals staatliche Aufgaben an Marktakteure oder die Bürger übergeben und die Suche nach privatem Engagement scheint mitunter in erster Linie der prekären Haushaltslage und weniger dem Interesse einer Stärkung der Zivilgesellschaft geschuldet zu sein. Ob das Ziel, bewohnerschaftliches Engagement zu stärken, überlagert wird von derartigen Sparstrategien, lässt sich daran festmachen, ob die Bürger eine "Mitgestalterrolle" erhalten und zu Partnern bei der Aufgabenerledigung erhoben werden oder nicht.¹⁰¹

Aufgabe der Analyse qualitativer Prozesse war es, einerseits den strategischen Ansatzpunkt deutlich zu machen, den Bewohnerbeteiligung im Rahmen der Integrierten Stadtteilprogramme jeweils hatte. Dabei ist der Frage nachgegangen worden, welche Formen der Beteiligung in den Stadtteilen entwickelt wurden und inwieweit dabei den Bedürfnissen und Fähigkeiten der unterschiedlichen Bewoh-

¹⁰⁰ In eine ähnliche Richtung zielt das Leitbild der "Bürgerkommune" (Bogumil, Holtkamp 2002).

¹⁰¹ Bogumil und Holtkamp 2002: S. 5.

6. Aktivierung und Beteiligung

107

nergruppen Rechnung getragen wurde. Außerdem wird beantwortet, inwieweit es in den Stadtteilen gelang, die örtliche Bevölkerung in den Erneuerungsprozess einzubinden sowie vorhandene Potenziale aufzugreifen und zu aktivieren.

6.1 Ausgangslage in den Gebieten

Bei der Charakterisierung der sozialen Verhältnisse in den Soziale-Stadt-Gebieten werden im Allgemeinen zwei Sachverhalte beschrieben, die in einem gewissen Widerspruch zueinander stehen: Einerseits eine starke Bindung der Bewohner an ihr engeres soziales Umfeld und andererseits eine geringere Bereitschaft, sich für gemeinschaftliche Angelegenheiten zu engagieren, was sich auch in einer Unterentwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen niederschlägt. Wir haben beide Aspekte in unserer Bewohnerbefragung¹⁰² verfolgt und können sie im Wesentlichen bestätigen. Allerdings sind einige Differenzierungen angebracht.

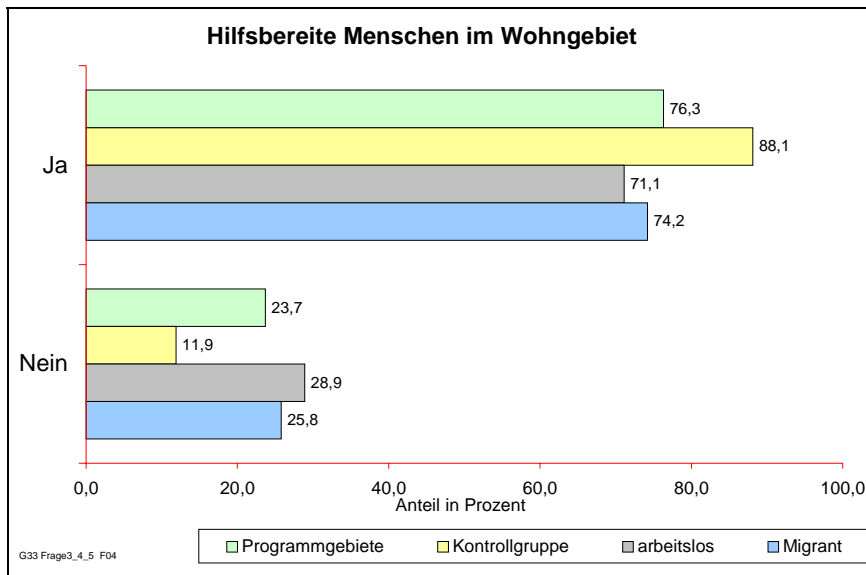
Die Umfrage bestätigt, dass die Gebiete tatsächlich eine außerordentliche residenzielle Stabilität ihrer Bewohnerschaft auszeichnet. Durchschnittlich leben die Befragten in den Programmgebieten seit 27 Jahren in ihrem Stadtteil, bei den Befragten aus der Vergleichsgruppe sind es zwei Jahre weniger. Es handelt sich also bei den Gebieten durchaus nicht um transitorische Stadtteile, die von bestimmten Bevölkerungsgruppen angesteuert werden, um sie so bald als möglich wieder zu verlassen. Ganz im Gegenteil: In der Regel haben wir es mit gewachsenen Nachbarschaften zu tun, in denen die Bewohner eher eine unterdurchschnittliche Mobilität aufweisen. Das dürfte einerseits mit gewachsenen Bindungen zusammenhängen, denn die Gebietsbewohner weisen eine stärkere Orientierung auf ihr Wohngebiet auf als die Bewohner der Vergleichsgruppe. Andererseits dürfte die lange Wohndauer aber auch ihre geringeren Chancen auf dem Arbeitsmarkt widerspiegeln, die zunehmend seltener einen berufsbedingten Wegzug möglich machen. Nicht zuletzt wird die Wahlfreiheit auf dem Wohnungsmarkt durch geringere ökonomische Kapazitäten eingeschränkt.

¹⁰² vgl. Methodenkapitel (S. 7) und die genauere Beschreibung der Befragung in den Anlagen

6. Aktivierung und Beteiligung

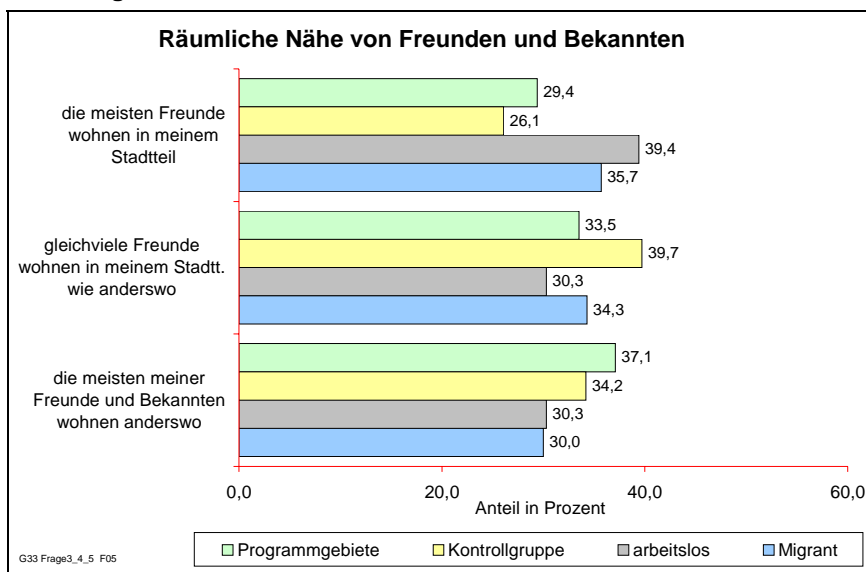
108

Abbildung 6.1



Fast drei Viertel der Befragten gaben an, im Wohngebiet Freunde oder Bekannte zu haben, auf die sie zurückgreifen können, wenn sie Hilfe brauchen, etwa für Besorgungen, kleinere Arbeiten oder Kinderbetreuung. Das sind zwar 12 Prozent weniger als bei der Vergleichsgruppe, doch wird aus diesem Ergebnis kein auffallendes Defizit an sozialen Bezügen erkennbar. Dass die Bewohner der Programmgebiete dabei allerdings stärker auf den Nahbereich orientiert sind, zeigt die Antwort auf die Frage, wie groß ihr Bekanntenkreis im Stadtteil ist. Hier geben mehr Befragte an, dass die meisten Freunde im Stadtteil wohnen, als das bei der Vergleichsgruppe der Fall ist. Vor allem bei Ausländern und mit abnehmender Qualifikation ist die Stadtteilzentriertheit der sozialen Bezüge hoch.

Abbildung 6.2



6. Aktivierung und Beteiligung

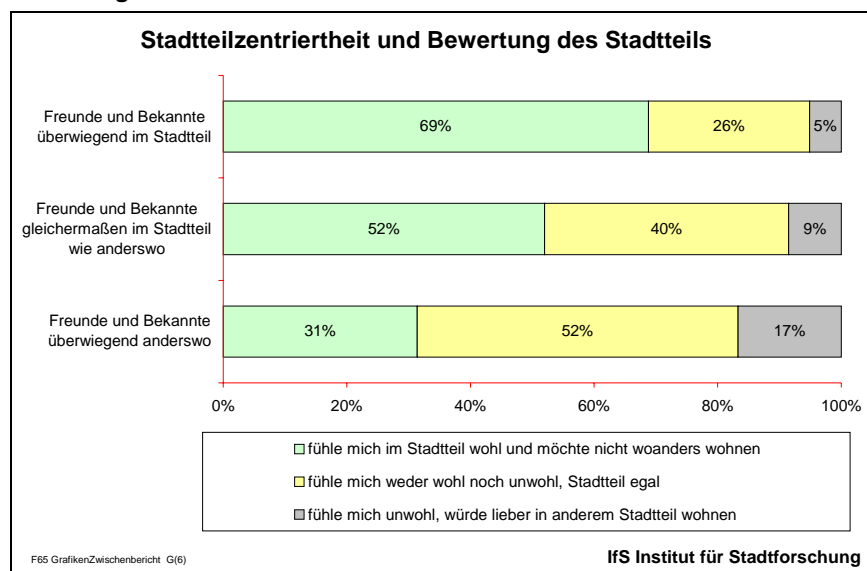
109

Für die Beteiligung der Bewohner bedeutet dies zweierlei: Einerseits ergibt sich daraus eine besondere Verantwortung, denn die Bewohnergruppen, die in den Gebieten der Sozialen Stadt leben, sind in höherem Maße auf wohnungsnah Angebote angewiesen als andere Bevölkerungsgruppen. Andererseits sind sie aufgrund ihrer Verwurzelung im Stadtteil dort grundsätzlich auch leichter ansprechbar.

Aus der Analyse der Befragung wird ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Stadtteilzentriertheit und der Zufriedenheit im Gebiet sichtbar: Je größer die eine, desto ausgeprägter die andere. Insofern ist davon auszugehen, dass eine Stabilisierung der sozialen Netze geeignet ist, die Zufriedenheit der Bewohner zu steigern.

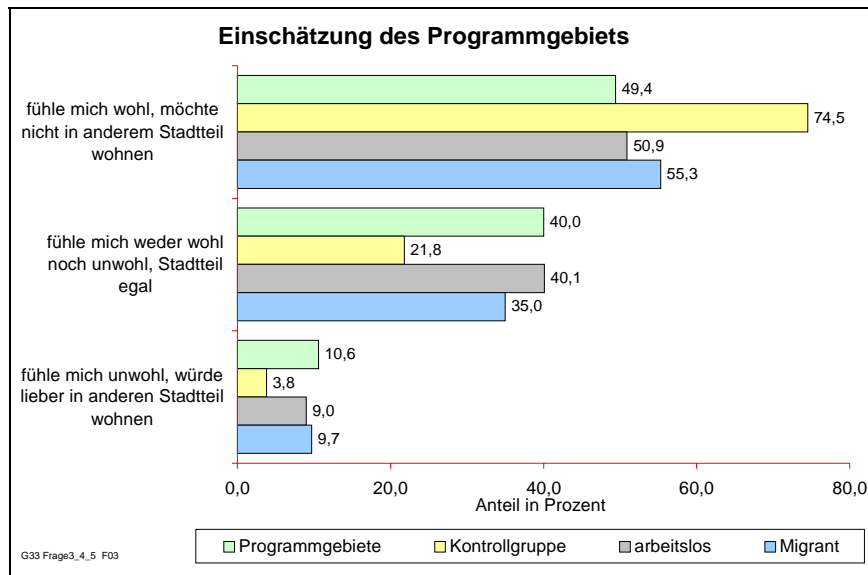
Deutlich werden auch Unterschiede in dem Grad der Zufriedenheit zwischen Deutschen und Migranten. Es zeigt sich, dass letztere häufiger angeben, sich im Stadtteil wohl zu fühlen. Das lässt die Annahme plausibel erscheinen, dass sich die meisten der befragten Migranten die Umgebung selbst gewählt haben, wie es also bei den Soziale-Stadt-Gebieten größtenteils mit Formen freiwilliger Segregation zu tun haben. Zumindest wird deutlich, dass sich die Konzentration von Migranten in den Gebieten nicht daraus erklären lässt, dass diese Wohngebiete für sie quasi die "letztmögliche" Option dargestellt haben, denn nur knapp 10 Prozent geben an, lieber in einem anderen Stadtteil wohnen zu wollen. Allerdings wird aus den Antworten auch eine gewisse Gleichgültigkeit dem Stadtteil gegenüber deutlich, was häufig als mangelnde Identifikation mit dem Gebiet beschrieben wird. Die Verbundenheit ist also eher über Personen vermittelt und besteht weniger in einer Wertschätzung der Qualitäten des Gebiets.

Abbildung 6.3



6. Aktivierung und Beteiligung

Abbildung 6.4



6.1.1 Befragung zum gesellschaftlichen Engagement

In den Soziale-Stadt-Gebieten wird ein Defizit an zivilgesellschaftlichen Strukturen beobachtet. Das Programm möchte die Potenziale stärken, um die Bewohner in Stand zu setzen, ihre Lebensbedingungen selbst zu verbessern und um sie von staatlicher Hilfe unabhängiger zu machen. Hier stellt sich die Frage, wie die Potenziale, an die man anknüpfen will, einzuschätzen sind und ob die von den Programmverantwortlichen wiedergegebene Beobachtung zutreffend ist, dass die Bereitschaft zum Engagement in Angelegenheiten, die über die ganz persönlichen Interessen hinausgehen, tatsächlich geringer ist. Um dies zu überprüfen, haben wir eine Reihe von Fragen zu freiwilligen Tätigkeiten in die Befragung aufgenommen.

Die Fragen zum gesellschaftlichen Engagement in den Programmgebieten wurden etwa zur selben Zeit gestellt, als das Freiwilligen-Survey auf Bundesebene durchgeführt wurde.¹⁰³ Dies eröffnete die Möglichkeit, das Engagement in Vereinen, Gruppen und Initiativen zeitgleich mit der bundesweiten Erhebung in den Programmgebieten sowie in der Vergleichsgruppe zu untersuchen. Um eine Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen auf Bundesebene zu ermöglichen, wurden dieselben Frageformulierungen verwendet. Erhoben wurde die Aktivität in zehn Engagementbereichen und ihre jeweilige durchschnittliche Häufigkeit errechnet. Zudem wurde für jede der Aktivitäten erfasst, ob sie vorwiegend im eigenen Stadtteil oder außerhalb ausgeführt wird. Die Ergebnisse der Befragung sind zum einen aufschlussreich im Vergleich der Programmgebiete mit der Vergleichsgruppe, zum anderen lassen sie Unterschiede in der Gewichtung unterschiedlicher Engagementbereiche bei Deutschen und Migranten erkennen und schließlich können Programmgebiete identifiziert werden, in denen der Grad des

¹⁰³ BMFSJ (2005): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004, München.

6. Aktivierung und Beteiligung

gesellschaftlichen Engagements ihrer Bewohner jeweils höher oder niedriger liegt.

Der Vergleich der Engagementbereiche lässt einen deutlichen Unterschied zwischen den Programmgebieten und der Vergleichsgruppe erkennen: In den Programmgebieten spielt religiöses und kirchliches Engagement eine deutlich größere Rolle als bei den Befragten in der Vergleichsgruppe. Während dort konfessionell motivierte Aktivitäten durchschnittlich von gut 19 Prozent der Befragten ausgeübt werden, geben dies in den Programmgebieten fast 21 Prozent der Befragten an. Bei den Migranten liegt der Wert mit über 26 Prozent deutlich höher. Damit stellen religiöse und kirchlich motivierte Aktivitäten die wichtigste Form gesellschaftlichen Engagements in den Programmgebieten dar. Bei der Vergleichsgruppe kommt die wichtigste Rolle den Sportvereinen zu, die dort mit einem Anteil von 27 Prozent Aktiven deutlich über dem Wert von nur rund 20 Prozent in den Programmgebieten liegen. In diesem Feld sind die Migranten zwar auch am zweithäufigsten, insgesamt aber um rund drei Prozentpunkte weniger aktiv.

Aktivität in Organisationen und Vereinen	Programmgebiete	Vergleichsgruppe
Kirchengemeinde oder religiöse Gemeinschaft	20,9%	19,3%
Sportverein	20,4%	27,0%
Verein/Club im Bereich Freizeit und Geselligkeit	18,3%	19,8%
Elternvertretung oder Förderkreis	7,9%	7,8%
Wohlfahrtsverband oder andere Hilfsorganisation	6,9%	11,0%
Bereich Umwelt, Naturschutz oder Tierschutz	4,7%	3,5%
Theater- oder Musikgruppe	4,5%	7,5%
Partei	3,1%	3,3%
Initiative oder Solidaritätsprojekt	2,6%	4,8%
Unfall- oder Rettungsdienst, freiwillige Feuerwehr	1,5%	2,5%

Auf dem dritten Rang in den Programmgebieten und auf dem zweiten in der Vergleichsgruppe liegt die Aktivität in einem Verein oder Club im Bereich Freizeit und Geselligkeit. Mit rund 18 Prozent liegt der Aktivitätsgrad in den Programmgebieten um rund zwei Prozentpunkte niedriger als in der Vergleichsgruppe. Zwar ist dies auch bei den Migranten der dritt wichtigste Engagementbereich, doch geben hier nur rund 14 Prozent der Befragten an, aktiv zu sein. Noch deutlicher werden die Unterschiede zwischen Befragten der Vergleichsgruppe und in den Programmgebieten bei "helfenden" und karitativen Aktivitäten: So erreichen Aktivitäten in Hilfsorganisationen, im Rettungsdienst und in Solidaritätsprojekten bei den Befragten aus den Programmgebieten einen Aktivitätsgrad, der jeweils nur etwa 60 Prozent des Wertes der Vergleichsgruppe erreicht. Bei den Migran-

6. Aktivierung und Beteiligung

112

ten sind es nur rund 50 Prozent. Deutlich geringer fällt das Engagement der Befragten in den Programmgebieten auch auf dem Feld kultureller Aktivitäten aus. Nur gut vier Prozent sind es hier gegenüber knapp acht Prozent in der Vergleichsgruppe.

Etwa gleich hoch bei den Befragten aus den Programmgebieten und der Vergleichsgruppe ist der Grad der Aktivität in den Engagementbereichen Elternvertretung mit knapp 8 Prozent und einer Partei mit rund 3 Prozent. Während das Engagement in der Elternvertretung bei Deutschen und Migranten fast gleich hoch ausfällt, geben nur ganz wenige Migranten die Arbeit in einer politischen Partei als Aktivitätsfeld an. Dass der Engagementbereich Elternvertretung bei den Migranten eine so große Rolle spielt, dürfte in erster Linie damit zusammen hängen, dass mehr befragte Migranten Kinder haben. Es zeigt allerdings, dass (zumindest den eigenen Einschätzungen folgend) der Aktivitätsgrad in diesem Bereich bei den Migranten gar nicht so gering zu sein scheint, wie dies häufig behauptet wird. Er ist bei ihnen wie bei den Deutschen der viertwichtigste Engagementbereich.

Die Aktivitäten, die von den meisten Befragten im eigenen Wohngebiet durchgeführt werden, sind kirchliche und religiöse, helfende und karitative sowie das Engagement in Freizeitvereinen und Clubs sowie das parteipolitische Engagement. Insgesamt ist die lokale Orientierung in allen Engagementbereichen sehr hoch und liegt häufig weit über 50 Prozent. Dabei ergeben sich Unterschiede zwischen den Antworten aus den Programmgebieten und den Angaben der Befragten der Vergleichsgruppe. Auf der lokalen Ebene aktiv sind letztere häufiger im Sportverein und in der Kirchengemeinde. Noch deutlicher ist dies bei kulturellen Aktivitäten, wahrscheinlich, weil diese Angebote in Nicht-Programmgebieten reichhaltiger sind. Anders ist es bei den freizeitorientierten Vereinen: hier ist man in den Programmgebieten häufiger im eigenen Wohngebiet aktiv. Dass sich die Aktivität in der Elternvertretung bei den Befragten aus den Programmgebieten ebenfalls häufiger auf der Ebene des Wohngebietes abspielt, könnte darauf zurückzuführen sein, dass sich unter den Aktiven aus der Vergleichsgruppe mehr Befragte befinden, die in übergeordneten Gremien arbeiten oder deren Kinder Schulen in anderen Stadtteilen besuchen. Es bestätigt sich auch hier, dass Migranten im Allgemeinen stärker im lokalen Rahmen agieren als Deutsche.

6.2 Formen der Aktivierung und Beteiligung

Die deskriptive Analyse der Aktivierungs- und Beteiligungsformen orientiert sich an den drei Zieldimensionen "Aktivierung", "Beteiligung" und "Mobilisierung bewohnergetragener Eigenaktivitäten", geht ihrer Umsetzung und ihrer Entwicklung im Zeitverlauf nach und wird verallgemeinernd darstellen, inwieweit sich die verschiedenen Formen für unterschiedliche Ziel- bzw. Bewohnergruppen eignen.

In den meisten der Stadtteilprogramme waren die Stadtteilbüros verantwortlich für die Organisation und Durchführung der Beteiligungsmaßnahmen. Gleichzeitig betreuten sie in der Regel die in den Stadtteilen aufgebauten Beteiligungsgr-

6. Aktivierung und Beteiligung

113

mien. Zur Aktivierung der Bewohner wurden in wenigen Stadtteilen zusätzlich freie Träger oder Beratungseinrichtungen beauftragt.

In der Umfrage des Difu haben die Programmverantwortlichen in Nordrhein-Westfalen folgende Schwerpunkte ihrer Beteiligungsaktivitäten aufgeführt:

Maßnahme	eingesetzt	besonders wichtig
Information	97%	46%
Arbeitsgruppen, -kreise, Workshops	86%	43%
Feste	97%	40%
gemeinwesenorientierte Jugend- und Sozialarbeit	86%	34%
Angebote für Migranten	80%	29%
Planungswerkstätten, Zukunftswerkstätten	80%	23%
Verfügungsfonds	54%	20%
Stadtteilkonferenzen	66%	20%
aufsuchende soziale Gemeinwesenarbeit	83%	11%

Die Ergebnisse geben erste Hinweise auf die Verteilung der Maßnahmeschwerpunkte in den Gebieten, offenbaren aber auch eine methodische Schwierigkeit bei der Behandlung dieser Sachverhalte. Mit Ausnahme der Verfügungsfonds werden alle anderen Methoden und Instrumente von mindestens zwei Dritteln, in vielen Fällen von fast allen Programmverantwortlichen genannt. Das methodische Repertoire ist also in diesem Feld weitgehend ausgeschöpft, in irgendeiner Weise wird "alles" gemacht. Folgt man hingegen den Angaben, welche der Aktivitäten als besonders wichtig angesehen werden, ergeben sich deutliche Unterschiede. Bestimmte Aktivitäten wie aufsuchende soziale Gemeinwesenarbeit oder Planungswerkstätten und Zukunftswerkstätten verlieren stark an Gewicht, stehen also strategisch nicht so stark im Vordergrund der Arbeit. Dies wird bei der Betrachtung der einzelnen Aufgabenfelder zu beachten sein.

6.2.1 Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ist die Grundvoraussetzung sowohl für Aktivierung als auch für gremienbezogene Beteiligungsansätze. Sie ist also als Vorarbeit für die anderen Aktivierungs- und Beteiligungsformen zu verstehen. Darüber hinaus steht sie im Zusammenhang mit imagebezogenen Aktivitäten. In diesem Sinn kann zwischen binnen- und außenorientierten Ansätzen der Öffentlichkeitsarbeit unterschieden werden.

Die Einrichtung von Stadtteilbüros, die Veranstaltung von Stadtteilfesten und Informationsveranstaltungen sowie die Herausgabe von Stadtteilzeitungen wurden häufig in den Expertengesprächen erwähnt. Daneben wurden Stadtteilspaziergänge, Ausstellungen, Internetauftritte, einzelne Informationsflyer, die Herausgabe von Broschüren und Dokumentationen in den Stadtteilen umgesetzt. Vieles davon diente (auch) der Verbesserung des Außenimages. Die Vielfalt der

6. Aktivierung und Beteiligung

Instrumente einer stadtteilbezogenen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ermöglichte es, differenziert auf die Anforderungen der einzelnen Akteursgruppen einzugehen. Teilweise wurden mehrsprachige Informationsmaterialien publiziert.

Obwohl sie das wichtigste Medium der nach innen gerichteten Öffentlichkeitsarbeit darstellen, wurden Stadtteilzeitungen nur in rund der Hälfte der Stadtteilprogramme mindestens unregelmäßig herausgegeben. Deutlich lässt sich über die drei Programmwellen hinweg die Zunahme derjenigen Stadtteilprogramme beobachten, in denen Stadtteilzeitungen herausgegeben werden (drei von elf Stadtteilprogrammen in der 1. Welle, fünf von zwölf in der 2. Welle und neun von zwölf in der 3. Welle). In den Fällen, in denen die Stadtteilprogramme über einen eigenen Internetauftritt verfügen, waren einige Beispiele mit sehr weit reichendem Informationsmaterial zu finden. So konnten Sitzungsprotokolle, Planungsunterlagen, Sachstandsberichte und das Integrierte Handlungskonzept nachgelesen werden (Beispiel: Bergheim Süd-West).

Stadtteilsterben haben in erster Linie eine kommunikationsfördernde Funktion. Sie werden gleichzeitig als ein Instrument betrachtet, an das weitergehende Aktivierungsstrategien anknüpfen können.¹⁰⁴ Diese Möglichkeit wurde grundsätzlich in nahezu allen Stadtteilprogrammen genutzt. Lediglich in vier von 35 Stadtteilen (14 Prozent) gab es gar keine diesbezüglichen Aktivitäten.

6.2.2 Beteiligung bei der Erarbeitung der Integrierten Handlungskonzepte

In der Erarbeitungsphase des IHK eröffnet sich das Partizipationspotenzial mit der größten Reichweite, da im Zuge der Erarbeitung dieses Dokuments die entscheidenden Weichenstellungen erfolgen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die ersten Programmgebiete ohne Integriertes Konzept begannen und dass teilweise andere Planwerke genutzt worden sind. Teilweise wurden sie "top-down" initiiert, teilweise wurden sie von externen Akteuren erarbeitet.

Entsprechend unterschiedlich ist die konkrete Zusammensetzung der Personenkreise gewesen, die an der Erarbeitung der IHK beteiligt waren. Aus der Difu-Befragung¹⁰⁵ lassen sich die häufigsten Konstellationen ablesen: Danach waren die lokalen Initiativen und Vereine sowie die Schulen, die freien Träger und die Kirchen am häufigsten involviert. Im Mittelfeld lagen die Quartiersbevölkerung, die lokalen Politiker und die Wohnungsunternehmen. Weniger häufig waren lokale Unternehmen, Privatwirtschaft oder die Arbeitsverwaltung beteiligt, noch seltener werden Migrantenorganisationen aufgeführt.

Über die gesamte Laufzeit des Programms Soziale Stadt NRW betrachtet halten sich diejenigen Stadtteile, in denen Bewohner und Stadtteilakteure bereits in der ersten Phase in die Programmformulierung eingebunden waren, ungefähr die Waage mit denjenigen, in denen dies nicht der Fall war (18 ohne, 15 mit Beteiligung). Es lässt sich jedoch eine deutliche Zunahme der Beteiligung der Bewoh-

¹⁰⁴ Difu 2006: S. 88.

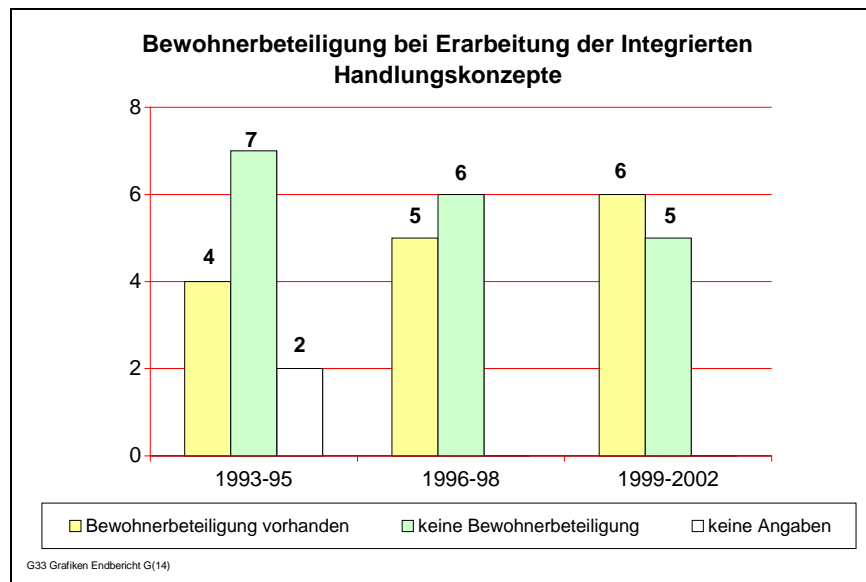
¹⁰⁵ Difu-Befragung der Programmverantwortlichen 2002.

6. Aktivierung und Beteiligung

115

ner und Stadtteilakteure an der IHK-Erarbeitung bei den "jüngeren" Stadtteilen feststellen (vgl. Abbildung 6.5).

Abbildung 6.5



Die Einbeziehung der Akteure und Bewohner in die Formulierung der Integrierten Handlungskonzepte stellt die programmverantwortlichen Akteure vor zwei grundlegende Schwierigkeiten. Zum einen verlangen intensive Beteiligungsprozesse einen nicht zu unterschätzenden Ressourceneinsatz, für den vor der Bewilligung der Stadtteilprogramme meist noch keine Finanzierungsgrundlage besteht, und zum anderen werden durch intensive Beteiligungsprozesse Erwartungen in der Bewohnerschaft und bei den Stadtteilakteuren geweckt, die das Programm unter Umständen nicht (oder nicht schnell genug) erfüllen kann oder die sich nicht in die programmspezifische Balance von investiven und nicht-investiven Maßnahmen einfügen.

Teilweise haben die Kommunen die entstehenden Kosten für Gutachten, Workshops und Veranstaltungen selber getragen oder haben diese Kosten zunächst vorfinanziert und sich anschließend als vorlaufende Planung refinanzieren lassen. Andere haben zunächst ein Programm mit "offenen Zielformulierungen" erarbeitet unter der Maßgabe, es nach der Programmaufnahme gemeinsam mit den Bewohnern und Stadtteilakteuren im fortlaufenden Umsetzungsprozess zu konkretisieren (z. B. Herne-Bickern/Unser Fritz).

Es lassen sich fünf Formen der Beteiligung an der Erarbeitung der IHK unterscheiden:

1. Das IHK wurde weitgehend ohne Beteiligung von Bewohnern und Akteuren innerhalb der Verwaltung erarbeitet (vier Fälle, z. B. Gladbeck-Butendorf).

6. Aktivierung und Beteiligung

116

2. Das IHK wurde im Wesentlichen innerhalb der Verwaltung erarbeitet und mit einem definierten Kreis von Akteuren aus dem Stadtteil abgestimmt (16 Fälle, z. B. Solingen-Fuhr oder Detmold-Herberhausen).
3. Das IHK wurde primär von Akteuren aus dem Stadtteil erarbeitet und die Verwaltung nahm eher als Partner teil (vier Fälle, z. B. in den Hagener Stadtteilen und in Wuppertal-Ostersbaum).
4. Die Erarbeitung wurde von beauftragten externen Planungsbüros mit einem breiten Methodenrepertoire unterstützt, wie z. B. in Dortmund-Scharnhorst, Bottrop-Lehmkuhle/Ebel/Welheimer Mark oder Bergheim Süd-West (sechs Fälle).
5. Die Verwaltung stellte ein offenes Beteiligungsverfahren an den Beginn der Programmarbeit (fünf Fälle, z. B. Aachen Ost).

Während die ersten drei Formen als Arbeitsgruppen, Arbeitskreise oder Runde Tische mit professionell eingebundenen Akteuren aus Verwaltung, Politik und Stadtteil organisiert worden sind, waren die vierte und fünfte Form mit der Durchführung von Stadtteilkonferenzen, Foren oder methodisch definierten Ansätzen einer offenen partizipativen Planung verbunden. Im Fall Recklinghausen-Hochlarmark wurden die wesentlichen Inhalte des IHK als ein vom Ortsverein der Mehrheitsfraktion entwickeltes Programm in die Verwaltung eingespeist.

Letztendlich war es entscheidend, inwieweit es den Akteuren oder Bewohnern gelang, ihren Einfluss auf das IHK im Prozess der Aushandlung mit Kommune, Bezirk und Land geltend zu machen. In späteren Phasen der Programmumsetzung waren die Einflussmöglichkeiten wesentlich geringer. Beteiligungsverfahren, die nach der grundsätzlichen Weichenstellung durch das IHK erfolgten, boten in erster Linie Anknüpfungspunkte für die Aktivierung weiterer Bewohner.

In diesem Sinne wurde von den Programmverantwortlichen positiv hervorgehoben, dass intensive und partizipativ angelegte Erarbeitungsphasen nicht nur zu einer verbesserten Legitimation der Stadtteilprogramme beitragen, sondern dass sich ein Großteil der späteren Kooperationspartner und engagierten Bewohnervertreter bereits in dieser Phase für die Stadtteilentwicklung gewinnen ließ. Dieselben Effekte wurden auch intensiven bewohnerorientierten Fortschreibungen der IHK zugesprochen.

6.2.3 Maßnahmebezogene Beteiligungsansätze

Maßnahmebezogene Beteiligungsansätze stellten die Hauptform der Beteiligung dar. In ihrer Mehrzahl bezogen sie sich auf städtebauliche Projekte, also bereits im Grundsatz beschlossene Vorhaben, deren konkrete Ausgestaltung oder Detailplanung zusammen mit den Bewohnern erfolgte. Einige Kommunen setzten dezidiert auf diese Beteiligungsstrategie im Gegensatz zu gremienorientierten Beteiligungsmöglichkeiten. Ihr Vorteil wurde darin gesehen, bei einer konkreten Planungs- oder Realisierungsaufgabe an eine größere direkte "Betroffenheit" zum Bewohner anknüpfen und konkret umrissene Einflussmöglichkeiten anbieten zu können. Solche Beteiligungsformen können direkt auf eine spezifische

6. Aktivierung und Beteiligung

Zielgruppe zugeschnitten werden (z. B. auf Jugendliche), um so eine höhere Beteiligungsbereitschaft während des Prozesses zu erreichen.

In der Praxis haben sich ganz unterschiedliche projektorientierte Beteiligungsverfahren entwickelt, bis hin zu mehrstufigen Beteiligungsprozessen zur Entwicklung städtebaulicher Potenziale (z. B. Bergheim Süd-West), in denen Bewohner und Akteure nicht nur als direkte Ideengeber mit Stadtplanern und Landschaftsarchitekten zusammenarbeiten, sondern auch als Jury die Arbeiten der Planungsprofis bewerten sollen. In einigen Stadtteilen wurden Beteiligungsverfahren bei der Erneuerung von Schulhöfen und Spielplätzen entwickelt, bei denen Schüler, Lehrer und Eltern gemeinsam mit den ausführenden Landschaftsgärtnern die Konzepte entwickelt und Teile der Arbeiten durchgeführt haben (z. B. Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord).

Eine Schwierigkeit dieser Beteiligungsform stellten jedoch die mitunter langen Zeiträume dar, die zwischen Planungs- und Realisierungsphasen lagen oder die Tatsache, dass die Projektanträge erst längere Bewilligungsphasen durchlaufen mussten. Die erforderlichen Zeiträume waren den Bewohnern (insbesondere Kindern und Jugendlichen) nur schwer zu vermitteln und führten zu Enttäuschungen und zum Rückgang der Motivationsbereitschaft. Hier bestand ein Zielkonflikt zwischen der Erweiterung des Mitgestaltungseinflusses und der Bewahrung der Beteiligungsbereitschaft bei den Bewohnern. Je umfangreicher die Mitgestaltungsmöglichkeiten bei noch weitgehend offenen Projektplanungen waren, desto länger war zumeist die Zeitspanne bis zur Umsetzung.

Bei größeren städtebaulichen Projekten wurde die Beteiligung entweder durch inhaltliche Restriktionen eingeschränkt oder die Mitgestaltungsmöglichkeiten und damit auch die Partizipationsbereitschaft der Bewohner litten unter den langen Beantragungs- und Bewilligungsverfahren. Anders stellte sich dies bei kleinteiligen pauschalmittelfinanzierten Maßnahmen dar. Hier hing die Zeitspanne zwischen Planung und Umsetzung sowie die inhaltlichen Einflussmöglichkeiten der Bewohner davon ab, ob die Kommunen mit Beginn des Stadterneuerungsverfahrens Pauschalmittel beantragt und bewilligt bekommen hatten, zu deren Verwendung dann der Beschluss des Stadtrates ausreichte, oder ob auf der Grundlage der Förderbestimmungen für Pauschalmittel dennoch projektscharfe Anträge von den Kommunen an Bezirksregierung und Land gestellt wurden. Projektscharfe Anträge bedeuteten erneut längere Bewilligungszeiträume. Die Einflussmöglichkeiten der Bewohner sind am größten, wenn die Kommunen mit Beginn des Stadtteilentwicklungsprozesses über einen ausreichend groß bemessenen "Pauschalmitteltopf" verfügen konnten.

Probleme sahen die Verwaltungen mitunter darin, sich durch die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren mehr oder weniger stark zu binden. Nicht selten waren bestimmte Vorhaben auf erheblichen Widerstand bei den Bewohnern gestoßen, so dass ein Beteiligungsverfahren nicht risikolos war. Wurde die Maßnahme trotz eines negativen Votums der Beteiligten durchgeführt, drohte der Legitimationsverlust, wurde sie fallen gelassen, drohte das abgestimmte Gefüge der Maßnahmen des Programms aus dem Gleichgewicht zu geraten. Gerade größere Vorhaben waren in den Programmgebieten nicht selten äußerst umstritten.

6. Aktivierung und Beteiligung

Bei einzelnen Projekten wurde die Gefahr gesehen, dass sich bestimmte Bewohnergruppen mit ihren Vorstellungen durchsetzen und die Belange unterrepräsentierter Gruppen nicht angemessen berücksichtigt wurden. Bedenken auf Seiten der Verwaltung betrafen schließlich die Möglichkeit, dass sich Maßnahmen aufgrund der Beteiligung verzögern oder bestimmte Fristen nicht gewahrt werden können, wenn ein Beteiligungsverfahren vorgeschaltet wird.

6.2.4 Gremienbezogene Beteiligungsmöglichkeiten

Im vorhergehenden Kapitel zum Thema Organisations- und Kooperationsstrukturen wurde die Vielfalt der in den Stadtteilprogrammen aufgebauten Gremien ausführlich erläutert und dabei auch auf ihren Beitrag zur Beteiligung der Bewohner an den Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen im Stadtteil eingegangen. Diese Ausführungen sollen hier nicht wiederholt, sondern die Gremien hinsichtlich ihrer Qualität für die Beteiligung der Bewohner zusammenfassend dargestellt werden.

Die "schwächste" Form der gremienbezogenen Beteiligungsmöglichkeiten stellen Stadtteilkonferenzen oder andere Formen mehr oder weniger regelmäßig tagender Gremien dar, die sich in erster Linie an breite Kreise der Bewohnerschaft richteten. In den Programmgebieten wurde ihnen vornehmlich zu Beginn der Arbeit eine wichtige Funktion zuerkannt. In der Startphase ging es darum, das Programm bekannt zu machen und im Wohngebiet den Betroffenen die geplanten Maßnahmen zu erläutern. In dieser Weise hatten sie den Charakter von Informationsveranstaltungen. Die Programmverantwortlichen sahen sich bei dieser Art Veranstaltung in dem Dilemma, dass bei hohen Besucherzahlen kaum noch konstruktiv diskutiert werden konnte. Zudem wurde die Gefahr gesehen, dass sich nur noch wenige besonders eloquente oder aus anderen Motiven am öffentlichen Auftritt Interessierte zu Wort melden.

Andere Veranstaltungen wurden als Planungswerkstatt konzipiert, um gemeinsam mit Bewohnern Weichenstellungen vorzunehmen. Nicht zuletzt boten sie Anknüpfungspunkte für eine weiterreichende Einbeziehung von Interessierten in die Programmaktivitäten, z. B. durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen. Ebenso wurden "planning-for-real"-Verfahren, die die Verknüpfung mit aktivierenden Strategien ausdrücklich beinhaltet, in mehreren Fällen durchgeführt.

Als weitere Formen gremienbezogener Beteiligungsmöglichkeiten wurden in den Stadtteilprogrammen Arbeitsgruppen, mitgestaltende Akteursgremien und Bewohnergremien mit Mitbestimmungseinfluss installiert. Während in den Arbeitsgruppen die thematische Auseinandersetzung, Ideenfindung und Begleitung der Stadtteilentwicklung - also eher operative Fragestellungen - im Mittelpunkt standen, übten die beiden anderen Gremientypen auch einen strategischen Einfluss auf das Stadtteilprogramm aus. Von der Zusammensetzung her handelte es sich bei keiner der drei Formen um ausschließlich aus Bewohnern zusammengesetzte Gremien. In Arbeitsgruppen und mitgestaltenden Akteursgremien stellten die ehrenamtlichen Bewohnervertreter die - abgesehen von Einzelfällen - schwächste Akteursgruppe dar.

6. Aktivierung und Beteiligung

In der Hälfte der in 24 Gebieten installierten mitgestaltenden Akteursgremien konnten Bewohner und professionelle Stadtteilakteure gemeinsam einen bedeutenden Einfluss auf das Stadtteilprogramm ausüben. Die Bewohnergremien mit Mitbestimmungseinfluss waren von der Intention her stärker aus Bewohnervertretern zusammengesetzt, doch verfügten letztere in der Praxis nur in zwei von fünf Fällen auch über die Mehrheit in diesen Gremien. Dies dürfte den Charakteristika der gremienbezogenen Mitwirkungsmöglichkeiten geschuldet sein. Sie zeichnen sich durch ihre höheren Anforderungen an die Teilnehmenden aus, die sich eher abstrakten Arbeitsweisen, disziplinierten Artikulationsformen und höheren Bildungs- und Sprachvoraussetzungen verdanken und dazu zwingen, die gremienspezifischen Arbeitsweisen mit Tagesordnungen, Vorlagen und Protokollen zu beherrschen. Es fiel den Programmverantwortlichen daher schwer, Bewohnervertreter zu finden, die eine ausreichende Kontinuität und auch Professionalität für diese Arbeitsweisen mitbrachten. In der Konsequenz wirkten oftmals nur Angehörige der Mittelschicht in den entsprechenden Gremien mit. Als wesentlich verlässlichere Kooperationspartner galten die professionellen Stadtteilakteure, was dazu führte, dass ihnen eine stellvertretende Funktion für die Bewohner zugewiesen wurde.

Niedriger waren die Zugangsschwellen in den zahlreichen Arbeitsgruppen, weil dort zumeist konkrete Themen bzw. Handlungsbedarfe eine größere Identifikation der Beteiligten mit den Diskussionsgegenständen bewirkten. Diese Arbeitsgruppen ermöglichten unkonventionelle Formen der Zusammenarbeit, ließen aber dennoch eine inhaltliche Beeinflussung der Stadtteilprogramme zu. Die Reichweite des Mitgestaltungseinflusses auf die konkreten Diskussionsgegenstände der Arbeitsgruppen blieb allerdings beschränkt. Verallgemeinernd lässt sich feststellen, dass mit zunehmendem Institutionalierungsgrad das Ausmaß des Einflusses der Gremien auf die Stadtteilentwicklung steigt, aber zugleich die Anzahl der Bewohnervertreter in den Gremien sinkt.

6.2.5 Verfügungsfonds

Die Einrichtung von Verfügungsfonds ist in Nordrhein-Westfalen auf der Grundlage der Förderrichtlinie Stadterneuerung von 1998 relativ einfach zu realisieren. Die Kommune kann über die Fördermittel für das Stadtteilmanagement und für Planungsworkshops hinaus jährlich so genannte Pauschalmittel beantragen, deren Vergabe (ganz oder teilweise) über ein Bewohnergremium möglich ist.¹⁰⁶ Eine Variante, die als Alternative zur Einrichtung von Verfügungsfonds in der Hand eines Bewohnergremiums zum Einsatz kam, stellt die Verwaltung der Pauschalmittel durch die "mitgestaltenden Akteursgremien" dar. Dort hing der Einfluss der Bewohner letztendlich ab von der Teilnehmerzusammensetzung und der Eigenständigkeit der mitgestaltenden Akteursgremien gegenüber den demokratisch legitimierten Instanzen.

Als Verfügungsfonds wird dagegen ein bestimmter Betrag von den Pauschalmitteln abgetrennt und seine Vergabe erfolgt durch ein eigenständiges Gremium auf

¹⁰⁶ Siehe www.soziale-stadt.nrw.de/finanzierung/prinzipien.html, abgerufen am 08.06.2007.

6. Aktivierung und Beteiligung

120

der Grundlage definierter Kriterien. Die Entscheidungskompetenzen über die Verfügungsfonds sind in den Stadtteilen unterschiedlich weit an die Bewohnerschaft übertragen worden. Lediglich in einem Stadtteilprogramm bestimmten ausschließlich gewählte Bewohnervertreter über die Mittel, in den anderen fünf Stadtteilen setzten sich eigens dafür eingerichteten Vergabegremien aus Bewohnern, Stadtteilakteuren und teilweise aus lokalen Politikern zusammen. Die Verwendung dieser Mittel unterlag dabei den in den jeweiligen kommunalen Hauptsatzungen enthaltenen Vorgaben für die Verwendung von Zuschüssen.

Die Höhe der jährlich zur Verfügung stehenden Verfügungsfonds bewegte sich in den meisten Fällen zwischen 20.000 und 80.000 €. Für die Verfügungsfonds wurden in mehreren Stadtteilen detaillierte Kriterienkataloge entwickelt, die eine systematische Prüfung, eine weitgehende Transparenz und eine konfliktfreie Auswahl geeigneter Projekte garantieren sollten.¹⁰⁷ Kriterien, die Eingang in die Kataloge fanden, waren z. B.:

- ein Stadtteil- bzw. Problembezug,
- die Beteiligung der Bewohner an der Projektentwicklung,
- prioritäre Förderkriterien, z. B. Kooperationsmaßnahmen, Innovationsgehalt, besondere Zielgruppen, Förderung des Zusammenlebens und der Integration im Stadtteil etc.,
- Ausschlusskriterien, z. B. rein investive Maßnahmen, Bestandssicherung bestehender Einrichtungen,
- Anforderungen an Dokumentation und Wirkungskontrolle,
- finanzielle Aspekte: die Bezifferung eines Eigenanteils des Projektträgers, maximale Stundensätze für Honorararbeiten, der Umgang mit erwirtschafteten Mitteln,
- Anforderungen an die Nachhaltigkeit der Projekte.

Die Verfahren zur Auswahl der Teilnehmer der Vergabegremien waren in den Stadtteilen unterschiedlich. Zumeist haben die Akteure selbst formalisierte Verfahren entwickelt, die mit der politischen Ebene abgestimmt wurden. Die Wahl der Bewohnervertreter erfolgte auf Stadtteilkonferenzen und ähnlichen Versammlungen oder in Bewohnervereinen. Hinsichtlich der Zusammensetzung mussten jeweils bestimmte Quoten erfüllt werden. In einigen Fällen wurde gefordert, dass Stadtteilakteure und Bewohnervertreter gleich stark vertreten sein sollten. Bei größeren Programmgebieten wurde auf eine gleichgewichtige Zusammensetzung der Bewohnervertreter und der Politiker aus den verschiedenen Ortsteilen und Bezirksvertretungen geachtet. Während Vertreter der Bewohnerschaft und Stadtteilakteure durch Wahlen bestimmt wurden, wurden Vertreter der Verwaltung aufgrund sachlicher Zuständigkeit und Vertreter der Politik aufgrund ihrer gebietsbezogenen Funktion (Bezirksvorsteher, Wahlkreis) delegiert. In zwei Fällen nahmen die Mitarbeiter der Stadtteilbüros und der verwaltungsinternen Programmkoordination die Auswahl der Mitglieder des Verfügungsfonds vor.

¹⁰⁷ Vergleichbare Kriterienkataloge wurden auch von den "mitgestaltenden Akteursgremien" entwickelt.

6. Aktivierung und Beteiligung

121

Die meisten der Verfügungsfondsgremien waren stark auf die Zuarbeit des Stadtteilbüros angewiesen, das die eingehenden Projektanträge geprüft und die Antragsteller auch bei der Weiterentwicklung von Anträgen unterstützt und beraten hat. Zur Betreuung der Projektträger wurden in einem Stadtteilprogramm "Projektpaten" eingerichtet, die sich um einen erfolgreichen Projektverlauf kümmern.

Obwohl auch diese Gremien teilweise eine sozial selektive Zusammensetzung der Teilnehmer aufwiesen, bewerteten die befragten Experten die Gremienarbeit und die mit ihr einhergehenden Effekte für die Aktivierung und Mitarbeit der Bewohnerschaft am Stadtteilprogramm sehr positiv. Die Bewohnervertreter in diesen Gremien nähmen ihre Arbeit sehr ernst, gingen gewissenhaft mit den Fördermitteln um und seien beispielsweise auch bemüht, Mitnahmeeffekte zu unterbinden. Die Gremien genießen allgemeinen einen hohen Stellenwert in den Stadtteilen und ihre Einrichtung wird von den Stadtteilakteuren und Bewohnern begrüßt.

Das Verhältnis der Politik zu diesen Gremien wird unterschiedlich bewertet. In der Fachliteratur wird diesbezüglich beispielsweise der Standpunkt vertreten, dass durch die frühzeitige Einbeziehung von Verwaltung und Politik in die Entscheidungsfindungsprozesse der Verfügungsfondsgremien keine Parallel-, sondern echte Mitbestimmungsstrukturen entstünden.¹⁰⁸ Seitens der in diesen Gremien aktiven Bewohnervertreter wurde aber auch die Position vertreten, dass die Gremien als Bewohnergremien konzipiert worden seien und daher der Einfluss der eingebundenen Politik in diesen Gremien zu groß sei. Auch würden mitunter parteipolitische Streitigkeiten in die Gremien importiert, die die Arbeit behinderten. Um diese Probleme zu vermeiden, wurde in anderen Stadtteilprogrammen darauf geachtet, dass die Bewohnervertreter in diesen Gremien nicht gleichzeitig ein politisches Mandat in der Bezirksvertretung oder im Rat der Stadt innehaben.

6.2.6 Gemeinwesenarbeit (GWA)

Alle in den Gebieten praktizierten GWA-Ansätze waren dem Ziel der Aktivierung verpflichtet. Im Kern ging es ihnen darum, bei den Bewohnern Entwicklungsprozesse zu initiieren, in deren Verlauf sie aus eigenem Antrieb aktiv werden, um bestimmte Aspekte ihrer Lebenswelt zu verbessern. Unter der Bezeichnung "Gemeinwesenarbeit als Organisationsberatung"¹⁰⁹ konzentrierte man sich in einigen Fällen auf die Unterstützung von Bewohnern beim Aufbau eigenständiger Interessensvertretungen. Sie schlossen eine Stellvertretung oder ein Agieren als intermediäre Instanz zwischen der Lebenswelt der Bewohner und der Verwaltung kategorisch aus. Woanders war genau dieser Aspekt integraler Bestandteil der Vorgehensweise.¹¹⁰

¹⁰⁸ Difu 2002: S. 4.

¹⁰⁹ Schaaf 2002: S. 1.

¹¹⁰ Hinte 2002.

6. Aktivierung und Beteiligung

122

Beide Ansätze zeichnet eine kritische Distanz zu gremienbezogenen Partizipationsangeboten für die Bewohner aus, die man aufgrund ihrer sozialen Selektivität ablehnt. Sie konzentrierten sich vielmehr auf das Aufspüren von Themen, die für die Bewohner relevant sind, und unterstützten sie bei der Artikulation und Verfolgung ihrer Interessen. Teilweise beauftragte die Stadtverwaltung externe Träger mit der Gemeinwesenarbeit, welche dann im Handlungsfeld Aktivierung und Beteiligung mit dem Stadtteilmanagement kooperierten.

Die Praxis der Empowerment- bzw. Aktivierungsansätze im Rahmen der Sozialen Stadt NRW brachte jedoch ein grundsätzliches Dilemma zutage. Einerseits wollte man erreichen, dass Erkenntnisprozesse bei den Bewohnern ausgelöst wurden. Damit riskierte man jedoch, dass diese in eine Richtung liefen, die mit der des Handlungsprogramms nicht konform ging. Solche Prozesse zu moderieren erforderte einen gewissen Autonomiestatus, der frühzeitig mit den Auftraggebern geklärt werden musste, sollte es nicht zu Interessens- und Vertrauenskonflikten zwischen Auftrag gebender Kommune, beauftragter Gemeinwesenarbeit und Bewohnern kommen.

Ein weiteres Problem entstand, wenn die partikularen Interessen unterschiedlicher Betroffenengruppen in den Fokus der Aktivierung rückten. Es ergab sich ein Nebeneinander unverbundener Aktivitäten, die nicht selten in Konflikte untereinander gerieten oder um Ressourcen konkurrierten. Es zeigte sich dann, dass dem Aktivierungsansatz ein "ausgleichendes" bzw. verbindendes Element fehlt, das den Stadtteil als Bühne gemeinsamer Aktivitäten und Ziele inszeniert. Es hat sich gezeigt: Die Einzelgruppen bilden nicht automatisch eine Netzstruktur und drohen überdies zu zerfallen, wenn die partikularen Ziele ihrer Aktivitäten erreicht sind.

6.2.7 Stadtteilvereine und Ehrenamt

Unter der Zielsetzung, die vorhandenen bürgerschaftlichen Potenziale dauerhaft für die Stadtteilentwicklung zu mobilisieren, wird vom Programm die Gründung von Bewohner- bzw. Stadtteilvereinen unterstützt. In der Umsetzungsanalyse des ILS NRW wurden sie sogar als "Idealfall" charakterisiert: "Dort wo Bewohner initiativ sind, eigene Potenziale entwickeln und diese gegenüber Verwaltung und Politik vertreten, ist eine gute Basis für die Selbststeuerung der Stadtteilentwicklung im Sinne selbst tragender Strukturen gelegt."¹¹¹

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden Stadtteilvereine identifiziert (20 Fälle),¹¹² die sich durch ihre Funktionen, Entstehungszusammenhänge und Zusammensetzung unterscheiden. Grundsätzlich müssen dabei Stadtteilvereine, die als

¹¹¹ Austermann/Zimmer-Hegmann 2000: S. 43.

¹¹² Wobei die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, da z. B. in Großstädten wie Köln die Stadtteile mit sehr großer Wahrscheinlichkeit noch über weitere Stadtteilvereine verfügen. Ein einschränkendes Definitionskriterium ist zudem ihre Relevanz für den Stadtteilentwicklungsprozess. Nicht in die Analyse einbezogen wurden die themen- oder merkmalsbezogenen Vereine wie Sport- oder gewerblich orientierte Vereine.

6. Aktivierung und Beteiligung

123

zentrale Akteure wichtige Funktionen im Rahmen der operativen Umsetzung des Stadtteilprogramms übernehmen, von reinen Interessensvertretungen unterschieden werden. In drei Fällen wurden Stadtteilvereine explizit zur Umsetzung des Stadtteilprogramms ins Leben gerufen und traten als zentrale Organisationsstruktur auf, in deren Regie z. B. das Stadtteilbüro durchgeführt wurde (Stadtteilforum Ahlen Süd-Ost e. V., Forum Lohberg e. V., Stadtteilverein Dransdorf). Eine vergleichbar zentrale Funktion wurde in zwei Fällen an bereits seit Längerem im Stadtteil tätige Stadtteilvereine übertragen (wie die Fuhrgemeinschaft in Solingen oder das Nachbarschaftsheim in Wuppertal-Ostersbaum).

In der Mehrzahl der Fälle (13) fungierten die Stadtteilvereine als Zusammenschluss, um bestimmte Interessen der Bewohnerschaft im Rahmen der Stadtteilentwicklung zu vertreten und verbanden dies mit einem eigenständigen Engagement als Verein (wie die Initiative Altendorf in Essen). In zehn Fällen hatten die Stadtteilvereine bereits vor dem Stadtteilprogramm bestanden und sind nicht als Ergebnis von Aktivierungsstrategien zu bewerten. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle dienten sie dazu - neben der Interessensvertretung in übergeordneten Gremien - die in den Stadtteilen vorhandenen bewohnerschaftlichen Potenziale in den Entwicklungsprozess einzubinden. Sie taten dies mit einer dauerhaften Perspektive, da die Stadtteilvereine ihre Aufgaben mit der Programmumsetzung in der Regel nicht als erledigt betrachteten. Aus der Beteiligungsperspektive lässt sich feststellen, dass fünf der hier untersuchten Stadtteilvereine in die Entscheidungsstrukturen der Stadtteilprogramme eingebunden waren und dort die Interessen ihrer Mitglieder vertreten konnten.

In rund zwei Drittel der Fälle waren Vertreter der Politik in die Vereine eingebunden. Die Zahl der Stadtteilvereine, in denen auch "einfache Bewohner" vertreten waren, ist nahezu identisch mit der Zahl jener, die aufgrund ihrer Zusammensetzung eher als "Stellvertretergremien" zu charakterisieren sind. Ausgeglichen war das Verhältnis von Stadtteilvereinen, in denen sich Migranten engagierten, und denjenigen, in denen sie es nicht taten. Allerdings ließ sich in einer Reihe von Fällen beobachten, dass den Vereinen eine Tendenz zur sozialen Selbstselektivität eigen war. Es wurden Migranten ebenso aus deutsch dominierten Vereinen gedrängt, wie ursprünglich ethnisch gemischte Vereine nach wenigen Jahren nur noch von einer Nationalität dominiert waren.

Den hauptsächlichen Beitrag zur Zielerreichung leisteten die Stadtteilvereine bei der Mobilisierung und dauerhaften Einbindung der endogenen Potenziale in die Stadtteilentwicklung. In wenigen Fällen reichte dies bis zur Übernahme von zentralen operativen Funktionen (Stadtteilmanagement). In der Regel begleiteten sie lediglich das Stadtteilprogramm und übernahmen bestimmte Aufgabenbereiche wie z. B. die Durchführung von Stadtteilfesten.

In vielen Gebieten gelang es darüber hinaus, Bewohner in der Form loser Gruppen oder Initiativen (unterhalb der Schwelle der Vereinsgründung), aber auch als Individuen in die Stadtteilentwicklung einzubeziehen. Ohne diese vielschichtigen Formen ehrenamtlicher Tätigkeiten wären viele Stadtteilprozesse gar nicht möglich. Betreuung, Beratung, Dienstleistungen aller Art und auch Aktivitäten im Rahmen des Programms selbst wurden durch Bewohner erbracht, die sich frei-

6. Aktivierung und Beteiligung

124

willig engagierten. Teilweise lehnten diese verbindlichere Formen des Engagements bewusst ab. An dieser Haltung sind in einigen Fällen Verstetigungsversuche gescheitert. Es zeigte sich, dass es nicht immer möglich war, von freiwilliger und zeitlich befristeter Zuarbeit zu einer dauerhaften und selbstständigen Übernahme der Aufgaben zu gelangen.

Eine häufig geäußerte Beobachtung lautete, dass Migranten sich weniger für das "Gemeinwohl", sondern vorwiegend nur für ihre eigenen Interessen engagieren würden. Die bereits zitierten Ergebnisse unserer Befragung bestätigen diese Beobachtung teilweise. Auch in den Expertengesprächen wurde häufig von den Programmverantwortlichen beklagt, dass die Migranten nur schwer zu organisieren seien und es schwierig sei, mit den Organisationen, die (meist nicht in den Gebieten, aber in den Städten) existierten, in einen konstruktiven Dialog zu treten. Bisweilen war dies offenkundig unrealistischen Erwartungen auf Seiten der Migranten und Vorurteilen auf Seiten der Deutschen geschuldet.

6.3 Beteiligung aus der Sicht der Bewohner

Die Bewohnerbefragung enthält eine Reihe von Fragen, die für das Thema Beteiligung und Aktivierung relevant sind. Auf den Informationsgrad der Bewohner zielen die Fragen zur Bekanntheit des Programms und des Stadtteilbüros. Zudem wurde nach der Nutzung des Stadtteilbüros und der direkten Beteiligung an Stadtteilaktivitäten gefragt. Dabei sind die Fragen nach der Beteiligung an Aktivitäten, die unmittelbar im Zusammenhang mit dem Programm stehen, aufgrund der geringen Bekanntheit der Programmnamen "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" und "Soziale Stadt NRW" nur mit Einschränkungen auswertbar. Aufschlussreicher sind die Angaben der Bewohner zu entsprechenden Aktivitäten im Stadtteil allgemein.

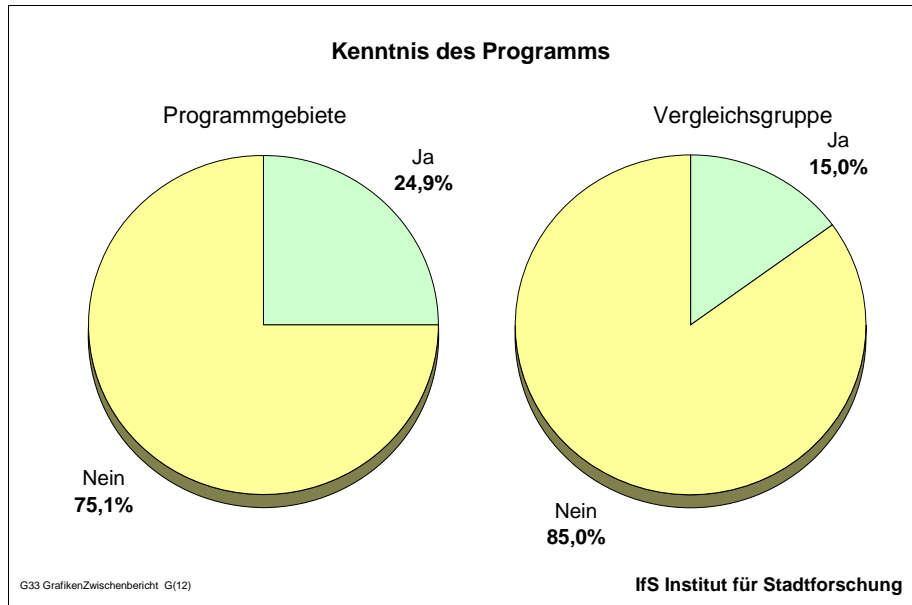
6.3.1 Bekanntheit des Programms und des Stadtteilbüros

Das Programm "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" bzw. "Soziale Stadt NRW" (in den Interviews wurden jeweils beide Namen genannt) ist einem Viertel der Bewohner in den Programmgebieten bekannt. Das sind 10 Prozent mehr als in der Vergleichsgruppe. Die relativ niedrigen Werte überraschen nicht, da den Bewohnern meist konkrete Maßnahmen geläufig sind, aber nicht die Namen der dahinter stehenden staatlichen Programme.¹¹³

¹¹³ In der Evaluation des Bremer Landesprogramms war daher für jedes Gebiet die Bekanntheit der Schlüsselprojekte abgefragt worden. Während das Programm 33 Prozent der Bewohner bekannt war, lag sie bei den Schlüsselprojekten zwischen 63 und 91 Prozent. Für Nordrhein-Westfalen ließ sich ein solch komplexes Fragebogendesign nicht realisieren, nicht zuletzt, weil nicht für jedes Programmgebiet ein Konsens darüber bestand, welches das Schlüsselprojekt sei.

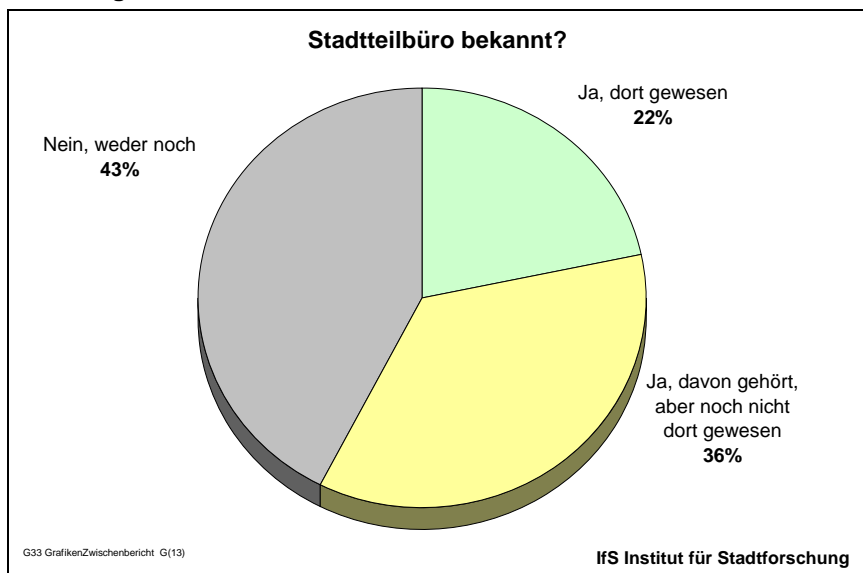
6. Aktivierung und Beteiligung

Abbildung 6.6



Deutlich besser sieht es bei der Bekanntheit des Stadtteilbüros aus, das die wohl für alle Bewohner sichtbarste Manifestation des Programms in den Gebieten darstellt. Der Anteil der Bewohner, die schon einmal vom Stadtteilbüro gehört haben, liegt bei 57 Prozent. Bereits einmal das Stadtteilbüro besucht haben 22 Prozent der Bewohner.

Abbildung 6.7



Bei der Bekanntheit des Stadtteilbüros ist eine große Bandbreite zwischen den Werten der einzelnen Gebiete zu verzeichnen. In fünf der 35 Gebiete ist der Bekanntheitsgrad des Stadtteilbüros sehr hoch; hier haben zwischen 75 Prozent und 92 Prozent der Bewohner schon einmal vom Stadtteilbüro gehört. In einigen

6. Aktivierung und Beteiligung

126

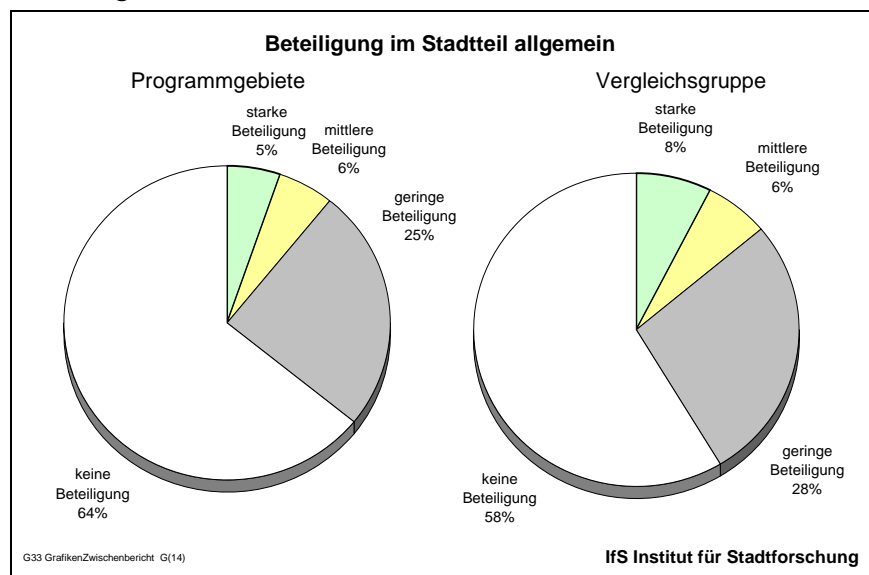
anderen Gebieten kennen dagegen nur etwa 30 Prozent der Bewohner das Stadtteilbüro. Wie zu erwarten, variieren Bekanntheit und Besuch des Stadtteilbüros mit der Größe der Programmgebiete. In den kleineren Gebieten (bis 10.000 Einwohner) liegt der Bekanntheitsgrad des Stadtteilbüros bei 71 Prozent, in den größeren (über 18.000 Einwohner) nur bei 45 Prozent. In den kleineren Programmgebieten haben 34 Prozent der Bewohner das Stadtteilbüro schon einmal besucht, in den größeren Gebieten gilt dies nur für 13 Prozent.

6.3.2 Beteiligung an Stadtteilaktivitäten

Wie oben erwähnt, ist die unmittelbare Beteiligung an Programmaktivitäten der Sozialen Stadt NRW aufgrund der geringen Bekanntheit des Programmnamens nur schwer zu ermitteln. Sinnvoll lässt sich lediglich aussagen, dass nur eine Minderheit von 19 Prozent der Bewohner überhaupt an Aktivitäten des Programms teilgenommen hat, wobei dies auch und vor allem Stadtteil- und Schulfeste einschließt. In den Programmgebieten der größeren Städte (über 250.000 Einwohner) fällt dieser Wert mit 14 Prozent geringer aus. Dies gilt auch für Programmgebiete mit mehr als 18.000 Einwohnern, die ebenfalls auf einen Wert von 14 Prozent kommen.

Stärker nach Art und Grad der Beteiligung kann dagegen differenziert werden, wenn man die Frage nach den Stadtteilaktivitäten allgemein stellt und vom Namen des Programms "Soziale Stadt NRW" löst. Hier bestätigt sich, dass die Beteiligung an Stadtteilaktivitäten Sache einer Minderheit unter den Bewohnern ist. Fast zwei Drittel (64 Prozent) haben sich in den letzten beiden Jahren an keiner der genannten Aktivitäten beteiligt, etwa ein Viertel hat an einem Stadtteil- oder Schulfest teilgenommen (in der Grafik = "geringe Beteiligung"), und nur etwas mehr als ein Zehntel hat in den letzten beiden Jahren an anspruchsvolleren Aktivitäten wie einer Diskussionsveranstaltung (= "mittlere Beteiligung") oder an der Sitzung einer Arbeitsgruppe oder eines Gremiums (= "starke Beteiligung") teilgenommen. Damit liegt das Niveau der Aktivitäten in den Programm-Stadtteilen trotz Unterstützung des Programms etwas unterhalb des Niveaus der Vergleichsgruppe. Der Anteil der Bewohner, die in anspruchsvollere Formen der Beteiligung (von der Diskussionsveranstaltung aufwärts) einbezogen werden konnten, liegt in den Programmgebieten bei 10,9 Prozent, in der Vergleichsgruppe bei 13,9 Prozent. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die sozialstrukturellen Ausgangsvoraussetzungen in den Programmgebieten ungünstiger sind als in der Vergleichsgruppe.

Abbildung 6.8



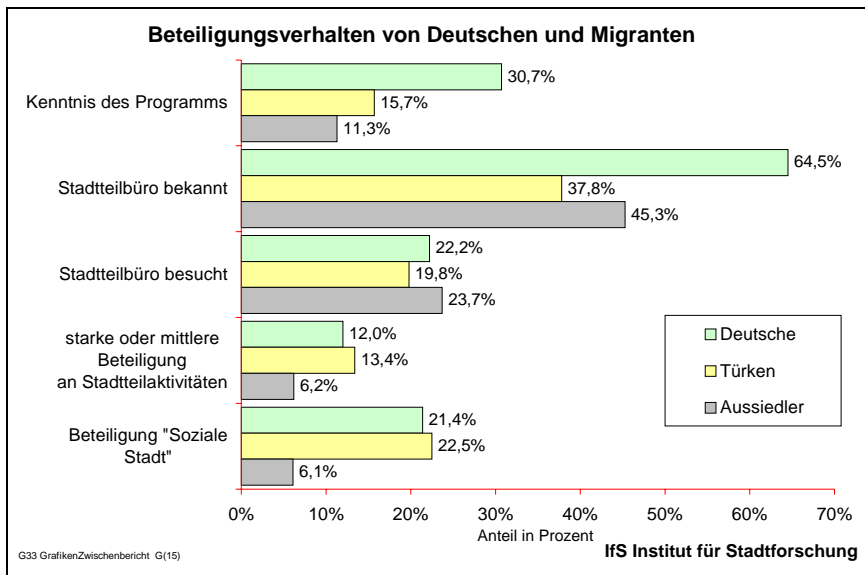
6.3.3 Beteiligung verschiedener Bewohnergruppen

Von besonderem Interesse ist beim Thema Beteiligung und Aktivierung, wie sich die Ergebnisse zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen unterscheiden. Über alle genannten Variablen hinweg lässt sich dabei dasselbe Muster erkennen: Bestimmte sozial benachteiligte Gruppen sind deutlich unterproportional in den Prozess einbezogen. Zu diesen Gruppen gehören z. B. die Aussiedler. Vergleicht man die Werte der Aussiedler mit dem Durchschnitt der Bewohner (siehe Grafik), so zeigt sich, dass Aussiedler zu geringeren Anteilen von dem Programm gehört haben, weniger das Stadtteilbüro kennen, seltener an Beteiligungsformen jenseits des Besuchs von Festen teilgenommen haben und nicht so häufig an Aktivitäten des Programms selbst beteiligt waren.¹¹⁴

¹¹⁴ Allerdings haben die Aussiedler das Stadtteilbüro nicht seltener besucht als andere Gruppen.

6. Aktivierung und Beteiligung

Abbildung 6.9

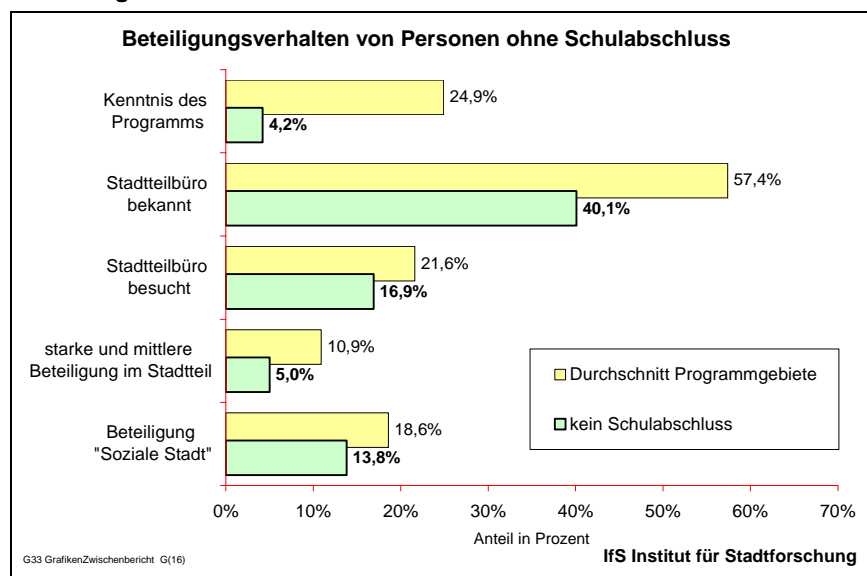


Interessant ist, dass diese Aussagen für die zweite große Migrantengruppe, die Bewohner türkischer Herkunft, nicht gelten. Die Türken schneiden zwar bei den Fragen, die sich auf den Informationsgrad beziehen (Kenntnis des Programms und Kenntnis des Stadtteilbüros), ebenfalls deutlich unterdurchschnittlich ab, doch bei der tatsächlichen Beteiligung bleiben sie im Unterschied zu den Aussiedlern nicht hinter dem Durchschnitt der Bewohner zurück: Ein geringfügiger Rückstand ist beim Besuch des Stadtteilbüros zu verzeichnen, kein Rückstand besteht bei der Beteiligung an Aktivitäten des Programms und an anspruchsvolleren Aktivitäten (Diskussionsveranstaltungen, Arbeitsgruppen und sonstige Gremien) im Stadtteil allgemein. Dieses auffällige Ergebnis ist offenbar auf die starke Stadtteilzentriertheit der türkischen Bewohner zurückzuführen. Die Stadtteilzentriertheit ("die meisten meiner Freunde und Bekannten wohnen im Stadtteil") ist ein wichtiger Faktor für die Beteiligungsbereitschaft und ist bei den Bewohnern türkischer Herkunft extrem stark ausgeprägt.

6. Aktivierung und Beteiligung

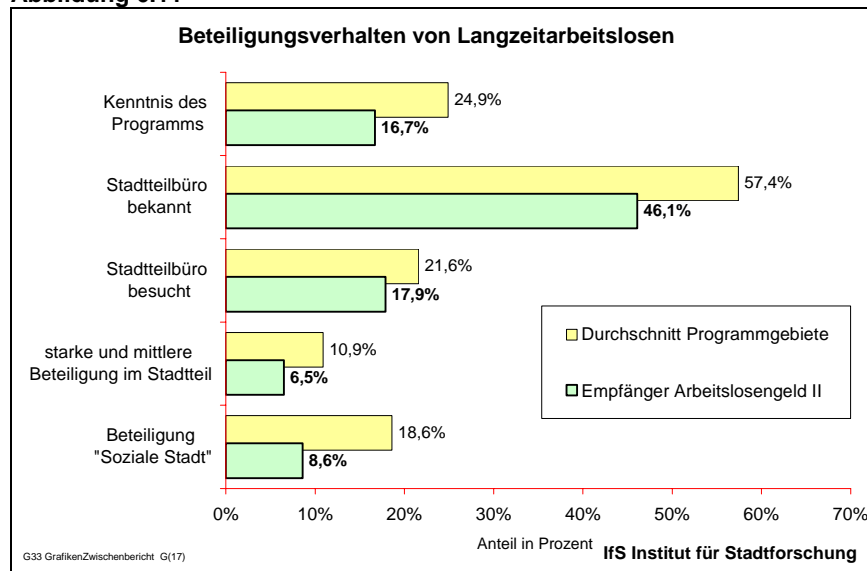
129

Abbildung 6.10



Neben den Aussiedlern bilden die Personen ohne Schulabschluss eine zweite Gruppe mit eindeutigen Beteiligungsdefiziten. Diese Gruppe weist in allen fünf relevanten Variablen deutliche Rückstände gegenüber dem Durchschnitt der Bewohner auf. Dies gilt auch für zwei weitere soziale Gruppen: die Empfänger von Arbeitslosengeld II und die jungen Leute zwischen 16 und 25 Jahren. Insgesamt zeigt sich in der Befragung sehr deutlich, dass eine Reihe von sozial benachteiligten Bewohnergruppen (Aussiedler, Personen ohne Schulabschluss, Langzeitarbeitslose) erkennbar schlechter in das Programm einbezogen werden konnten als der Durchschnitt der Bewohner.

Abbildung 6.11



6. Aktivierung und Beteiligung

130

6.4 Ergebnisse der Aktivierungs- und Beteiligungsansätze

An die Beteiligungsansätze im Rahmen der Sozialen Stadt NRW werden hohe Ansprüche gestellt. Sie sollen sowohl zur Aktivierung der Bewohner beitragen und dabei das geweckte Interesse und das Engagement für das individuelle Lebensumfeld und die Stadtteilentwicklung möglichst auch zukünftig aufrecht erhalten, als auch die Bewohner intensiver in die stadtteilbezogenen Entscheidungsprozesse auf der Projekt- und Programmebene einbeziehen. Das ILS NRW attestiert der Bewohnerbeteiligung eine "elementare Bedeutung für den Ansatz der integrierten Stadtteilerneuerung".¹¹⁵

Nach der Darstellung der Umsetzungsformen dieses Anspruchs soll abschließend der Frage nachgegangen werden, wer mit den unterschiedlichen Ausgestaltungsformen der Bewohnerbeteiligung in den Soziale-Stadt-Gebieten erreicht wird. In der nachfolgenden Tabelle werden die verschiedenen Aktivierungs- und Beteiligungsformen im Überblick hinsichtlich ihrer Funktion für den Stadtteilentwicklungsprozess, ihrer Zielgruppentauglichkeit und des in ihnen realisierbaren Einflusses auf das Stadtteilprogramm dargestellt.

¹¹⁵ ILS NRW 2000: S. 46.

6. Aktivierung und Beteiligung

Tabelle 6.1

Formen der Aktivierung und Beteiligung			
Form	Funktion	Tauglichkeit für Zielgruppen	Einflussmöglichkeiten der Bewohner auf das Programm
Informations- und Öffentlichkeitsarbeit	Informationsvermittlung, Möglichkeit zur Vernetzung schaffen	Teilweise sprachbedingte Einschränkungen	keine
Gemeinwesenarbeit (GWA)	Unterstützung bei der Artikulation von Interessen, projektunspecifische Aktivierung	Bewohner in belasteten Lebenslagen	keine direkten
Projektorientierte Beteiligungsansätze	Größere Akzeptanz der Maßnahme, Einbindung des Bewohnerwissens	Zielgruppen mit spezifischen Interessen, meist zeitlich begrenzt	Innerhalb des vorgegebenen Rahmens und auf Einzelmaßnahmen orientiert
Gremienbezogene Beteiligungsmöglichkeiten	Einbindung der Bewohner in Entscheidungsprozesse	Relativ hohe Anforderungen an Artikulationsfähigkeit, mit zunehmendem Einfluss der Gremien sinkende Niederschwelligkeit	Indirekte Einflussmöglichkeiten können das ganze Stadtteilprogramm umfassen, i. d. R. fokussiert auf Pauschalmittelverwendung
Verfügungsfonds/ Stadtteilbudgets	Vergabe eines beschränkten Budgets durch ein legitimes Bewohnergremium	Gremienspezifische Anforderungen, Interesse an Stadtteilentwicklung	Zumeist direkt gegeben, auf Fonds beschränkt
Stadtteilvereine	Selbstorganisation bewohnerschaftlicher Interessensvertretungen, Fortführung einzelner Stadtteilentwicklungsaspekte durch Bewohner	Organisations-Know-how bei den Funktionären, kontinuierliches Engagement bei den Mitgliedern	Über Mitgliederversammlungen, Vorstandsebene und aktive Mitglieder, reichen von Begleitung bis zu strategischen Entscheidungen
Bewohnerbeteiligung bei der Erarbeitung der IHK	Ermittlung von Bedarfen und Potenzialen, Einbeziehung der Bewohner in Programmausrichtung	Setzt stadtteilbezogene Perspektive und kommunalpolitische Kenntnisse voraus	Einflussmöglichkeiten auf zentrales Planungsdokument

Grundsätzlich zeigen sowohl die Ergebnisse der Befragung als auch die Erfahrungen der Programmverantwortlichen, dass stets nur eine Minderheit der Bewohner erreicht werden kann. In den Expertengesprächen wurde die Reichweite der Beteiligungsansätze oftmals als unzureichend eingeschätzt. Ein viel geäußelter Kommentar lautete, dass "immer nur dieselben Leute kommen". Der Rückstand der Gebietsbewohner bei der Beteiligung an stadtteilbezogenen Aktivitäten im Vergleich zu den Bewohnern in den Vergleichsgebieten erklärt sich aus den Merkmalen der Gebietsbevölkerung, die tendenziell stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind und über niedrigere Bildungsabschlüsse verfügen. Hinzu kommen sprachliche und kulturelle Barrieren. Insofern ist das Ergebnis wohl eher ermutigend und es ist anzunehmen, dass darüber hinausgehenden Ansprüchen eine unrealistische Einschätzung der Aktivierungsfähigkeit in den Quartieren zugrunde liegt.

6. Aktivierung und Beteiligung

132

Man kann den Abstand mit den größeren individuellen Schwierigkeiten erklären, die vielen Bewohnern keinen "Raum" für zusätzliche Beteiligungsaktivitäten lassen, weil sie zu sehr "mit sich selbst" beschäftigt sind. Häufig wurde von Sozialarbeitern beklagt, dass eine zunehmende Zahl gerade von jungen Leuten für sich keine Zukunftsperspektive aufbauen kann und sich in einem Leben geprägt von Arbeitslosigkeit und dem Bezug von Transfereinkommen dauerhaft einrichtet. Es ist deswegen weniger wahrscheinlich (was nicht bedeutet, dass es nicht doch vorkommt), dass diese Menschen plötzlich in Stadtteilgremien aktiv werden. Sie bei Festen oder offenen Treffs anzusprechen und schrittweise in Aktivitäten einzubinden ist meist die einzige Chance, diese individuellen Teufelskreise zu durchbrechen. Was durch solche informelle Arbeit erreicht wird, lässt sich allerdings nur schwer messen.

Eine Beteiligungsbarriere stellen sicher die sprachlichen und Verhaltensansprüche der formellen Partizipationsformen dar. Diese "Mittelschichtorientierung" der Bewohnerbeteiligung ist kaum zu vermeiden. Die Zahl der Bewohner, die sich in dieser Gremienwelt behaupten kann, ist vor allem in den Gebieten der Sozialen Stadt begrenzt, aber wie sich gezeigt hat, prinzipiell erweiterbar. Allerdings wachsen in den Gremien mit zunehmender "Beteiligungsgeschichte" zwangsläufig die Ansprüche an die Mitwirkenden, denn die Zahl der bereits geführten Grundsatzdebatten und der abgearbeiteten Themen wächst, so dass die Teilnehmer immer stärker einen "inner circle" bilden. Dieser Gefahr sind Akteursgremien ebenso ausgesetzt wie Bewohnervereine.

Auch wenn derartige Gremien landesweit noch keineswegs flächendeckend etabliert wurden, hat zumindest die Anzahl der Bewohnergremien mit Mitbestimmungseinfluss in den letzten Jahren zugenommen (vgl. Tabelle 6.2). Auch stieg im Laufe der Programmumsetzung der Anteil der Integrierten Handlungskonzepte, die unter Beteiligung der Bewohner aufgestellt wurden, von fünf auf sechs, während die Anzahl der Fälle ohne Bürgerbeteiligung von neun auf vier Stadtteilprogramme pro Programmwelle sank.

Tabelle 6.2

Entwicklung partizipativer Gremien im Zeitverlauf					
Gremium	Stadtteilprogramme	Programmstart			Tendenz
		1993-95	1996-98	1999-2002	
Mitgestaltende Akteursgremien	mit	10	7	7	→
	ohne	4	4	3	→
Bewohnergremium mit Mitbestimmungseinfluss	mit	1	2	3	↑
	ohne	13	9	7	↓
Bewohner- und Akteursbeteiligung an der IHK-Erarbeitung	mit	5	5	6	↑
	ohne	9	6	4	↓

Die dargestellten Tendenzen belegen insgesamt eine gewisse Tendenz der Ausweitung von Mitgestaltungsmöglichkeiten für Bewohner und Stadtteilakteure im Rahmen des Programms Soziale Stadt NRW. Trotz der sozialen Selektivität dieser Beteiligungsgremien beurteilten die Experten die in den durchgeführten

6. Aktivierung und Beteiligung

133

Stadtteilkonferenzen, Gebietsbeiräten etc. stattgefundene Partizipation der Bewohner an den Entscheidungsprozessen des Stadtteilprogramms eindeutig als eine Verbesserung der Input-Legitimation für die Stadtteilentwicklung. Dabei reichen die positiven Effekte von einer unter den Bewohnern erzeugten Aufbruchstimmung beispielsweise durch die Fortschreibungsprozesse von Integrierten Handlungskonzepten (z. B. Bottrop) bis hin zu ausdifferenzierten Gremienstrukturen, deren Anregungen von der Politik und Verwaltung respektiert und aufgegriffen werden. In diesen Gremien werden jährlich bis zu 250 bis 300 Teilnehmer eines Programmgebiets einbezogen (z. B. Gelsenkirchen-Südost).

Tabelle 6.3

Wie schätzen Sie die Wirksamkeit der Aktivierungs- und Beteiligungs-Aktivitäten bezogen auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen ein? Wer wird erreicht/nicht erreicht? (--werden gar nicht erreicht ++ werden sehr gut erreicht)							
	--	-	0	+	++	k. A.	Summe
Kinder			2	14	15	1	32
Jugendliche (M)			9	17	5	1	32
Jugendliche (J)		1	8	17	5	1	32
alte Menschen	1	4	9	9	4	4	31
Angehörige fremder Ethnien	1	5	8	13	4	1	32
AussiedlerInnen	2	7	6	9	1	4	29
Alleinerziehende	1	2	12	9	1	7	32
Arbeitslose/ Sozialhilfeempfänger			14	11	2	5	32
Frauen	1		6	18	5	2	32
Männer	1	2	13	13	1	2	32
andere	1			3	1	2	7

Quelle: Difu-Befragung 2002

Einen Zwischenstand zur Wirksamkeit der Aktivierungs- und Beteiligungsmaßnahmen liefern die Angaben der Programmverantwortlichen in der Befragung des Difu: Die stärksten Wirkungen werden bei der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen gesehen. Dies bezieht sich naturgemäß fast durchgängig auf projektbezogene Beteiligungsansätze. Frauen ließen sich insgesamt leichter einbeziehen als Männer, alte Menschen gelten generell als nicht so einfach zu erreichen. Auch bei Alleinerziehenden überwiegt ein skeptisches Urteil. Unterschiedlich wird die Aktivierung und Beteiligung der Migranten eingeschätzt. Während bei Ausländern das Urteil leicht positiv ausfällt, gelten Aussiedler als mehrheitlich schwer aktivierbar oder einzubeziehen.

Bei den Expertengesprächen war man fast durchgängig der Meinung, dass die Aktivierungsmaßnahmen bei den Migranten im Unterschied zu den Deutschen geringere Wirkungen hätten, sich diese nur schwer in die Stadtteilentwicklung einbinden ließen und ein geringeres Engagement als ihre deutschen Mitbewohner zeigten. Migranten seien nur für ihre eigenen Interessen mobilisierbar. Die Ergebnisse der Befragung zum gesellschaftlichen Engagement der Bewohner widersprechen dieser Sichtweise insofern, als Deutsche und Migranten fast ebenso häufig angaben, sich in mindestens einem der abgefragten Bereiche zu

6. Aktivierung und Beteiligung

134

engagieren. Erklären lässt sich dieser Widerspruch mit einem Blick auf die Bereiche, in denen sich die Migranten einerseits am stärksten (religiöse und kirchliche Dinge) und unterdurchschnittlich (karitative und "helfende" Tätigkeiten) engagieren. Der Appell der Akteure an die Bewohner geht aber in der Regel gerade in die Richtung, sie sollten sich für Dinge engagieren, von denen die "Allgemeinheit" oder der Stadtteil profitiert.

Den religiösen Kontext bei Aktivierungsbemühungen zu nutzen, ist in nahezu keinem Stadtteilprogramm versucht worden (Ausnahme davon z. B. in Hagen-Altenhagen). In manchen Gebieten lassen sich auf deutscher Seite vielmehr erhebliche Vorbehalte insbesondere den religiös geprägten Migrantenorganisationen gegenüber feststellen, in den meisten herrscht schlicht Unkenntnis über die Ausgangslage. Das ist angesichts der politischen und kulturellen Prägung der meisten Programmverantwortlichen nicht verwunderlich.

Teilweise sind es die Kirchen, die sich um einen religiösen Dialog bemühen. Sie sind hierfür eher die Experten als die Stadtteilmanager. Dass allerdings nur wenige Stadtteilmanager einen Migrationshintergrund haben, macht Lösungsansätze nicht leichter. Bei vielen Aussiedlern oder Kurden bilden beispielsweise krass negative Erfahrungen mit staatlichen Stellen starke Hemmschwellen für die Bereitschaft zur Beteiligung an den Aktivitäten eines im Grundsatz stark institutionalisierten Programms. Auch wenn es sicher nicht möglich sein dürfte, die unterschiedlichen Nationalitäten und Ethnien jeweils im Stadtteilbüro zu "repräsentieren", so gelten Stadtteilmanager mit Migrationshintergrund (oder Akteure mit vergleichbarer Funktion, z. B. in Essen-Altendorf und Gelsenkirchen Süd-Ost) grundsätzlich als hilfreich bei der Einbindung von Migranten in den Stadtteilentwicklungsprozess. Der institutionenbezogene Dialog mit Migranten war im Übrigen teilweise erfolgreicher als individuelle Einbindungsstrategien (vgl. Gladbeck-Butendorf und Essen-Katernberg).

Aber auch bei den deutschen Quartiersbewohnern ist die Bereitschaft zu gesellschaftlichem Engagement unterdurchschnittlich ausgeprägt. Insofern ist die Beobachtung einiger Programmverantwortlicher sicher zutreffend, dass die Bewohner in erster Linie aktiv werden, wenn eine direkte Betroffenheit (als Eltern, als Anwohner einer lauten Straße, als Adressat von Mieterhöhungen) vorliegt. In der Regel sei Beteiligung nur punktuell und temporär zu erreichen. Als umso größere Erfolge bei der Aktivierung und Einbindung bewohnergetragenen Engagements, das sogar über die Laufzeit der Stadtteilprogramme hinausreicht, können also - abgesehen von den zahlreichen loseren Initiativen - die 20 Stadtteilvereine angeführt werden (zehn davon wurden durch das Programm initiiert), in denen sich Stadtteilakteure und Vertreter der Bewohnerschaft für Stadtteilbelange engagieren.

Privates Engagement konnte in zahlreichen Fällen gefördert werden, wie z. B. die Pflege von Mietergärten (Dortmund-Clarenberg, Detmold-Herberhausen), Kinder, die ihren Skaterpark selber pflegen (Gladbeck-Butendorf), Bewohner, die wieder verstärkt in ihre Wohnungen investieren (Bergheim Süd-West), Menschen, die Feste organisieren, Patenschaften übernehmen, freiwillige Dienstleistungen erbringen. Umso erstaunlicher, dass diesem Aspekt der Programmarbeit

6. Aktivierung und Beteiligung

135

vergleichsweise wenig Bedeutung zugemessen wird, wie das Fehlen von Freiwilligenagenturen oder anderen organisierten Formen der Arbeit auf diesem Feld zeigt.

Jenseits der neuen stadtteilorientierten Steuerungsstrukturen gab es jedoch auf kommunaler Ebene auch Entscheidungsstrukturen ganz ohne erweiterte Mitsprachemöglichkeiten für die Bewohner. Bürger einzubeziehen gehört noch nicht überall zum "Normalfall". Vor allem die städtebaulichen Groß- bzw. Leitprojekte wurden in der Regel ohne Partizipation entschieden. Bei Entwicklungsgesellschaften, aber auch der Wirtschaftsförderung wurde Beteiligungsverfahren eher mit Skepsis begegnet. Man rechnete dort mit wenig zusätzlichem Input und fürchtete eher Irritationen und Verzögerungen. Noch hat man den Eindruck, dass die Mitbestimmungsmöglichkeiten für die Bewohner und Stadtteilakteure umso größer sind, je geringer die Projektrelevanz in finanzieller Hinsicht ist. Dabei ist es doch so, dass alle in Bewohnergremien getroffenen Beschlüsse im Nachhinein von den demokratisch verfassten Gremien (Bezirksvertretung und Rat der Stadt) legitimiert wurden. Es hat sich gezeigt, dass selbst dort, wo diese sich eine weitgehende "Selbstbindung" zugunsten der Bürgervoten auferlegt haben, kaum von der ultima ratio einer gegenläufigen Entscheidung Gebrauch gemacht wurde. Dies kann als Beleg für die produktive Erweiterung der klassischen durch die neuen Steuerungsstrukturen gedeutet werden.

6.5 Bewertung der Gebietsentwicklung

Die Beschreibung von Wirkungen der integrierten Projektentwicklung steht nicht im Vordergrund dieses Bausteins der Evaluierung. Erkenntnisse hierzu sind primär einerseits aus den Selbstevaluierungen und andererseits aus der Analyse der Kontextindikatoren zu gewinnen. Allerdings lassen sich einige Anhaltspunkte aus theoretischen Überlegungen zu den Fallstudien, aus den Aussagen der Experten und weitere aus den Einschätzungen der befragten Bewohner gewinnen. Die Hinweise sollen einen begrenzten Beitrag zur Gesamteinschätzung der Wirkungen des Programms liefern. Zunächst werden die allgemeinen Ergebnisse der Bewohnerbefragung dargestellt und dann die Befunde zu einzelnen Handlungsfeldern beleuchtet.

6.5.1 Die Ergebnisse der Bewohnerbefragung im Überblick

Um vergleichbare Angaben darüber zu gewinnen, welche Problemlagen in den "Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf" anzutreffen sind und wie diese von den Bewohnern wahrgenommen werden, wurde im Rahmen der Evaluierung eine Befragung in allen 35 Programmgebieten durchgeführt. Zusätzlich wurden 400 Personen aus Wohngebieten außerhalb der Förderkulisse als Vergleichsgruppe befragt. Die Bewohnerbefragung wurde zu Beginn der Untersuchung Anfang 2005 durchgeführt.¹¹⁶

¹¹⁶ Zur Methode vgl. Anlage 1.

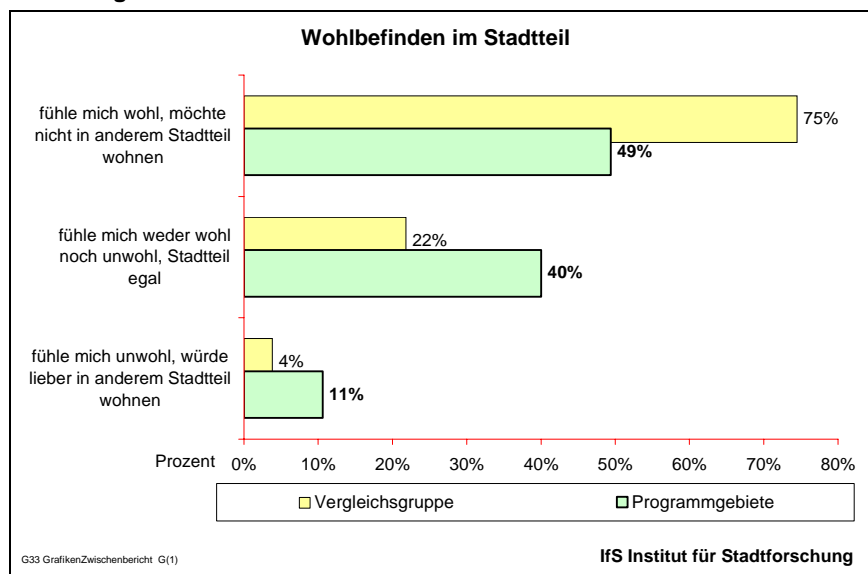
6. Aktivierung und Beteiligung

136

Sie zeigt, dass die Programmgebiete von ihren Bewohnern nicht grundsätzlich negativ bewertet werden. Zur Gesamtbewertung des Stadtteils standen drei Kategorien zur Auswahl: die positive Option "Ich fühle mich im Stadtteil wohl und möchte nicht in einem anderen Stadtteil wohnen", die negative Option "Ich fühle mich im Stadtteil nicht wohl und würde lieber in einem anderen Stadtteil wohnen" und eine mittlere, neutrale Kategorie. Von den in den Programmgebieten befragten Personen hat etwa die Hälfte (49 Prozent) die positive Bewertung gewählt, 40 Prozent wählten die neutrale Bewertung, und nur eine vergleichsweise kleine Minderheit von 11 Prozent kam zu einem negativen Urteil. Der Durchschnittswert liegt also deutlich im positiven Bereich.

Allerdings weist ein Blick auf die Vergleichsgruppe (Bewohner aus anderen Stadtteilen der Programmkstädte) darauf hin, dass es sich bei den Programmgebieten relativ gesehen tatsächlich um benachteiligte Stadtteile handelt. Denn hier wird deutlich, dass der eigene Stadtteil normalerweise noch wesentlich positiver beurteilt wird: In der Vergleichsgruppe wählen nicht weniger als 75 Prozent (statt 49 Prozent) die positive Kategorie und nur 4 Prozent (statt 11 Prozent) die negative Variante. Der Durchschnittswert auf der Dreierskala¹¹⁷ liegt in der Vergleichsgruppe bei 1,29 in den Programmgebieten nur bei 1,61.

Abbildung 6.12



Am anschaulichsten wird der Unterschied, wenn man die negative und die neutrale Bewertungskategorie zusammenfasst. Liegt der Anteil derjenigen Bewohner, die keine dezidiert positive Meinung von ihrem Stadtteil haben, in den "normalen" Stadtteilen lediglich bei einem Viertel (26 Prozent), so ist es in den Programmgebieten bereits die Hälfte (51 Prozent). Aufschlussreich ist auch, dass kein einziges der 35 Programmgebiete das Ergebnis der Vergleichsgruppe erreicht. Dennoch ist die Spannweite der Ergebnisse in den Programmgebieten beträchtlich. Kommen in Gladbeck-Butendorf nur 32 Prozent und in Detmold-Herberhausen

¹¹⁷ Die Dreierskala ergibt sich in numerischer Form aus der Zuordnung der Ziffern 1 bis 3 zu den drei Antwortkategorien ja, möglicherweise und nein.

6. Aktivierung und Beteiligung

137

nur 37 Prozent zu einem kritischen oder einem neutralen Urteil über den eigenen Stadtteil, so sind es in Duisburg-Marxloh und Remscheid-Rosenhügel jeweils 68 Prozent und in Essen-Altendorf 73 Prozent.

Die nur verhalten positive Bewertung der Programmgebiete schlägt sich auch in einer erhöhten Umzugsbereitschaft nieder. Der Anteil der Bewohner, die vorhaben, innerhalb der nächsten zwei Jahre aus dem Stadtteil wegzuziehen, liegt in den Programmgebieten bei 9,4 Prozent; hinzu kommen 7,0 Prozent, die "möglicherweise" wegziehen werden. Unter den Befragten der Vergleichsgruppe wollen nur 4,7 Prozent den Stadtteil verlassen, weitere 3,1 Prozent werden dies möglicherweise tun.

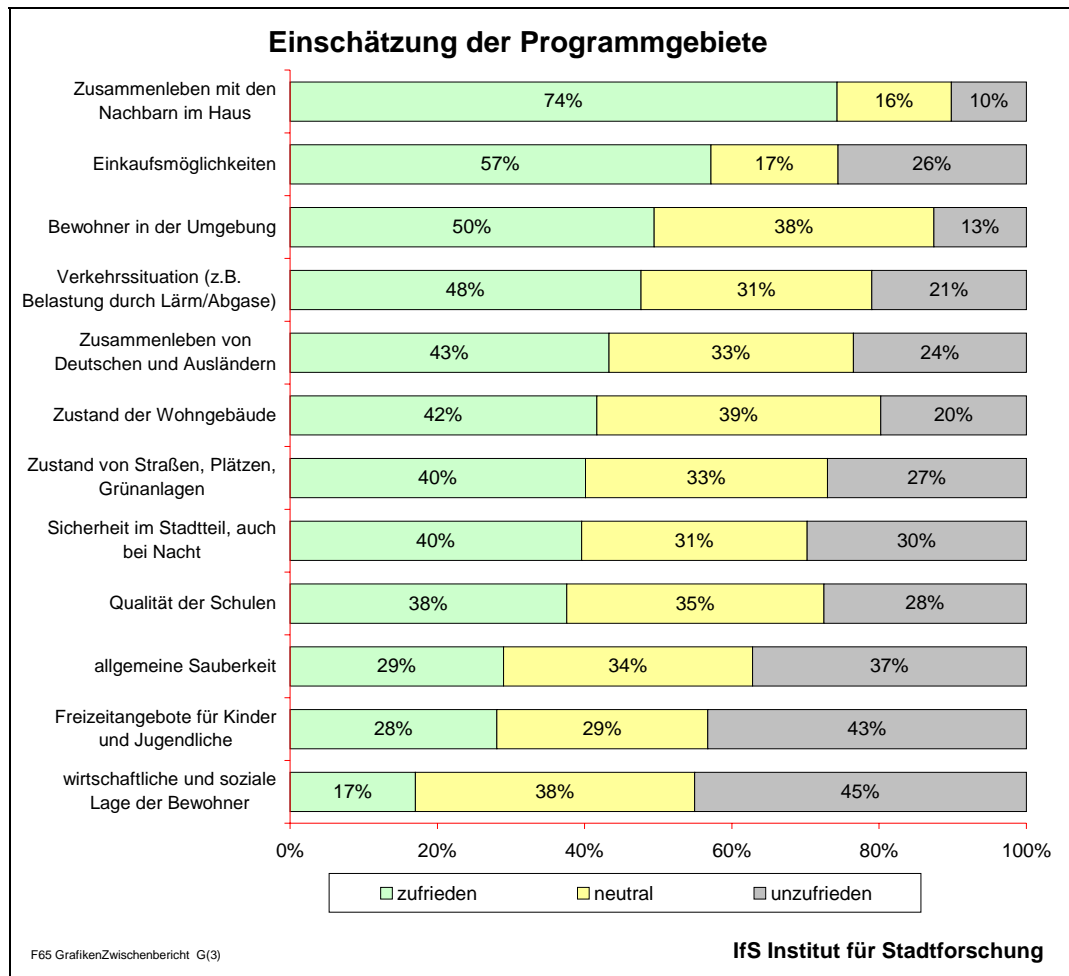
Bei der Gesamtbewertung des Stadtteils gibt es keine Unterschiede zwischen den Altbau- und den Neubaugebieten der Sozialen Stadt NRW. Der Durchschnittswert auf der Dreierskala fällt in beiden Gebietstypen mit 1,61 exakt gleich aus. Dagegen zeigt sich, dass die Gebiete in kleineren Städten besser abschneiden als diejenigen in größeren Städten.

6.5.1.1 Bewertung in den einzelnen Dimensionen

In der Bewohnerbefragung wurde nicht nur um eine Gesamtbewertung des Stadtteils, sondern auch um eine Bewertung verschiedener Dimensionen des Stadteillebens gebeten (Skala von 1 = "sehr zufrieden" bis 5 = "sehr unzufrieden"). Dabei zeigt sich in den einzelnen Dimensionen ein sehr unterschiedliches Bild.

6. Aktivierung und Beteiligung

Abbildung 6.13



Die im Vergleich kritischere Bewertung der Programmgebiete gegenüber der Vergleichsgruppe ist offenbar weder auf das nachbarschaftliche Zusammenleben (Zusammenleben mit den Nachbarn im Haus, Bewohner in der Umgebung) noch auf die Infrastruktur jenseits des sozialen Bereichs (Einkaufsmöglichkeiten, Verkehrssituation) zurückzuführen. Denn diese Bereiche werden von den Bewohnern der Programmgebiete überwiegend positiv beurteilt, und der Abstand gegenüber der Durchschnittsbewertung bei der Vergleichsgruppe (Rückstand) fällt gering aus (vgl. Tabelle 6.4).

6. Aktivierung und Beteiligung

Tabelle 6.4

Bewertung der Programmgebiete und Verhältnis zur Vergleichsgruppe		
	Durchschnittswert (1="sehr zufrieden" bis 5="sehr unzufrieden")	Rückstand gegenüber der Vergleichsgruppe
Positive Bewertung, geringer Unterschied zur Vergleichsgruppe		
Zusammenleben mit den Nachbarn im Haus	2,07	0,21
Einkaufsmöglichkeiten	2,60	0,20
Verkehrssituation (z. B. Belastung durch Lärm und Abgase)	2,68	0,12
Neutrale Bewertung, mittlerer Unterschied zur Vergleichsgruppe		
Zustand der Wohngebäude	2,70	0,42
Zustand von Straßen, Plätzen, Grünanlagen	2,88	0,36
Qualität der Schulen	2,91	0,30
Sicherheit im Stadtteil, auch bei Nacht	2,93	0,33
Negative Bewertung, großer Unterschied zur Vergleichsgruppe		
allgemeine Sauberkeit	3,18	0,64
wirtschaftliche und soziale Lage der Bewohner	3,40	0,74
Quelle: Bewohnerbefragung IfS		

Etwas stärker könnte die verhaltene Gesamtbewertung mit den baulichen Dimensionen (Zustand der Wohngebäude, Zustand von Straßen, Plätzen, Grünanlagen), den atmosphärischen Aspekten (Zusammenleben von Deutschen und Ausländern,¹¹⁸ Sicherheit im Stadtteil) sowie der Qualität der Schulen zusammenhängen. In diesen Bereichen findet man eine mittlere Bewertung und mittlere Differenzen zur Vergleichsgruppe.

Entscheidend scheinen jedoch zwei andere Dimensionen zu sein: Die allgemeine Sauberkeit im Stadtteil und die wirtschaftliche und soziale Lage der Bewohner werden überwiegend negativ bewertet. Zugleich handelt es sich um die beiden Dimensionen, in denen der Rückstand gegenüber der Vergleichsgruppe mit Abstand am größten ist. Denn in der Vergleichsgruppe liegt das Ergebnis auch bei diesen beiden Aspekten weit im positiven Bereich (Verhältnis von Zufriedenen und Unzufriedenen: 55 Prozent zu 15 Prozent bzw. 47 Prozent zu 15 Prozent).

Beide Indikatoren drücken ein Gefühl allgemeiner Stigmatisierung aus. Unmittelbar sichtbar wird dies in der Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bewohner. Man ist sich bewusst, in einem Stadtteil zu leben, der am Ende der sozialen Skala der Stadt steht. Die Unzufriedenheit mit der allgemeinen Sauberkeit im Gebiet hat sich in Bewohnerumfragen häufig als ein Indikator für eine diffuse Unzufriedenheit mit den Lebensverhältnissen in einem Stadtteil erwiesen. Er lässt sich vordergründig natürlich als Hinweis auf Unsauberkeit inter-

¹¹⁸ Beim Zusammenleben von Deutschen und Ausländern liegt der Durchschnittswert auf der Fünferskala bei 2,80, der Rückstand gegenüber der Vergleichsgruppe fällt mit 0,24 etwas geringer aus als bei den übrigen Items der mittleren Gruppe. Das Item "Zusammenleben von Deutschen und Ausländern" wurde deshalb nicht in Tabelle 6.4 aufgenommen.

6. Aktivierung und Beteiligung

140

pretieren, dahinter steht jedoch der Eindruck einer weitaus allgemeineren Verwahrlosung vieler Aspekte des Lebens.¹¹⁹

6.5.1.2 Problemprofil in Altbau- und Neubaugebieten

Problemstruktur und wahrgenommenes Problemniveau unterscheiden sich dabei in gewissem Maße zwischen den Altbaugebieten und den Neubaugebieten der Sozialen Stadt NRW. Zwar schneiden Altbau- und Neubaugebiete bei der Gesamtbewertung des Stadtteils exakt gleich ab, doch bei der konkreten Bewertung der einzelnen Dimensionen des Stadtteillebens fallen die Ergebnisse in den Neubaugebieten erkennbar besser aus. Während es sich in den meisten Fällen um geringe bis moderate Differenzen handelt, schneiden die Neubaugebiete in drei Dimensionen wesentlich besser ab als die Altbaugebiete: beim Zustand von Straßen, Plätzen und Grünanlagen, bei der Verkehrssituation (z. B. Belastung durch Lärm und Abgase) und bei den Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche. In diesen Bereichen sehen die Bewohner der Neubaugebiete keine wesentlichen Probleme; das Ergebnis fällt hier genauso gut oder sogar besser aus als in der Vergleichsgruppe.

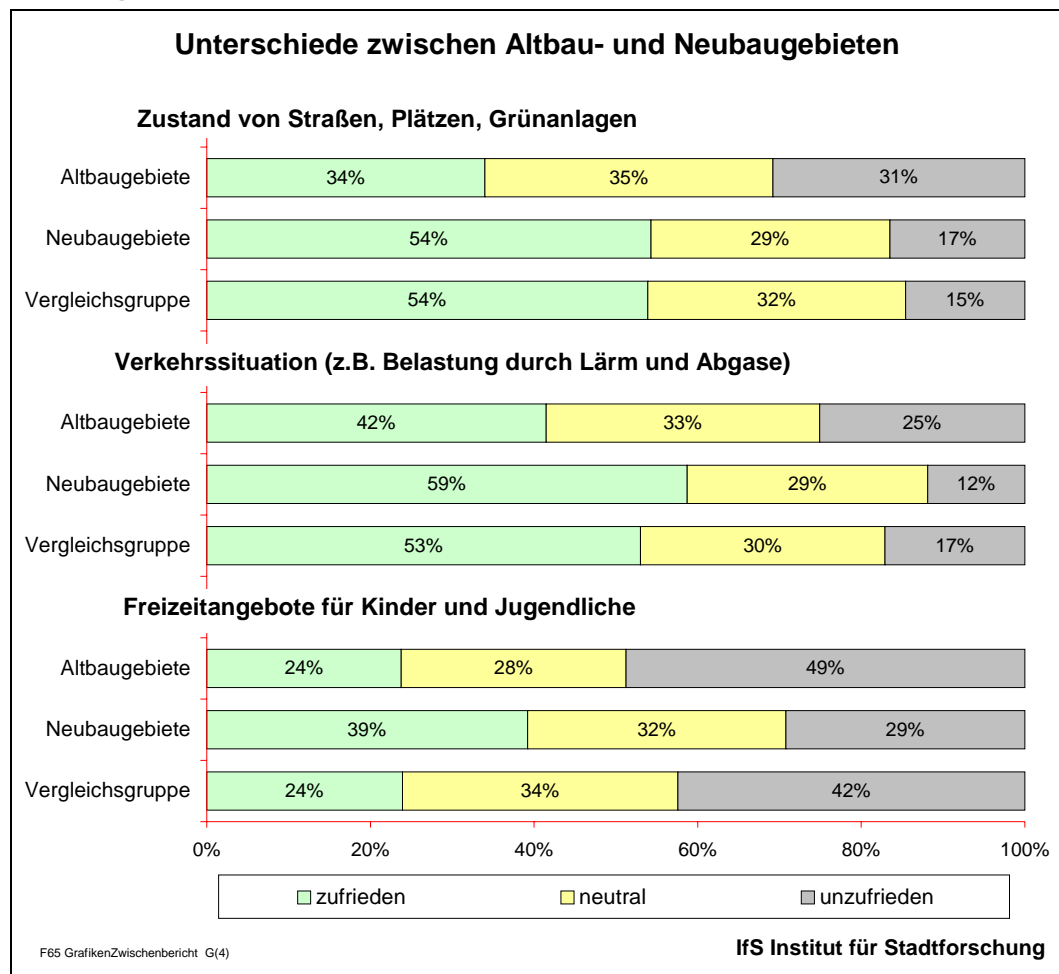
Legt man die zwölf Einzelbereiche zugrunde, die in der Befragung beurteilt werden sollten, so müsste die Gesamtbewertung der Neubaugebiete deutlich besser ausfallen als bei den Altbaugebieten. Die Tatsache, dass dies nicht der Fall ist, deutet auf ein allgemeines Manko der betreffenden Wohngebiete in den Augen der Bewohner hin.

Die Ergebnisse zeigen zweierlei: Erstens ist die Gesamtbewertung der Wohn- und Lebenssituation in einem Stadtteil nicht quasi die "Quersumme" der Einzelbewertungen. Offenbar kommt ein "Lebensgefühl" hinzu, das die Gesamtbeurteilung zusätzlich beeinflusst. Dies wird wesentlich geprägt durch die zentrale Schwäche aller Gebiete, nämlich die wirtschaftliche Situation der Bewohner. Hinzu kommt das Gefühl einer sozialräumlichen Stigmatisierung aufgrund der Tatsache, dass man in einem Gebiet mit schlechtem Image lebt. Zweitens zeigen die Ergebnisse, dass sich in den Gebieten negative Aspekte tatsächlich überlagern und ergänzen. Die Problemlage selbst ist also insofern "integriert", als ihre einzelnen Aspekte sich gegenseitig beeinflussen, bedingen oder sogar verstärken.

¹¹⁹ Auf den Aspekt der Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche wird weiter unten eingegangen.

6. Aktivierung und Beteiligung

Abbildung 6.14



6.5.1.3 Bewertung durch verschiedene Bewohnergruppen

Als markantes Ergebnis der Bewohnerbefragung zeigt sich, dass die Bewohner mit höherem Bildungsgrad (vor allem die Bewohner mit Abitur) die Programmgebiete deutlich kritischer bewerten als die formal weniger gebildeten Bewohnergruppen. Während die dezidiert positive Gesamtbewertung des Stadtteils von 58 Prozent der Personen ohne Schulabschluss und ebenfalls 58 Prozent der Personen mit Hauptschulabschluss gewählt wird, stimmen ihr nur 43 Prozent der Bewohner mit Realschulabschluss und 34 Prozent der Bewohner mit Abitur zu. Auch in der Vergleichsgruppe zeigt sich, dass die Gebildeteren ihren Stadtteil tendenziell schlechter bewerten, doch in den Programmgebieten ist dieser Effekt besonders ausgeprägt.

6. Aktivierung und Beteiligung

Tabelle 6.5

Bewertung des Stadtteils nach Bildungsgrad (Anteile in %)						
	Programmgebiete			Vergleichsgruppe		
	positiv	neutral	negativ	positiv	neutral	negativ
ohne Schulabschluss	58	36	6	*	*	*
Hauptschulabschluss	58	34	8	81	16	3
Realschulabschluss	43	43	14	74	21	6
Abitur	34	53	13	66	31	3
Gesamt	49	40	11	75	22	4
* zu geringe Fallzahl						
Quelle: Bewohnerbefragung IFS						

In den Programmgebieten äußern sich also gerade die weniger gebildeten und damit sozial schwächeren Gruppen weniger kritisch über ihren Stadtteil. Ähnliches gilt für die Gruppe der Migranten. Hier sind es immerhin überdurchschnittliche 54 Prozent, die die positive Bewertung wählen (Deutsche: 47 Prozent). Besonders hohe Anteile von Bewohnern mit positiver Bewertung des Stadtteils finden sich in den beiden größten Migrantengruppen, bei den Bewohnern mit türkischer und mit russischer Herkunft (Türken: 60 Prozent, Aussiedler: 56 Prozent). In der Tendenz sind es eindeutig *nicht* die objektiv stärker marginalisierten Gruppen, die zu einer kritischen Bewertung der Programmgebiete neigen.

Die kritische Haltung der gebildeteren Schichten schlägt sich deutlich in ihrer Umzugsbereitschaft nieder. Während bei den Personen ohne Schulabschluss nur 4,5 Prozent vorhaben, in den nächsten beiden Jahren aus dem Stadtteil fortzuziehen, sind es bei den Bewohnern mit Abitur schon 18,1 Prozent.¹²⁰ Mit der bei den verschiedenen Gruppen unterschiedlichen Bewertung der Stadtteile geht also durchaus die Gefahr eines auch in Zukunft fortschreitenden Segregationsprozesses einher.

Bei der kritischeren Einstellung der gebildeten Schichten spielt eine besondere Eigenschaft der Bewohner mit höheren Bildungsabschlüssen eine wichtige Rolle. Im Unterschied zu den weniger gebildeten Schichten sind diese Bewohner sehr viel weniger auf ihren Stadtteil orientiert. Der Anteil der Personen, deren Freunde und Bekannte überwiegend innerhalb des Stadtteils wohnen, nimmt mit dem Bildungsgrad rapide ab: Haben von den Bewohnern ohne Schulabschluss noch 45 Prozent und von den Bewohnern mit Hauptschulabschluss 35 Prozent ihre Freunde und Bekannte überwiegend im Programmgebiet, so sind es bei den Bewohnern mit Realschulabschluss nur noch 25 Prozent und bei denjenigen mit Abitur lediglich 14 Prozent. Neben dem Bildungsgrad ist der Grad der Stadtteilzentriertheit auch von der Herkunft der Bewohner abhängig. Vor allem die Bewohner türkischer Herkunft zeichnen sich im Vergleich zu den Deutschen durch eine extreme Orientierung auf den eigenen Stadtteil aus, die viele der abweichenden Wertungen und Einstellungen erklärt. Denn unter den Bewohnern türkischer Herkunft sind diejenigen, deren Freunde und Bekannte überwiegend im

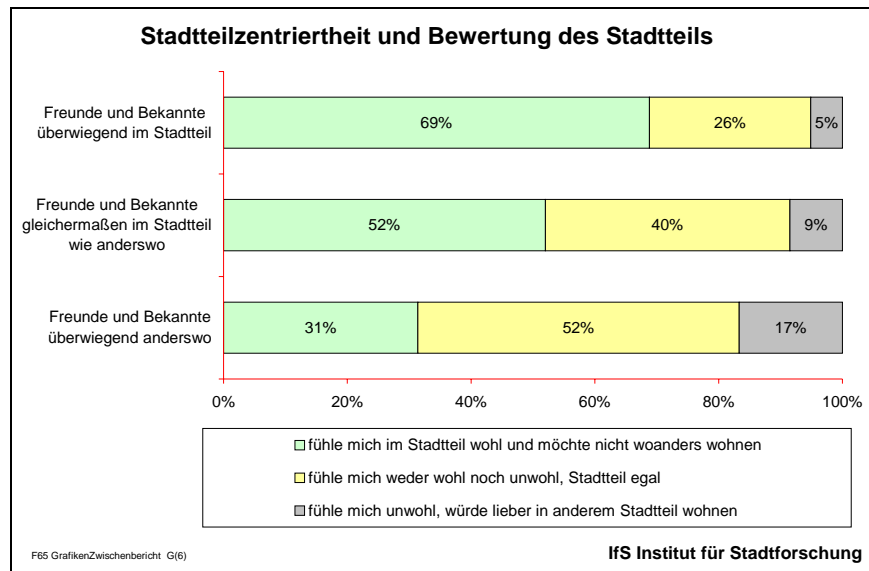
¹²⁰ Plus 6,0 Prozent "möglicherweise" bei den Bewohnern ohne Schulabschluss (insgesamt also 10,5 Prozent) und 10,6 Prozent "möglicherweise" bei den Bewohnern mit Abitur (insgesamt also 28,7 Prozent).

6. Aktivierung und Beteiligung

143

Stadtteil selbst wohnen, mit 51 Prozent (überwiegend anderswo: 14 Prozent) ganz im Gegensatz zur deutschen Bevölkerung (26 Prozent gegenüber 41 Prozent) deutlich in der Mehrheit.

Abbildung 6.15



Der Grad der Stadtteilzentriertheit ist ein wichtiger Faktor sowohl für die Gesamtbewertung des Stadtteils als auch für die Umzugsbereitschaft der verschiedenen Bewohnergruppen. Analysiert man in einem multivariaten Modell die verschiedenen Einflussfaktoren, von denen die Bewertung des Stadtteils abhängt, so erweist sich die Stadtteilzentriertheit als der eindeutig wichtigste Faktor - je stärker die Freunde und Bekannten im Stadtteil konzentriert sind, desto günstiger fällt die Bewertung aus. Daneben hängt die Gesamtbewertung des Stadtteils noch vom Bildungsgrad als solchem (je geringer der Bildungsgrad, desto günstiger die Bewertung) und von der Größe der jeweiligen Stadt (je größer die Stadt, desto ungünstiger die Bewertung) ab. Keinen Einfluss haben bei multivariater Betrachtung die Größe des Programmgebiets, der Gebietstyp (Altbau/Neubau) sowie der Migrantensstatus als solcher (abgesehen von der höheren Stadtteilzentriertheit der Migranten).

6.5.1.4 Wahrnehmung der Entwicklung in den letzten Jahren

Die Frage, wie die Bewohner die Entwicklung der Programmgebiete in den letzten Jahren beurteilen, ist für die Evaluation des Programms Soziale Stadt NRW von besonderer Bedeutung. Zwar kann diese Entwicklung nur teilweise dem Programm zugeschrieben werden, doch zumindest geben die Antworten der Bewohner Hinweise darauf, in welchen Bereichen das Programm grundsätzlich Wirkungen entfaltet hat.

6. Aktivierung und Beteiligung

144

6.5.1.5 Bewertung der Gesamtentwicklung

Die Entwicklung der Programmgebiete in den letzten Jahren wird von den Bewohnern überwiegend positiv betrachtet. 39 Prozent sehen eine positive (oder sehr positive) Entwicklung, nur 21 Prozent eine negative (oder sehr negative) Entwicklung des Stadtteils; 41 Prozent der Bewohner entscheiden sich für die neutrale Kategorie. Allerdings fällt das Ergebnis bei der Vergleichsgruppe noch etwas positiver aus. Hier sehen etwa genauso viele Bewohner wie in den Programmgebieten eine positive Entwicklung (40 Prozent), aber noch deutlich weniger als in den Programm-Stadtteilen (nämlich nur 10 Prozent) eine negative Entwicklung. Auf dieser Grundlage kann das Ergebnis für die Programmgebiete der Sozialen Stadt NRW als moderat erfolgreich bewertet werden: Zwar bleiben die Programmgebiete leicht hinter der Vergleichsgruppe zurück, aber es kann auf der Grundlage der Bewertungen durch die Befragten keineswegs behauptet werden, die Gebiete insgesamt befänden sich weiterhin in einer Abwärtsentwicklung.

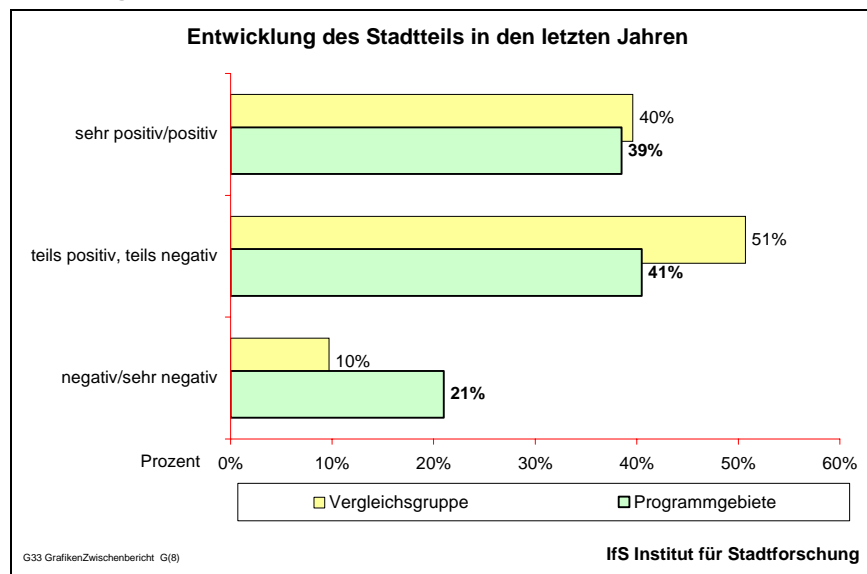
Eine positive Entwicklung wird dabei eher in den Neubaugebieten (44 Prozent positiv, 18 Prozent negativ) als in den Altbaugemeinden (36 Prozent positiv versus 23 Prozent negativ) gesehen - die Neubaugebiete schneiden damit ungefähr genauso gut ab wie die Vergleichsgruppe. Daneben scheint auch die Größe der betreffenden Stadt relevant für die Entwicklung in den letzten Jahren zu sein. Denn Programmgebiete, die sich in größeren Städten (über 250.000 Einwohner) befinden, schneiden in der Bewohnerbefragung erkennbar schlechter ab (33 Prozent positiv versus 28 Prozent negativ).

Bei den kleineren Programmgebieten (bis 10.000 Einwohner) ist eine sehr günstige Entwicklung zu verzeichnen. Fast die Hälfte der Bewohner (49 Prozent) sehen eine positive, nur 15 Prozent eine negative Entwicklung - dieses Ergebnis ist sogar etwas besser als das der Vergleichsgruppe. Bei den großen Programmgebieten (über 18.000 Einwohner) fällt das Ergebnis dagegen deutlich schlechter aus und liegt sogar leicht im negativen Bereich (27 Prozent positiv, 32 Prozent negativ). Zumindest in der gegenwärtigen Programmkulisse der Sozialen Stadt NRW scheint das Programm also in den kleinen Gebieten deutlich besser zu wirken als in den großen. Inwieweit die Förderung kleiner Programmgebiete damit effizienter ist als die Förderung größerer Gebiete, ließe sich allerdings nur unter Einbezug des Indikators "eingesetzte Fördermittel pro Einwohner" ermitteln.

6. Aktivierung und Beteiligung

145

Abbildung 6.16



6.5.1.6 Die Ergebnisse nach Handlungsfeldern

Auf den ersten Blick kann die insgesamt eher positive Entwicklung der Programmgebiete auf vier Dimensionen des Stadteillebens zurückgeführt werden, deren Entwicklung von den Bewohnern erstens überwiegend positiv und zweitens günstiger als in der Vergleichsgruppe bewertet wird: die beiden baulichen Dimensionen Zustand der Wohngebäude und Zustand von Straßen, Plätzen und Grünanlagen sowie die Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche und die Einkaufsmöglichkeiten. Bauliche und städtebauliche Aufwertung sind ebenso wie das Handlungsfeld Kinder und Jugendliche zentrale Einsatzbereiche des Programms Soziale Stadt NRW. Die positive Entwicklung auf diesen drei Feldern, mit der sich die Programmgebiete auch von der Vergleichsgruppe positiv abheben, dürfte zumindest teilweise auf die Aktivitäten des Programms zurückzuführen sein. Schwer zu bestimmen ist, inwieweit das Programm auch für die positive Entwicklung der Einkaufsmöglichkeiten bedeutsam war.

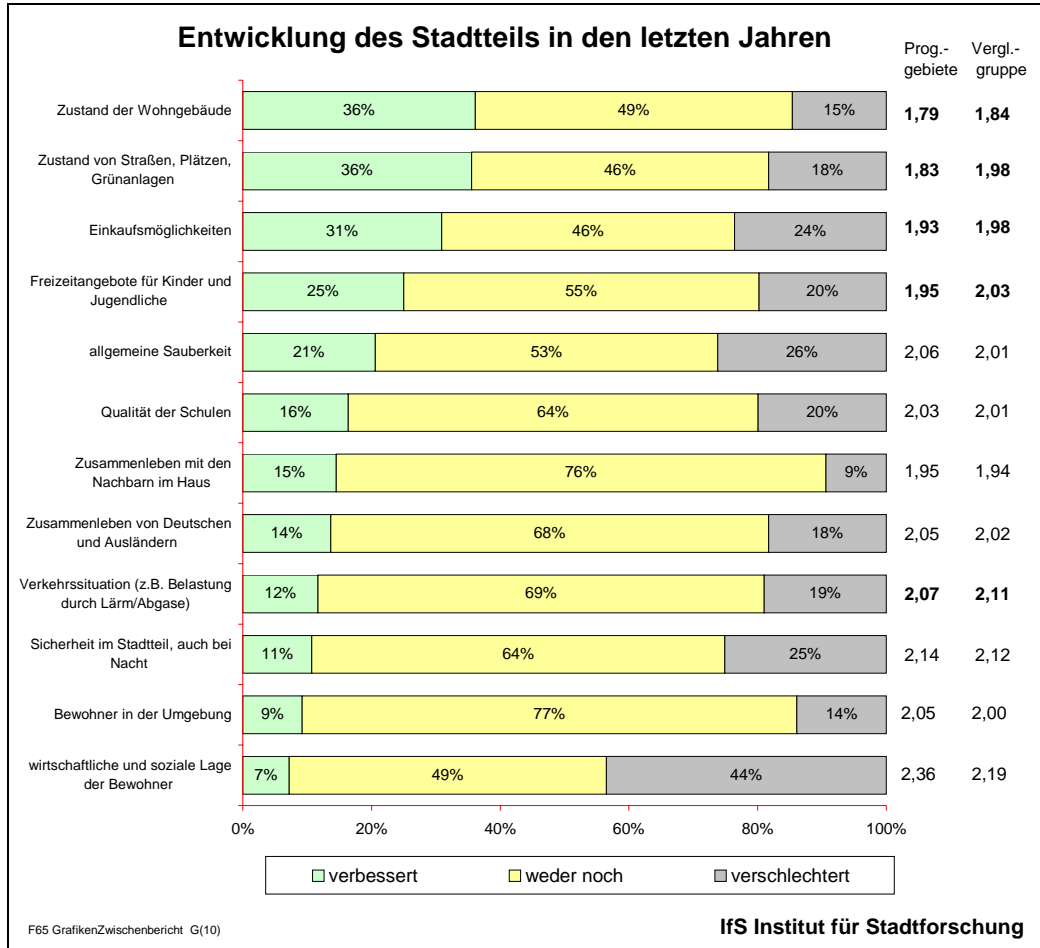
Auf der anderen Seite gibt es zwei Dimensionen des Stadteillebens, die sich in den Augen der Bewohner auch in den letzten Jahren erkennbar verschlechtert haben: die Sicherheit im Stadtteil und die wirtschaftliche und soziale Lage der Bewohner. Während die Bewertung bei der Sicherheit im Stadtteil sehr ähnlich ausfällt wie in der Vergleichsgruppe, fallen die Programmgebiete bei der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bewohner gegenüber der Vergleichsgruppe weiter zurück. In den Programmgebieten war offenbar nicht nur die ungünstige allgemeine Konjunkturlage der letzten Jahre wirksam - die wirtschaftliche und soziale Lage hat sich zumindest in den Augen der Bewohner *überproportional* verschlechtert. Dieses Ergebnis bestätigt einen Eindruck, der sich aus verschiedenen Bewohner- und Akteursbefragungen zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt ergibt: Im Gegensatz zu den baulichen Dimensionen und der sozialen Inf-

6. Aktivierung und Beteiligung

146

rastruktur ist das Programm offensichtlich nicht in der Lage, die wirtschaftliche und soziale Lage der Bewohner positiv zu beeinflussen.

Abbildung 6.17



Erläuterung: Bei den Werten in den beiden Spalten rechts handelt es sich um die Durchschnittswerte auf der Skala von 1="verbessert" bis 3="verschlechtert".

Bei den übrigen sechs Dimensionen liegen die Durchschnittswerte ziemlich nahe beim neutralen Wert 2,0 ("weder verbessert noch verschlechtert"), ohne dass es auffällige Differenzen zur Vergleichsgruppe gäbe. Es handelt sich hier um verschiedene Aspekte des Zusammenlebens im Stadtteil (Zusammenleben mit den Nachbarn im Haus, Bewohner in der Umgebung, Zusammenleben von Deutschen und Ausländern), hinzu kommen die allgemeine Sauberkeit, die Qualität der Schulen und die Verkehrssituation. Mit einer Ausnahme (allgemeine Sauberkeit) sind dies Bereiche, in denen sich in den letzten Jahren wenig bewegt hat: Mindestens 64 Prozent der Bewohner geben jeweils an, die Situation habe sich weder verbessert noch verschlechtert. Entsprechend dürften diese Bereiche keinen großen Einfluss auf die Gesamtentwicklung der Programmgebiete gehabt haben.

6. Aktivierung und Beteiligung

147

Handlungsfeld Bildung, Schule

Die Beurteilung dieses Handlungsfeldes durch die Bewohner fällt im Vergleich zur Einschätzung der Vergleichsgruppe im Allgemeinen nur wenig negativer aus. Nur in besonders problematischen Stadtteilen wird die Qualität der Schulen schlechter bewertet. Allerdings enthalten sich hierzu relativ viele Befragte einem Urteil. Knapp 80 Prozent können sich auch nicht entscheiden, ob sich die Qualität verändert hat, diese Frage wird von mehr als einem Drittel der Befragten nicht beantwortet. Insofern kann die Bewertung durch die Bewohner kaum weiterhelfen. Da auch dort, wo das Handlungsfeld Schule eine nennenswerte Rolle spielte, von allen Schulen stets nur wenige zu besonderem Engagement bereit waren, müsste den Wirkungen jeweils vor Ort differenzierter nachgegangen werden.

Handlungsfeld Arbeit, berufliche Qualifikation, Wirtschaftsförderung

Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen, ist nur in ganz wenigen Ausnahmefällen gelungen. Selbst bei erfolgreicher Arbeit auf dem Gebiet der Lokalen Ökonomie verhalfen die Existenzgründungen numerisch nur einem kleinen Kreis zu neuer Erwerbsmöglichkeit. Der Erfolg dieser Maßnahmen liegt mehr auf dem Gebiet der Verbesserung der Versorgungsinfrastruktur der Gebiete und einer Aufwertung ihres Erscheinungsbildes. Gleichzeitig verschärften sich die Probleme auf dem Arbeitsmarkt in solchem Maße, dass die bescheidenen Wirkungen des Programms weit überkompensiert wurden.

Insofern nimmt es nicht Wunder, wenn die Einschätzung der Befragten, was die Veränderung der materiellen Lage der Bewohner angeht, sehr skeptisch ausfällt. Etwa die Hälfte der Bewohner sieht hier keine Veränderung und 44 Prozent nehmen sogar eine Verschlechterung wahr. In dieser Einschätzung sind sich Experten und Bewohner im Wesentlichen einig. Hinsichtlich des zentralen Aspekts, die materiellen Teilhabechancen der Bevölkerung in den Gebieten zu erhöhen, erweist sich das Programm also als weitgehend wirkungslos. Als Teilerfolg kann gewertet werden, dass in rund der Hälfte der Fälle keine weitere Verschlechterung der Lage wahrgenommen wird. Das könnte als Hinweis darauf gewertet werden, dass es mehrheitlich gelungen ist, eine weitere Abwärtsentwicklung aufzuhalten.

Handlungsfeld Bauen und Wohnen, Wohnumfeld und Infrastruktur

Die stärksten Verbesserungen werden von den Gebietsbewohnern in diesem Handlungsfeld wahrgenommen. Auch wenn der Nachweis nicht erbracht werden kann, in welchem Umfang dies jeweils auf Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Programm Soziale Stadt NRW zurückgeführt werden kann, so ist ein Zusammenhang doch sehr wahrscheinlich. Das Urteil der Befragten bezieht sich im Einzelnen auf die Aspekte

- Verbesserung der Gebäudesubstanz,
- Verbesserung des Wohnumfeldes,

6. Aktivierung und Beteiligung

148

- Verbesserung der Infrastruktur (Einkaufsmöglichkeiten sowie Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche).

In diesen Aspekten überwiegen die positiven Einschätzungen der Gebietsbevölkerung bei der Beurteilung der Entwicklung ihrer Stadtteile. In den beiden ersten Punkten sind eher die Kernkompetenzen der Stadterneuerung angesprochen, im Fall des Einzelhandels schlagen sich Anstrengungen auf dem Feld der Lokalen Ökonomie nieder und bei den Freizeitangeboten dürften sowohl die Schaffung von Einrichtungen als auch die Verknüpfung mit Maßnahmen der offenen Jugendarbeit und des Sports eine positive Rolle gespielt haben. Die positiven Wirkungen, die von den Bewohnern wahrgenommen werden, entsprechen der Gewichtung der Handlungsfelder des Programms. Insofern ist ein Zusammenhang zu dessen Aktivitäten plausibel. Die Entwicklung wird in den Programmgebieten positiver wahrgenommen als in der Vergleichsgruppe, was als Hinweis auf besondere Anstrengungen in den Programmgebieten interpretiert werden kann. Insofern sind hier die stärksten Erfolge einer integrierten Strategie erkennbar.

Handlungsfeld Soziales, Kinder, Jugend, Familie, Sport und Gesundheit

Die Angebote für Kinder und Jugendliche werden in Bewohnerbefragungen erfahrungsgemäß relativ negativ bewertet. Dafür sind übergreifende Generationskonflikte und unspezifische Störungen im Gebiet mitverantwortlich. Dass sich die Bewertung dieses Aspektes in den Programmstadtteilen kaum von der in der Vergleichsgruppe unterscheidet, kann daher bereits als Erfolg gewertet werden. Außerdem nehmen in den Programmgebieten deutlich mehr Befragte als in der Vergleichsgruppe eine Verbesserung der Situation wahr. Hierin dürfte sich die Schaffung von Einrichtungen und zusätzlichen Angeboten für Kinder und Jugendliche in den Gebieten der Sozialen Stadt niederschlagen. In den Quartieren, in denen ein Schwergewicht auf die Arbeit im Jugendbereich gelegt wurde, deuteten die entsprechend positiven Bewertungen der Bewohner darauf hin.

Handlungsfeld Integration von Migranten

Die Befragungsergebnisse lassen gewisse Zweifel aufkommen, ob hinsichtlich der Verbesserung nachbarschaftlicher Beziehungen ein vordringlicher Handlungsbedarf besteht. Die Nachbarn im Allgemeinen und das Zusammenleben mit Ausländern im Stadtteil werden von der überwiegenden Mehrheit der Befragten nicht als Problem angesehen. Zwar sind die Anteile jener, die beides als negativ oder sehr negativ bezeichnen, jeweils doppelt so groß wie in der Vergleichsgruppe, doch mit rund 10 bzw. 20 Prozent nicht alarmierend hoch.¹²¹ Deutlich positiver wird das Verhältnis von den Ausländern selbst gesehen. Die Zufriedenheit mit den Nachbarn ist in Gebieten mit relativ homogener Migrantenstruktur teilweise noch größer.

¹²¹ In den Soziale-Stadt-Gebieten Bremens beispielsweise spielten Konflikte zwischen Deutschen und Ausländern aus Sicht der deutschen Befragten eine weitaus größere Rolle.

6. Aktivierung und Beteiligung

149

Sieht man einmal vom Einzelfall Solingen ab, haben Konflikte zwischen Deutschen und Migranten in keinem Fall den Hintergrund für die Aufnahme eines Gebiets ins Programm dargestellt. Ein positiver Zusammenhang zwischen der Aufnahme des Handlungsfeldes Integration ins Konzept und einer entsprechend positiveren Einschätzung der Befragten zur Entwicklung in dem jeweiligen Gebiet konnte nicht festgestellt werden.

Die Tatsache der ethnischen Pluralität als solche ist also wohl nicht das zentrale Problem. Negative Auswirkungen haben die in der Regel mit dem Ausländerstatus einhergehenden sozialen Probleme.

7. Image der Gebiete

In wissenschaftlichen Untersuchungen zur residenziellen Segregation wird auf die Gefahr hingewiesen, dass sich aus den benachteiligten Stadtteilen benachteiligende Stadtteile entwickeln könnten. Dies basiert auf Beobachtungen in anderen Ländern, in denen Segregationsprozesse schärfere Konturen angenommen haben. Dort würde allein schon die Herkunft eines Menschen aus einem der Gebiete, die in der Öffentlichkeit einen schlechten Ruf haben, seine Teilhabechancen deutlich mindern. So würden etwa potenzielle Arbeitgeber einen Stellenbewerber bereits aufgrund seiner Wohnadresse aussortieren, wenn diese zu einem solchen Quartier gehört.

Würde dies zutreffen, wäre dies in der Tat eine zusätzliche Benachteiligung für die Betroffenen über die Belastungen hinaus, die mit der Lebenssituation in einem benachteiligten Quartier ohnehin verbunden sind. Ob dies in den Gebieten der Sozialen Stadt in Nordrhein-Westfalen gegeben ist, kann hier nicht geprüft werden. In den benachteiligten Quartieren in Deutschland allerdings haben sich die Grundschulen als potenziell benachteiligend herausgestellt, insofern als das niedrige durchschnittliche Bildungsniveau der Schüler den qualifizierteren unter ihnen ein Vorankommen erschwert. Eltern mit überdurchschnittlichen Bildungsambitionen für ihre Kinder ziehen dann meist in ein Quartier, das bessere Voraussetzungen bietet. Dadurch beschleunigen sich die Entmischungstendenzen in den belasteten Stadtteilen.

Allerdings muss ebenfalls bedacht werden, dass ein negatives Quartiersimage nicht nur Nachteile für seine Bewohner hat. In der Regel sind nämlich in solchen Gebieten die Mieten niedriger als in den besseren Wohnvierteln, was meist auch einer der Gründe ist, warum sich hier besonders viele materiell schlechter gestellte Menschen konzentrieren. Zudem bietet es bestimmten Gruppen überhaupt Wohnraum, denn anderswo fällt es ihnen aufgrund persönlicher Merkmale (ethnische Zugehörigkeit, Arbeitslosigkeit, Behinderungen) schwer, überhaupt einen Mietvertrag zu bekommen.

Bis vor rund zehn Jahren war Stadterneuerung aufgrund allgemein angespannterer Wohnungsmärkte noch stark mit der Diskussion um Verdrängungsgefahren durch eine Aufwertung der Wohnungsbestände verbunden. Auf die Quartiere bezogen sah man die Gefahr der Gentrifizierung, die sich in bestimmten Lagen einiger Städte im Zuge der Wiederentdeckung der Innenstadt tatsächlich vollzogen hatte. Die belasteten Stadtteile haben sich jedoch in der Regel als relativ resistent dagegen erwiesen, und die veränderten Marktverhältnisse in Deutschland haben inzwischen zumindest außerhalb der süddeutschen Wachstumszonen dafür gesorgt, dass diese Diskussion derzeit an Schwung verloren hat. Allerdings könnten die extrem nachlassende Neubautätigkeit, das zunehmende Auslaufen von Preisbindungen, die Privatisierung von ehemals kommunalen Beständen und die Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Wohnraumversorgung von ALG II-Beziehern mittelfristig wieder zu Engpässen im Segment kleinerer preiswerter Wohnungen führen.

Aus dem Ausland lässt sich eine Reihe von Beispielen für Gentrifizierungen von Wohngebieten finden, die ehemals ein auffällig schlechtes Image hatten.¹²² In diesen Fällen konnte sich die angestammte Bevölkerung dort nicht halten und ist tatsächlich verdrängt worden. In Deutschland hat es solche Prozesse nur in kleinteiligem Maßstab und in Ausnahmesituationen gegeben.¹²³ Ganz überwiegend wird dies in den Problemstadtteilen heute nicht als Gefahr angesehen.¹²⁴ Ihr negatives Image hat sich als schwer relativierbar herausgestellt, aber das gilt für einen schlechten Ruf ganz allgemein.

Ein Image ist ein sehr komplexes und mehrdimensionales Phänomen bei der Wahrnehmung und Bewertung von Dingen, Personen und Sachverhalten, das neben kognitiven auch affektive Elemente enthält. Es erfüllt unter anderem die Funktion der sozialen Distinktion und der Projektion und folgt damit nicht nur objektiven, nachprüfbaren Merkmalen, sondern auch kollektiven Zuschreibungen und Gruppenurteilen. Ein negatives Gebietsimage macht sich an verschiedenen baulichen und Lagemerkmale fest, die quasi seine objektive Seite bilden. Hinzu treten der Entstehungszusammenhang und die Geschichte der Gebiete, die sich bei älteren Quartieren im kollektiven Gedächtnis der Stadtbewohner festsetzen. Und nicht zuletzt stellt die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung eine Projektionsfläche für innerstädtische Abgrenzungen und die räumliche Darstellung sozialer Distanz dar.

Wenn das Gebietsimage baulich und sozial determiniert ist, wird es sich auch nur ändern lassen, wenn in beiden Dimensionen ein deutlicher Wandel eintritt. Und dieser muss zudem noch vom öffentlichen Bewusstsein wahrgenommen werden, was in der Regel ein langer Prozess ist, da mit der erkennbaren Veränderung nicht automatisch ein Wandel der affektiven Wahrnehmung einhergeht. Insofern können, was den Wandel eines Gebietsimages angeht, in der Regel keine "schnellen" Ergebnisse erwartet werden.

7.1 Gründe für ein negatives Gebietsimage

Ein negatives Gebietsimage kann sehr unterschiedliche Gründe haben, aber es konnten Faktoren identifiziert werden, die dazu geführt haben. Einen Fall, dass ein Gebiet völlig "unverdient" einen negativen Ruf hätte, haben wir unter den Programmstadtteilen nicht gefunden. Folgende Faktoren ließen sich identifizieren, die in unterschiedlicher Ausprägung und Kombination in den Gebieten zu einer negativen Bewertung geführt haben:

¹²² So z. B. die Lower Eastside in Manhattan, Barceloneta in Barcelona, North Kensington in London.

¹²³ In Berlin hat ein Teil des Prenzlauer Bergs eine derartige Umwandlung erlebt.

¹²⁴ Lediglich im Düsseldorfer Stadtteil Flingern gab es Hinweise darauf, dass derartige Prozesse in Teilbereichen ablaufen.

7. Image der Gebiete

152

7.1.1 Bebauung und Wohnumfeld, soziale Merkmale der Bewohnerschaft

Wenn Bebauung und Wohnumfeld mit einem negativen Image verbunden waren, so war das meist untrennbar mit sozialen Aspekten der betroffenen Quartiere verbunden. In einigen Fällen stellten jedoch die Wohngebäude auch einen eigenständigen Faktor dar, der zum schlechten Ruf des Stadtteils beigetragen hat. In einigen Fällen waren Hochhäuser oder einzelne größere Gebäude des Sozialen Wohnungsbaus ausgesprochene Fremdkörper in einem ansonsten baulich völlig anders gearteten Umfeld. Meist handelte es sich um Wohngebiete mit vorwiegend Ein- und Zweifamilienhäusern. Der negative Ruf, der den Gebieten in diesen Fällen anhaftet, bezieht sich dann in aller Regel auf diese sehr viel kleineren, auch baulich deutlich abgrenzbaren "Probleminseln" (z. B. Solingen-Fuhr).

Als zweite Form kommen große Siedlungen des Sozialen Wohnungsbaus hinzu, die in Gänze in der Stadt als eher minderwertige Adressen gelten. Hier haben Infrastrukturdefizite, die seit der Fertigstellung bestanden und erst sehr spät behoben wurden, eine hohe Dichte und Anonymität die ohnehin durch die Belegungsbindung einseitige Mieterstruktur weiter verschlechtert. In der Folge kam es hier zu den mit dem Schlagwort der "überforderten Nachbarschaften" beschriebenen Erscheinungen von Gewalt, Vandalismus und Kriminalität (z. B. Bergheim Süd-West).

Eine dritte Form stellen Behelfsbauten und Schlichtwohnungen dar, die an vielen Orten nach dem Krieg errichtet worden sind, um Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten aufzunehmen. Später wurden sie dann für die Unterbringung von Wohnungslosen, teilweise in den 1990er Jahren dann als Standorte für Spätaussiedler genutzt. Auch wenn sie baulich teilweise deutlich aufgewertet wurden, blieb das negative Image an ihnen haften (z. B. Gladbeck-Butendorf).

Schließlich spielen auch Lagefaktoren teilweise eine wichtige Rolle. So bilden "abgehängte" Stadtteile aufgrund der fehlenden Kommunikation mit der Gesamtstadt einerseits "ideale" Voraussetzungen, Randgruppen auch räumlich auszugrenzen, andererseits bieten sie der Mehrheitsbevölkerung eine Projektionsfläche für negative Zuschreibungen, die man kaum überprüfen muss (z. B. Siegen-Fischbacherberg).

Wie bereits erwähnt, lassen sich die sozialen Merkmale der Bewohnerschaft kaum losgelöst von den baulichen Gegebenheiten betrachten. In allen größeren Städten gibt es über die oben geschilderten Fälle hinaus Viertel, die "schon immer" einen schlechten Ruf hatten. In einigen haben bereits über mehrere Generationen verschiedene Gruppen von Ausländern gelebt, die einander abgelöst haben. In einigen Vierteln konzentrierte sich "traditionell" das kriminelle oder Rotlicht-Milieu. Auf Probleme, die dort auftreten, macht die Presse besonders gern aufmerksam (z. B. Oberhausen-Knappenviertel).

7.1.2 Politische Entscheidungen

Die Unterbringung der Wohnungslosen, der Flüchtlinge oder der Aussiedler folgt in der Regel politischen Entscheidungen. In einigen Programmstadtteilen hat es beispielsweise massive Konflikte gegeben, weil sich die ansässige Bevölkerung gegen die Unterbringung von Aussiedlern sperrte. Da solche Auseinandersetzungen hoch emotional geführt werden, trägt dies immer zu einer Verschlechterung des Images des betroffenen Wohngebietes bei (z.B. Siegen Fischbacherberg).

Aber auch bei der Entscheidung über die Verteilung belegungsgebundener Wohnbestände ist die städtische Belegungspraxis, also letztlich die politische Ebene, angesprochen. Es war bereits erwähnt worden, dass es an gezielten Strategien zu einer stärkeren räumlichen Entzerrung von Belegungsbindungen gemangelt hat.

Imageschäden wurden schließlich in den 1970er Jahren durch Pläne zum Abriss ganzer Siedlungen oder Siedlungsteile ausgelöst, weil diese dazu geführt haben, dass erhebliche Absetzbewegungen unter den dort Lebenden in Gang kamen, durch welche die aufgrund der Bewohnerproteste schließlich doch weiter existierenden Siedlungen in eine soziale Schieflage gebracht wurden (z.B. Dinslaken Lohberg).

7.1.3 Wirtschaftlicher Strukturwandel

Den ehemaligen - meist innenstadtnahen - Arbeiterwohngebieten hat der wirtschaftliche Strukturwandel einen erheblichen Imageschaden zugefügt. Wo ehemals stabile Netzwerke und eine selbstbewusste Arbeiterschaft den Gebieten auch innerstädtisch ein gewisses Prestige verliehen, ist durch den massiven Wegfall der ökonomischen Basis der Bewohnerschaft und die Entwertung der Arbeitskräfte eine Abwärtsbewegung in Gang gekommen, der sich ein Teil der Bewohner durch Wegzug entziehen konnte, die aber die übrigen umso härter trifft und stigmatisiert. Hinzu kommen als sichtbare Zeichen des Abstiegs Branchen und ungenutzte Gewerbegebäude, leerstehende Geschäfte und Wohnungen (u.a. Duisburg, Gelsenkirchen).

7.1.4 Negative Vorkommnisse

Nicht ganz losgelöst von den bereits erwähnten Strukturmerkmalen haben in sechs Gebieten negative Vorkommnisse dazu beigetragen, das Image weiter zu verschlechtern (z.B. Solingen Fuhr). In einigen Gebieten waren es Aufsehen erregende Delikte, in anderen das Agieren von Hehlern oder Drogenhändlern. In drei Stadtteilen trug vor allem zu Beginn der 1990er Jahre eine Welle von Bandenkriegen und Jugendkrawallen zur Verfestigung von schlechtem Image bei (z.B. Hammer Norden, Detmold-Herberhausen). Sind solche Bilder erst einmal im öffentlichen Bewusstsein verankert, werden sie von der örtlichen Presse auch immer wieder aufs Neue bedient.

7. Image der Gebiete

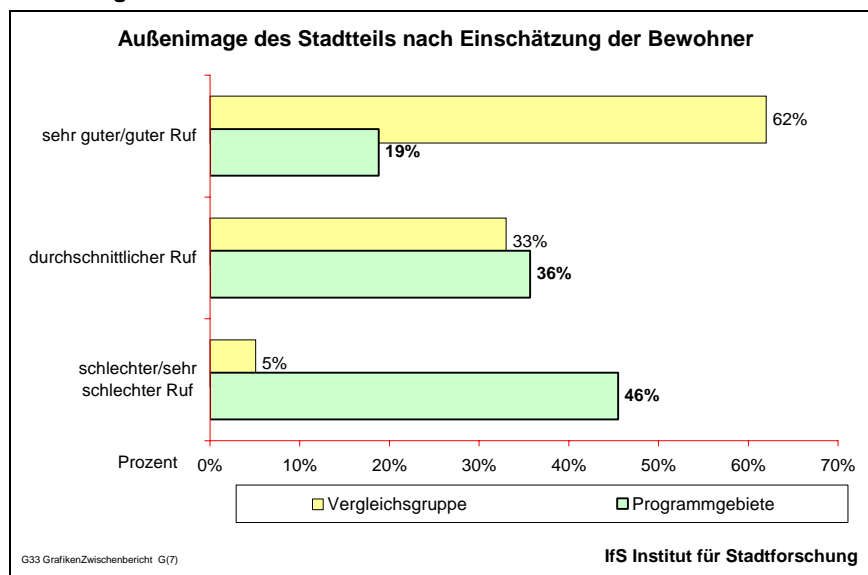
7.2 Die Wahrnehmung der Gebietsimages durch die Bewohner

Das Außenimage der Programmgebiete konnte im Rahmen der Bewohnerbefragung nur indirekt erhoben werden, da die Vergleichsgruppe in den einzelnen Städten nicht groß genug ist, um verwertbare Aussagen zum Image der Programm-Stadtteile im übrigen Stadtgebiet zu erhalten. Stattdessen wurden die Bewohner der Programmgebiete selbst gefragt, welchen Ruf ihrer Meinung nach ihr Stadtteil bei Freunden und Bekannten von außerhalb des Stadtteils hat.

Es zeigt sich, dass das Außenimage der Programmgebiete in den Augen der Bewohner deutlich ungünstiger ist als ihre eigene Wahrnehmung der Stadtteile. Fast die Hälfte der Bewohner der Programmgebiete ist der Meinung, ihr Stadtteil habe einen schlechten oder sehr schlechten Ruf (46 Prozent), weniger als ein Fünftel (19 Prozent) ist der Ansicht, der Stadtteil habe einen guten oder sehr guten Ruf. Dieses Ergebnis weicht in extremer Weise von der Vergleichsgruppe ab: Dort vertritt die große Mehrheit der Bewohner die Ansicht, ihr Stadtteil habe ein gutes Image (62 Prozent); nur eine kleine Minderheit von 5 Prozent attestiert dem jeweiligen Stadtteil einen schlechten Ruf.¹²⁵ Damit fallen die Unterschiede zwischen Programmgebieten und Vergleichsgruppe bei der Bewertung des Außenimages so deutlich aus wie in keinem anderen Punkt der Befragung.

Besonders ungünstig ist nach Einschätzung der Bewohner das Außenimage der Programmgebiete in den größeren Städten (ab 250.000 Einwohner); hier sind es mehr als die Hälfte der Bewohner (54 Prozent), die den Ruf des Stadtteils als schlecht oder sehr schlecht bewerten. Neubaugebiete schneiden bei der Bewertung des Außenimages etwas schlechter ab als Altbaugebiete, dieser Unterschied ist aber statistisch nicht signifikant.

Abbildung 7.1



¹²⁵ Die Einschätzung des Außenimages in den Programmgebieten ist ähnlich bildungsabhängig wie die Innenwahrnehmung der Stadtteile, d. h. die Einschätzung der gebildeteren Gruppen fällt kritischer aus. In der Vergleichsgruppe ist ein solcher Effekt kaum zu erkennen.

7.3 Wahrnehmung der Imageprobleme durch die Programmverantwortlichen

In den untersuchten Gebieten wurde in 86 Prozent der Fälle von den Programmverantwortlichen ein schlechtes Image als Gebietsproblem genannt. In knapp der Hälfte der Fälle bildet die Verbesserung des Images in den Stadtteilen ein Handlungsfeld. Fünf Jahre zuvor hatten bei der Difu-Befragung¹²⁶ die Programmverantwortlichen in nur knapp der Hälfte der Fälle Image als Gebietsproblem genannt und nur in 31 Prozent der Fälle war es als Maßnahmeschwerpunkt angegeben worden. Aus dem Blickwinkel der Programmverantwortlichen scheint sich also das Imageproblem verstärkt zu haben.

Vergleicht man die Sichtweisen der Programmverantwortlichen gebietsweise mit den Ergebnissen der Befragung der Bewohner, so ergibt sich in gut der Hälfte der Fälle eine Übereinstimmung der Sichtweisen. In 43 Prozent der Fälle sehen die Bewohner das Image positiver als die Programmverantwortlichen und nur in 3 Prozent der Fälle sehen die Bewohner das Image negativer. Wahrscheinlich wird die Wahrnehmung durch die relativ positive Binnensicht der Bewohner beeinflusst, denn sogar in Stadtteilen, denen sie einen schlechten Ruf attestieren, fühlt sich ein Drittel der Befragten selber wohl.¹²⁷

7.3.1 Maßnahmen zur Imageverbesserung

Während die Imagearbeit nur in zwei Konzepten als ein eigenständiges Handlungsfeld enthalten war, wurden viele konkreten Maßnahmen zur Imageverbesserung durchgeführt, häufig im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten. Imagewirksame Aktivitäten im weiteren Sinn ließen sich in 27 Stadtteilen feststellen. Darunter waren in 15 Fällen Maßnahmen, bei denen der Imagegewinn nicht als "Nebenziel" einer beispielsweise baulichen Maßnahme angestrebt wurde, sondern einer eigenständigen Aktivität zugeordnet werden kann. Dies sind:

durchgeführte Maßnahmen	Zahl der Stadtteile ¹²⁸
Feste	16
Zeitung	11
Pressearbeit	8
Logo/Slogan	5
Events	3
Film/Video	2
Flyer	2

¹²⁶ Difu-Befragung 2002: Sonderauswertung der Angaben von Programmverantwortlichen in 30 der 35 aktuell untersuchten Gebiete in NRW.

¹²⁷ Der umgekehrte Zusammenhang ist deutlicher ausgeprägt: Mehr als drei Viertel der Befragten, die sich im Stadtteil nicht wohlfühlen, beklagen auch seinen schlechten Ruf.

¹²⁸ Unter Einbezug nur sporadischer Aktivitäten: Feste: 32, Zeitung: 18, Pressearbeit: 26 Stadtteile.

7. Image der Gebiete

156

Broschüre	2
Rundgänge	2
Marketing	1
Umbenennung	1

Die indirekten und direkten Aktivitäten zur Imageverbesserung lassen sich in bauliche Maßnahmen und Maßnahmen im Wohnumfeld, in soziale Maßnahmen und in kommunikative Maßnahmen einteilen. Sie waren in der Regel nicht mit anderen Maßnahmen verknüpft, sondern stellten eigene Aktivitäten dar. Da sie meist kein eigenständiges Handlungsfeld bildete, stellte Imagearbeit eher ein Querschnittsthema dar.

Maßnahmen im baulichen Bereich/Wohnumfeld

Bei den Maßnahmen im baulichen Bereich, die stets auch der Verbesserung des Images dienten, spielten die Maßnahmen, die im Rahmen von Fassadenprogrammen durchgeführt wurden, die größte Rolle. Hinzu kamen ähnlich gelagerte Aktivitäten großer Wohnungsunternehmen, mit denen diese das äußere Erscheinungsbild einer Siedlung aufwerten wollten. In manchen Fällen wurden gezielt "eye-catcher" geschaffen, teilweise in Zusammenhang mit Künstlerprojekten. Ebenfalls am Erscheinungsbild der Wohnhäuser setzten Balkon- oder Blumenwettbewerbe unter den Bewohnern an, in denen gute Bepflanzungen prämiert wurden.

Verbesserungen des Wohnumfeldes boten ebenfalls Anknüpfungspunkte für aus dem Rahmen fallende Gestaltungen, die auch dazu angetan sind, das Image eines Quartiers aufzubessern. An die Adresse der Bewohner wiederum richtete sich der "Klassiker" unter den imageverbessernden Maßnahmen, die Aktionen zur Verbesserung der Sauberkeit im Stadtteil in Form von einmaligen oder regelmäßigen Müllbeseitigungsaktionen.

Infrastrukturangebote

Die Verbesserung der Infrastruktur richtete sich im Wesentlichen an den Bedürfnissen der Gebietsbewohner aus. Allerdings können einige Bauwerke, die in diesem Zusammenhang als "Leuchtturmprojekte" in den Stadtteilen entstanden sind, durchaus auch imagefördernd wirken. Was selten umgesetzt wurde, sind bauliche Maßnahmen, die bewusst auf einen gesamtstädtischen Adressatenkreis setzen. Doch kann eine Kletterwand, ein Sportzentrum oder ein anderes Angebot zur Freizeitgestaltung dem Stadtteil dazu verhelfen, statt mit negativen Ereignissen mit einer positiven Erfahrung der Besucher verbunden zu werden. Eine solche Attraktion zieht Menschen in den Stadtteil, deren Bild unter Umständen mit der Realität des Stadtteils nicht Schritt gehalten hat und durch die neue Erfahrung relativiert wird. Dieselbe Funktion, nämlich Menschen von außerhalb anzu ziehen, können auch spezialisierte und gut sortierte Einzelhandelsgeschäfte oder ein gut funktionierender Markt haben.

Soziale Maßnahmen

Die Aktivitäten, mit denen versucht wurde, negative Erscheinungen im Gebiet einzudämmen, dienten naturgemäß ebenfalls der Verbesserung des Images. Das gilt für Arbeit mit auffälligen Jugendlichen ebenso wie für Maßnahmen zur Konfliktbekämpfung und zur Gewaltprävention. Es hat sich allerdings regelmäßig als schwierig herausgestellt, die Erfolge im gebotenen Umfang nach außen zu kommunizieren. Die Presse ist in der Regel weit weniger an "guten" als an "schlechten" Nachrichten interessiert. Auch die Beseitigung von Schlichtwohnungen oder Notwohnsiedlungen hat zum Imagegewinn beigetragen, soziale Maßnahmen haben hier teilweise die baulichen Maßnahmen ergänzt.

Kommunikative Maßnahmen

Die verbreitetste Form der Imagearbeit stellten die unterschiedlichen kommunikativen Aktivitäten dar. In knapp 30 Prozent der Stadtteile wurden mehr oder weniger regelmäßig Stadtteilzeitungen herausgegeben. Hinzu kamen Broschüren, Flyer oder in Einzelfällen auch Filme. Die häufigste Form der Broschüren waren Übersichten über die im Quartier angesiedelten Gewerbetreibenden. Allerdings darf ein großer Imagegewinn dieser Maßnahmen bezweifelt werden, da sie sich fast ausschließlich an die Bewohner selbst richteten. Das soll die wichtige Funktion nicht in Abrede stellen, die eine Zeitung für die Binnenkommunikation und auch für die Wahrnehmung des Stadtteils durch die Bewohner haben kann. Ein Problem der Stadtteilzeitungen jedoch war ihre oftmals wenig professionelle Aufmachung und ihr teilweise sehr sporadisches Erscheinen.

Mehr an die gesamte städtische Öffentlichkeit richteten sich größere Feste und regelmäßige Events. Sie können die Stärkung der Binnenkommunikation mit einer Veränderung der Außenwahrnehmung verbinden. Durch gelungene Ereignisse verbinden auch Auswärtige einen positiven Eindruck mit dem Stadtteil und kommen physisch mit ihm in Kontakt. Das kann die Revision alter Vorurteile durch neue Erfahrungen bewirken und dadurch einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Außensicht leisten. Eine ähnliche Funktion kann auch das Angebot zu Stadtteilspaziergängen haben, doch verfügt nicht jeder Stadtteil über entsprechende Anlässe.

In der Mehrzahl richten sich Feste im Stadtteil ganz bewusst hauptsächlich an die Stadtteilbewohner selbst und haben insofern nur eine geringe Wirkung hinsichtlich des Gebietsimages außerhalb. Größere Feste oder solche mit einem Alleinstellungsmerkmal haben jedoch durchaus die Chance, auch überlokal positive Wirkungen zu entfalten. Andererseits spielen die Weihnachts-, Oster oder Sommerfeste, die teilweise von den Zusammenschlüssen der Gewerbetreibenden im Gebiet mitorganisiert werden, zweifellos eine wichtige Rolle bei der Stärkung der internen Kommunikation zwischen den Akteuren.

Weniger verbreitet ist eine regelmäßige und offensive Pressearbeit. Sie wurde nur in rund einem Fünftel der Stadtteile betrieben. Vielleicht erklärt sich die Zurückhaltung der Übrigen durch ein latentes Spannungsverhältnis der Stadtteilak-

7. Image der Gebiete

158

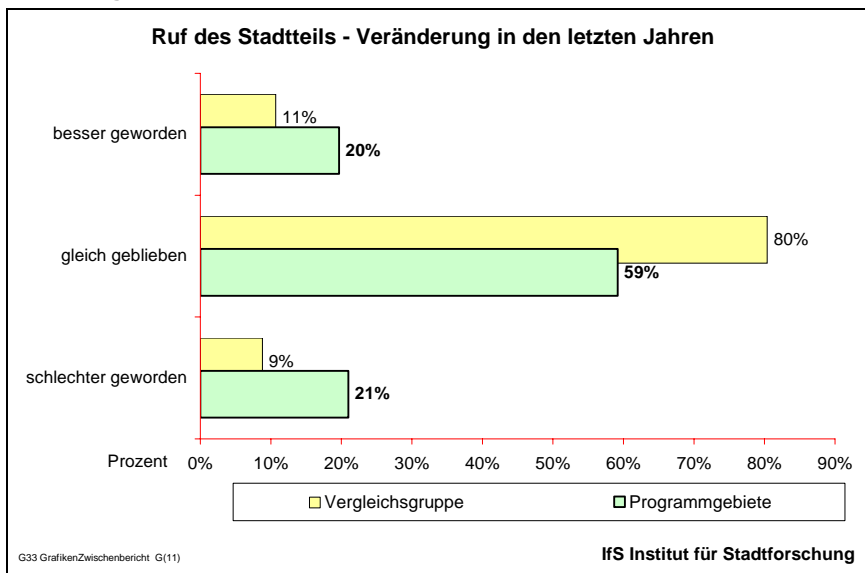
teure zur lokalen Presse. Die Medien berichten in der Regel über die Stadtteile nur dann, wenn irgendetwas Skandalträchtiges vorgefallen ist. In mindestens zwei Fällen haben sich die Gebietsakteure mit derartiger Berichterstattung offensiv auseinandergesetzt. In der Regel ist damit jedoch nur Schadensbegrenzung, aber kein Imagegewinn zu erreichen.

Ob Werbeartikel wie Aufkleber, Kugelschreiber oder Mützen tatsächlich das Image eines Quartiers signifikant aufbessern, darf deshalb bezweifelt werden, weil es ihnen wie den Stadtteilzeitungen, Broschüren und Flyern an einer entsprechenden Verbreitung außerhalb des Quartiers mangelt. Dasselbe gilt für Logos oder Slogans, die jedoch, wenn sie gut gewählt sind, eine Identität stiftende Funktion nach innen entfalten können.

7.3.2 Veränderung des Gebietsimages

Zur Entwicklung des Außenimages in den letzten Jahren sind auf der Grundlage der Bewohnerbefragung allein keine gesicherten Aussagen möglich. Die Befragung der Bewohner selbst ist hier mit größeren methodischen Problemen behaftet als im Fall der allgemeinen Frage nach dem Ruf des Stadtteils (die in dieser Formulierung in der Regel zu recht validen Ergebnissen führt). Denn bei der Frage nach der Entwicklung in den letzten Jahren kann es leicht zu einer Verquickung von Außenimage und Innenwahrnehmung kommen: Wahrscheinlich neigen Bewohner, die selbst eine positive Entwicklung im Stadtteil wahrnehmen, verstärkt dazu, auch eine Verbesserung des Außenimages anzunehmen, obwohl sich dieses in der Regel sehr viel langsamer verändert.

Abbildung 7.2



Unter diesem methodischen Vorbehalt kann festgestellt werden, dass sich Verbesserungen und Verschlechterungen des Außenimages in den Augen der Bewohner die Waage halten: 20 Prozent der Bewohner konstatieren eine Verbesserung, 21 Prozent eine Verschlechterung des Rufs. Die große Mehrheit (59 Prozent) geht davon aus, dass der Ruf unverändert geblieben ist. Im Saldo ent-

7. Image der Gebiete

159

spricht dieses Ergebnis (Durchschnittswert 2,01 auf der Dreierskala) ziemlich genau dem Ergebnis der Vergleichsgruppe (1,98). Ein Unterschied besteht aber darin, dass bei den Stadtteilen der Vergleichsgruppe noch deutlich mehr, nämlich 80 Prozent der Bewohner davon ausgehen, dass sich der Ruf des Stadtteils nicht verändert hat. Der Anteil der Bewohner, die eine Veränderung sehen, ist hier also nur halb so groß wie in den Programmgebieten.

In den einzelnen Gebieten reicht das Spektrum der Ergebnisse von eindeutiger Verbesserung bis zu eindeutiger Verschlechterung. Wie oben erwähnt, sind diese Einschätzungen aber möglicherweise durch die Innenwahrnehmung der Stadtteilentwicklung beeinflusst. Analysiert man in den Stadtteilen die vorherrschende Tendenz, so weicht diese in elf Stadtteilen positiv vom Durchschnitt ab, weshalb man für diese Stadtteile von einer Tendenz zur Verbesserung des Images sprechen kann. In 13 Fällen überwiegt die negative Sichtweise.

Betrachtet man verschiedene Gebietstypen, so sieht man, dass sich das Außenimage aus Sicht der Bewohner vor allem bei kleineren Programmgebieten (bis 10.000 Einwohner) verbessert hat. Hier sehen 26 Prozent eine Verbesserung des Rufs und nur 15 Prozent eine Verschlechterung. Umgekehrt stellt sich die Situation bei den größeren Programmgebieten dar (über 18.000 Einwohner: 12 Prozent Verbesserung, 31 Prozent Verschlechterung). Von den elf Stadtteilen mit positiver Imageentwicklung sind vier kleinere Gebiete, die traditionell mit einem schlechten Ruf zu kämpfen hatten, und es kommen zwei Probleminseln dazu. Nur in einem Fall wird eine Großwohnsiedlung genannt. Die Angaben deuten also darauf hin, dass Imageprobleme eher für kleine Gebietseinheiten zu lösen sind.

Es bestehen (ähnlich wie bei der Beurteilung des Rufs) Zusammenhänge zwischen der Entwicklung des Stadtteils, wie sie sich für die Befragten darstellt, und der Entwicklung seines Rufs. Von denjenigen, die eine positive Entwicklung des Quartiers konstatieren, sind 36 Prozent der Meinung, auch sein Ruf sei besser geworden. Mehr als die Hälfte derer, die eine negative Entwicklung sehen, meinen, auch das Image würde sich verschlechtern. Aus den Angaben der Befragten lässt sich ein weiterer Zusammenhang ablesen: Dort, wo der Ruf als relativ besser gilt, wird auch häufiger, nämlich von 27 Prozent gegenüber 20 Prozent im Durchschnitt, eine Verbesserung festgestellt. Ist der Ruf schlecht oder sehr schlecht, wird nur von 12 Prozent eine Tendenz zur Besserung gesehen.

Wo die Bewohner der Meinung sind, Politik und Verwaltung kümmern sich mehr um ihren Stadtteil, sehen sie auch eher eine Verbesserung des Images (33 Prozent). Hier zeigt sich, dass durch den öffentlichen Eindruck, dass die Probleme angepackt werden, offenbar eine insgesamt zuversichtlichere Einstellung bei den Bewohnern erzeugt wird.

7. Image der Gebiete

160

Imageveränderungen aus der Sicht der Akteure

In gut einem Viertel (neun Fälle) der Quartiere waren die Programmverantwortlichen der Meinung, das Image des Gebiets habe sich verbessert.¹²⁹ In sechs Fällen deckt sich dies mit dem Urteil der Bewohner. In den übrigen drei Gebieten sehen die Bewohner mehrheitlich keine Veränderung. Es gibt keinen Fall, bei dem eine positive Einschätzung der Imageentwicklung durch die Programmverantwortlichen mit einer negativen Sichtweise bei den Bewohnern kontrastieren würde oder umgekehrt.

In nur etwas mehr als der Hälfte der Gebiete, in denen die Programmverantwortlichen eine Verbesserung des Images konstatierten, sind auch Maßnahmen zur Imageverbesserung durchgeführt worden. Beim Bewohnerurteil ist der Zusammenhang ähnlich schwach ausgeprägt. Die Programmverantwortlichen gaben für ihre positive Einschätzung der Imageentwicklung sehr unterschiedliche Begründungen: In zwei Fällen wurde als Anhaltspunkt angeführt, die Berichterstattung in den Medien sei besser geworden. In zwei Fällen war man der Meinung, ein auffälliges Event habe durch seine positive Resonanz imagefördernd gewirkt. In zwei Gebieten wurden städtebauliche Maßnahmen, vor allem die Beseitigung der Notwohnsiedlung, als Grund genannt. In einem Fall traute man dem Logo entsprechende Wirkung zu und in zwei weiteren Fällen attestierte man dem Wirken der Sozialen Stadt insgesamt eine imagefördernde Rolle für das Gebiet.

Insgesamt sind es 15 Gebiete, in denen entweder die Gebietsverantwortlichen oder die Bewohner einen Imagegewinn sehen. Ein eindeutiger Zusammenhang mit der Dauer der Programmzugehörigkeit ist nicht gegeben. Die beiden ältesten Programmgebiete schneiden hinsichtlich der Imageverbesserung nicht gut ab. Aus der Gruppe der 1994 ins Programm aufgenommenen neun Stadtteile wird immerhin in fünf Stadtteilen eine positive Imageentwicklung gesehen. Bei den Gebieten, die zwischen 1995 und 1999 ins Programm gekommen sind (insgesamt 17), liegt die Erfolgsquote im Durchschnitt schon bei 67 Prozent. Bei den sieben jüngeren Gebieten sind durchweg noch keine positiven Wirkungen zu verzeichnen. Bei den Probleminseln wird in 67 Prozent der Fälle (sechs von neun Gebieten) eine Verbesserung des Images angegeben, bei den altindustriellen Standorten sind es 37 Prozent (sieben von 19 Gebieten) und bei den Großsiedlungen 29 Prozent (zwei von sieben Gebieten).

¹²⁹ Befragt nach den Erfolgen der Programmumsetzung, haben bei der Difu-Umfrage 2002 noch 77 Prozent der Programmverantwortlichen aus Nordrhein-Westfalen eine Verbesserung des Gebietsimages angegeben. Inzwischen wird es also deutlich häufiger als Problem und seltener eine Verbesserung wahrgenommen. Die Wahrnehmung scheint Faktoren zu unterliegen, die hier nicht berücksichtigt werden können.

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Realistische Bestimmung von Stellenwert und Rolle des Programms

Das Programm Soziale Stadt NRW ist gekennzeichnet durch einen programmatischen Anspruch, der weit über städtebauliche Ziele hinausgeht, eine große inhaltliche Offenheit bei gleichzeitig starker Fokussierung von Maßnahmen auf der Quartiersebene. Um in den betroffenen Stadtteilen den stark verschränkten Problemlagen zu begegnen, bietet das Programm grundsätzlich adäquate Lösungswege an. Es ist geeignet, auf Gebiets- wie auf Verwaltungsebene wichtige Entwicklungsimpulse zu geben und neue Handlungsmuster einzuüben.

Unter Berücksichtigung seiner finanziellen und personellen Ausstattung und einer realistischen Einschätzung der zusätzlich mobilisierbaren Potentiale auf kommunaler und Gebietsebene wird es allerdings konzeptionell überfrachtet, wenn von ihm die Umkehr von Entwicklungen erwartet wird, deren materielle Ursachen nicht in seiner Reichweite (Arbeitslosigkeit, Segregation) liegen oder wenn man ihm die Lösungskompetenz für Aufgaben zuschreibt, die seine Gestaltungskraft überfordern (neues Verwaltungshandeln).

Empfehlung: Das Programm sollte realistische Zielvorstellungen formulieren und sich als Teil eines nationalen Projekts für soziale Gerechtigkeit und den Ausgleich von Lebenschancen definieren. Es sollte seine Rolle profilieren, auf die sozialräumlichen Auswirkungen von Verarmungs- und Segregationsprozessen zu reagieren, deren Folgen abzumildern und zu kanalisieren, ohne ihre Ursachen beseitigen zu können.

Robuste Grundlage für Integrierte Projektentwicklung auf Landesebene

Integrierte Projektentwicklung braucht neben lokalen Potentialen verlässliche Rahmenbedingungen, um den mit ihr verbundenen Anspruch einlösen zu können. Sie benötigt eine Förderlandschaft, welche die Umsetzung der vor Ort entwickelten Problemlösungsstrategien ermöglicht. Die lokale Ebene muss auf Programme zurückgreifen können, die zeitlich, räumlich und sachlich aufeinander abgestimmt bzw. ausreichend flexibel einsetzbar sind.

Mit dem Instrumentarium der Stadterneuerung allein sind die komplexen Problemlagen in den Gebieten nicht zu lösen. Eine Ausweitung des Spektrums der im Rahmen der Städtebauförderung förderfähigen Maßnahmen ist zwar sehr hilfreich, um eine integrierte Politik zu stimulieren (Beispiel Sprachförderung). Der mit Hilfe der Städtebauförderung mögliche Impuls muss jedoch von den für andere Politikfelder auf Landesebene fachlich verantwortlichen Instanzen aufgegriffen werden.

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

162

Empfehlung: Das Land sollte seinen programmatischen und gleichzeitig pragmatischen Kurs fortsetzen: Dort, wo auf Landesebene ressortübergreifendes Handeln geboten erscheint und die Voraussetzungen dafür am ehesten gegeben sind, sollte das MBV seine Abstimmungsbemühungen noch einmal intensivieren. Die InterMAG sollte ihre koordinierenden und bündelnden Kompetenzen nutzen und alle Landesressorts verstärkt auffordern, den sozialräumlichen Handlungsansatz mit entsprechenden Förderprogrammen zu unterstützen.

Stadtteilentwicklung ist kommunale Daueraufgabe

Den strategischen Lösungsansatz auf der Quartiersebene zu suchen, entspricht einerseits der Logik der Stadterneuerung. Andererseits nehmen hier die Anknüpfungspunkte für integriertes Handeln zu, insofern als der Sozialraumbezug auch in anderen Bereichen sozialer Tätigkeit an Bedeutung gewinnt. Um gemeinsam mit den Betroffenen die Qualität der Lebensbedingungen in den Gebieten anzuheben, ist es der adäquate Ansatz. Allerdings müssen auch die Lebens- und Teilhabechancen der dort Lebenden entschieden verbessert werden, will man eine Verfestigung der Problemlagen verhindern.

Quartiersentwicklung ist eine kommunale Daueraufgabe. Es hat sich herausgestellt, dass der Anspruch, die Probleme besonders betroffener Quartiere in begrenzten Zeiträumen "abarbeiten" zu können, meist unrealistisch ist. Die grundsätzlichen sozialen Problemlagen haben sich als weit weniger veränderbar erwiesen als die baulichen und städtebaulichen Defizite. Das muss aber nicht bedeuten, dass besonders betroffene Quartiere ohne zeitliche Begrenzung gefördert werden. Vielmehr sind die Problemlagen eher "strukturell", die Handlungserfordernisse in den Gebieten stärker "konjunkturell". Erforderlich werden zeitlich begrenzte lokale Interventionen in unterschiedlichen Gebieten, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit verschiedenen inhaltlichen Schwerpunkten.

Empfehlung: Soziale Stadtentwicklung sollte stärker als gesamtstädtische Aufgabe definiert und auch diejenigen Politikfelder mit dem gebietsbezogenen Ansatz verknüpft werden, die eher auf gesamtstädtischer Ebene gestaltbar sind. Mit zeitlich befristeten Handlungskonzepten sollten gezielt Impulse für die Initiierung nachhaltiger Quartiersentwicklungsprozesse gesetzt werden. Entsprechend der vielfältigen Charakteristika der Stadtteile sollten die Kommunen bei der räumlichen Schwerpunktsetzung ihren Handlungsspielraum nutzen. Problembezogen sollte es möglich sein, die Gebiete möglichst kleinräumig zuzuschneiden und gleichzeitig die Möglichkeit eröffnet werden, alle vorhandenen Potentiale in einem weiteren räumlichen Umgriff auszuschöpfen.

Zentrale Aufgaben der Quartiersentwicklung sind gesamtstädtische Handlungsfelder

Viele zentrale Handlungsfelder (Wirtschaft, Beschäftigung, Integration, Qualifikation) und wichtige kommunale Aufgabenbereiche (Belegungspolitik, Schulversorgung, Infrastruktur) sind auf gesamtstädtischer Ebene angesiedelt und nur dort

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

163

lösbar. Quartiersarbeit kommt hier eine flankierende und unterstützende Funktion zu, es ist jedoch nicht die Ebene, auf der die strategischen Weichenstellungen getroffen werden. Für viele dieser Maßnahmen ist allerdings das Quartier die entscheidende Umsetzungsebene.

Empfehlung: In den Kommunen sollten auf der Verwaltungsebene Abstimmungsformen für eine Integration gesamtstädtischer (einschließlich stadtreptionaler) Aufgaben mit quartiersbezogenen Aktivitäten entwickelt werden. Teilweise müssen Quartiersprobleme gesamtstädtisch gelöst, teilweise müssen städtische Aufgaben im Gebiet angegangen werden. Insbesondere Strategien lokaler Wirtschaftsförderung und sozialer Wohnraumversorgung sollten eine starke Unterstützung/Berücksichtigung durch übergeordnete Konzepte erfahren, die aus den Erfahrungen in den Soziale-Stadt-Gebieten entwickelt werden können.

Präzise und realistische Integrierte Handlungskonzepte

Integrierte Projektentwicklung funktioniert dann am besten, wenn sie auf operationalisierbaren Zielen basiert, die erforderlichen Maßnahmen definiert und die einzubeziehenden Akteure konkret benennt. Diese Handlungsorientierungen auf der Grundlage diskursiver Prozesse in der Form Integrierter Konzepte festzuschreiben, hat sich bewährt. Entsprechende Handlungskonzepte sind auch als Kriterium für die Aufnahme in das Programm unentbehrlich.

Dass das Programm den Kommunen eine große Bandbreite unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen ermöglicht, ist grundsätzlich angesichts der Heterogenität der Problemstellungen und Potentiale richtig. Allerdings hat es sich gezeigt, dass die programmatische Offenheit in inhaltliche Unbestimmtheit, das eröffnete Maßnahmespektrum in Beliebigkeit umschlagen kann. Dazu trägt auch die Unsicherheit der Akteure über die die Finanzierbarkeit von geplanten Maßnahmen bei.

Empfehlung: Es sollten klarere Qualitätsstandards für die Konzepte aufgestellt und Anreize für deren Einhaltung gesetzt werden:

- Benennung des strategischen Ziels (der strategischen Ziele),
- Formulierung operationalisierter (nachprüfbarer) Ziele für definierte Zeiträume,
- Benennung der Akteure und Ressourcen,
- Vorgabe eines zeitlichen Rahmens für die Programmaktivitäten,
- Konkrete Vorgaben für Evaluation und Controlling

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

164

Zeitliche Begrenzung der Maßnahmen

Das Programm liefert zwar Anhaltspunkte für den zeitlichen Rahmen zur Umsetzung der Integrierten Handlungskonzepte. Die Kriterien für die Förderdauer bleiben jedoch undeutlich. Vielfach ist das Handeln in den Kommunen und Stadtteilen davon bestimmt, bis zum Ende der öffentlichen Förderung möglichst viele Projekte umzusetzen. Dadurch wird der Blick auf die Verstetigung der eingeleiteten Entwicklungsprozesse verstellt. Die Handlungskonzepte selbst tragen in der Regel einer zeitlichen Befristung konzeptionell zu wenig Rechnung.

Empfehlung: Das Städtebauministerium sollte für die Förderung der integrierten Stadtteilprogramme mit den Kommunen zeitlich definierte Schwerpunktsetzungen für den Förderzeitraum vereinbaren, z.B. Konzeptentwicklung, Startphase, Konsolidierung, Verstetigung etc. Hierbei sollte vor allem auch eine partizipativ ausgerichtete Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte als systematische Reflexion der bisherigen Zielerreichung eingefordert werden, was auch die Zielgenauigkeit der Maßnahmen erhöhen würde.

Professionelle Unterstützung von Bündelungsaktivitäten

Integrierte Projektentwicklung und die mit ihr verbundene Bündelungsaufgabe müssen auf der kommunalen Ebene umgesetzt werden. Dort ist man aufgrund der undurchsichtigen Förderlandschaft mit diesem Anspruch in der Regel überfordert. Professionelle Strukturen zur Projektförderung haben sich in einzelnen Städten, aber auch als landesweite Instanzen, insbesondere auf dem Feld der Beschäftigungspolitik bewährt. Sie können die kommunalen Verantwortlichen beraten und sie bei der Formulierung von Strategien unterstützen.

Empfehlung: Auch wenn die Schaffung einer transparenten und abgestimmten Fördergrundlage das mittelfristige Ziel sein sollte, müssen alle sinnvollen Ressourcen für die Gebietsentwicklung genutzt werden. Diese Suchprozesse individuell auf kommunaler Ebene vorzunehmen, nimmt zu viel Zeit in Anspruch und ist ineffizient. Hier sollten die überregionalen Beratungsangebote ausgeweitet werden. Auch das Städtenetzwerk sollte als kommunikationsfördernde Instanz geeignete Angebote entwickeln.

Kooperation mit externen Akteuren auf allen Ebenen

Eine Stärke des Programms ist seine Fähigkeit, unterschiedliche Akteure in die Planungen und Umsetzungsaktivitäten einzubeziehen. Auf Gebietsebene konnten während der Programmlaufzeit neue produktive Partnerschaften lokaler Akteure entwickelt und vorhandene gestärkt werden. Auf kommunaler und erst Recht auf Landesebene ist die Kooperation mit Trägern, Verbänden und Einrichtungen schwächer ausgeprägt und in geringerem Maße institutionalisiert.

Empfehlung: Die Netzwerkstrukturen in den Gebieten sind teilweise auf eine kontinuierliche Moderation angewiesen. Hierfür haben sich auf der Gebietsebene

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

165

die Stadtteilbüros hervorragend bewährt. Dies sollte bei den Überlegungen zur Verstetigung berücksichtigt werden. Auf kommunaler Ebene sollte die Kooperation mit Trägern und Einrichtungen (Wohlfahrtspflege, Schulen, Verbände, insbesondere Migrantenorganisationen) intensiver betrieben und institutionalisiert werden. Auf Landesebene könnte die InterMAG eine stärkere Abstimmungs- und Vernetzungsfunktion mit externen Akteuren wahrnehmen.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit als Arbeitsprinzip

Mit dem Programm gelingt in der Regel auf kommunaler Ebene eine Stärkung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit und einer gebietsbezogenen Sichtweise. Der "synergetische Mehrwert" integrierter Projektentwicklung führt zu Effizienzsteigerungen. Bezogen auf ein einzelnes Gebiet erscheint der Integrationsanspruch allerdings bisweilen als zu ambitioniert. Er kollidiert mit der Begrenztheit personeller und zeitlicher Ressourcen in den Kommunen. Zwar können Stadtteilbüros mit weit reichenden Kompetenzen hier als wirkungsvolle „Motoren der Stadtteilentwicklung“ agieren. Eine vollständige Übertragung der Verantwortung für die durchzuführenden Projekte an die Stadtteilbüros birgt jedoch die Gefahr in sich, dass die korrespondierenden Verwaltungsbereiche nicht ausreichend in die Programmumsetzung involviert werden und das Stadtteilprogramm ein „befristetes Sonderprojekt“ ohne Auswirkungen auf das reguläre Verwaltungshandeln bleibt.

Empfehlung: In dem Maße wie soziale Stadtentwicklung zur gesamtstädtischen Aufgabe fortentwickelt wird, sollte sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit vom einzelnen Gebiet lösen und als allgemeines Arbeitsprinzip etabliert werden. Die Leitungen der relevanten Ressorts sollten verpflichtet werden, in regelmäßigen Abständen ihre strategischen räumlichen und thematischen Schwerpunktsetzungen abzustimmen und das Erreichte zu überprüfen.

Problemangemessene Gestaltung der ämterübergreifenden Abstimmung

Die Analyse der untersuchten Stadtteilprogramme hat gezeigt, dass die Organisations- und Kooperationsstrukturen in einem angemessenen Verhältnis zur Größe der Kommunalverwaltung und der Komplexität des Handlungsansatzes zu konzipieren sind. Die anspruchsvollen Anforderungen an die Umsetzungsstrukturen sind vor diesem Hintergrund differenziert anzuwenden, zumal es den programmverantwortlichen Akteuren in der Regel schwer fiel, ein kontinuierliches Mitarbeiten aller Verwaltungsbereiche über die gesamte Laufzeit des Stadtteilprogramms sicherzustellen. Bei der Umsetzung ressortübergreifender Vorhaben haben sich operationelle Kernteams bewährt, die sich aus den zentralen Akteuren für einzelne Gebiete oder Aufgabenschwerpunkte zusammensetzen.

Empfehlung: Die kommunalen Programmverantwortlichen sollten Steuerung und Umsetzung deutlicher abgrenzen. Der Anspruch, dass sich möglichst viele Verwaltungsbereiche an den Koordinationsgremien beteiligen, sollte zugunsten einer problemadäquaten Prioritätensetzung und Differenzierung zwischen strate-

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

166

gisch ausgerichteten und schwerpunktmäßig operativen Gremien präzisiert werden. Entsprechenden Gremien sind klar umrissene Aufgaben zu übertragen. Die Verantwortlichkeiten und Beiträge der einzelnen Ressorts zum integrierten Ansatz sind deutlich zu benennen und es ist dafür Sorge zu tragen, dass sie mit ausreichend qualifizierten und entsprechend entscheidungsbefugten Mitarbeiter besetzt werden.

Verstetigung des Integrierten Ansatzes auf kommunaler Ebene

Die Problemlagen in den Stadtteilen sind Wandlungsprozessen unterworfen. Tendenziell nimmt das relative Gewicht der städtebaulichen zugunsten der sozialen und kulturellen Aufgaben ab. Mit der Bereitstellung von Pauschalmitteln können wertvolle Anstöße für Maßnahmen in anderen Handlungsfeldern gegeben werden. Ihre stabile Absicherung ist damit allerdings nicht intendiert. Für die Verstetigung von Stadtteilprogrammen hat sich die frühzeitige Einbindung weiterer, vor allem der sozialen Verwaltungsressorts in die Stadtteilprogramme als vorteilhaft erwiesen, da dies eine spätere Verantwortungsübernahme erleichtert.

Empfehlung: Die Bereitstellung von Pauschalmitteln sollte fortgesetzt, die daraus entspringende Impulsfunktion weiter genutzt werden. Die kommunalen Programmverantwortlichen sollten die Fortschreibungsprozesse der integrierten Handlungskonzepte nutzen, um bei Bedarf die Einbindung weiterer, v.a. der sozialen Verwaltungsressorts zu intensivieren, zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen und diese in die Verstetigungsstrategie einzubeziehen.

Unterschiedliche Formen von Bewohnerbeteiligung

Lokale Beteiligungsstrukturen werden von den Programmakteuren unter den jeweiligen Bedingungen der örtlichen politischen Kultur entwickelt und hängen damit von der Offenheit von Verwaltung und Politik gegenüber neuen und intensiven Formen der Partizipation der Bürger und lokalen Akteure ab. In rund der Hälfte der Programmgebiete waren „mitgestaltende Akteursgremien“ unter Beteiligung auch ehrenamtlicher Bewohnervertreter tätig. Lediglich in sechs Fällen wurden eigenständige Bewohnergremien initiiert, die über einen Verfügungsfonds bestimmen konnten. Die systematische Beteiligung der Bewohner und lokalen Akteure an den lokalen Steuerungsstrukturen ist noch kein durchgängig eingehaltener Programmstandard.

Empfehlung: Die Formen der Partizipation sollten den unterschiedlichen Phasen der Programmumsetzung im Gebiet angepasst werden. Während der Zielfindung sollten breitere Beteiligungsangebote gemacht, bei der Umsetzung die Bildung von mitwirkenden Gremien angestrebt und für die Verstetigung nach tragfähigen Formen der Organisation gesucht werden. Die örtliche Politik sollte den partizipativen Strukturen offen gegenüber treten und als Vermittlungsinstanz zu den demokratisch legitimierten Gremien wirken. Sie sollte den Bewohnern klar umrissene Kompetenzen übertragen und ihr Engagement für den Stadtteil aktiv unterstützen, beispielsweise durch ein eigenes Budget.

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

167

Aktivierung und Stärkung des freiwilligen Engagements

Die Bereitschaft, sich im Stadtteil zu engagieren, ist aufgrund ihrer hohen Gebietsorientierung bei Bewohnern in Problemgebieten grundsätzlich gegeben. Überdurchschnittlich häufig betätigen sich die Bewohner mit Migrationshintergrund im religiösen Kontext. Schwächer als bei Bewohnern anderer Stadtteile ausgeprägt ist jedoch in den Gebieten die Bereitschaft zu "zivilgesellschaftlichem" Engagement und die Mitwirkung in Vereinen und Verbänden. Durch problemorientierte Strategien können beachtliche Aktivierungspotentiale erschlossen werden. Eine Überbetonung von Beratungs- und Hilfsangeboten durch das Stadtteilmanagement droht die Potentiale allerdings eher zu verschütten als zu stärken.

Empfehlung: Durch den Aufbau von Freiwilligenagenturen sollten die Potentiale für ehrenamtliches Engagement systematischer als bisher erschlossen werden. Beteiligung sollte die Bewohner in die Verantwortung für ihre eigenen Angelegenheiten nehmen, sie aber auch bei der Wahrnehmung ihrer Interessen und bei der Lösung ihrer Probleme aktiv unterstützen. Eine gezielte Netzwerkbildung sollte einer Zersplitterung der Aktivitäten entgegenwirken.

Imageverbesserung durch Außenkommunikation

Die Außenwahrnehmung, der ein Gebiet unterliegt, hat komplexe Ursachen, die oft weit in die Vergangenheit zurückreichen. Sie ändert sich nur langsam und weicht bisweilen erheblich von der Binnensicht ab. Grundlage für ein verbessertes Gebietsimage sind wahrnehmbare Verbesserungen im Gebiet und die Intensivierung der gebietsübergreifenden Kommunikation. Häufig war zu beobachten, dass mit Vorhaben, die der Imageverbesserung dienen sollen, nur die Bewohner des Quartiers selbst erreicht werden konnten.

Empfehlung: Positive Quartiersentwicklungen müssen der Bevölkerung außerhalb des Gebietes nahe gebracht werden. Dazu eignen sich Printmedien und eine intensive Pressearbeit nur bedingt. Als wirkungsvoller haben sich überregional ausgerichtete Einrichtungen, Bauten von besonderer städtebaulicher Qualität sowie Events und Feste erwiesen, die in die gesamte Stadt ausstrahlen.

Binnenwahrnehmung auch unter schwierigen Bedingungen verbessern

Die Befragung der Bewohner hat gezeigt, dass es in Gebieten, in denen die Problemlage weniger komplex oder weniger verfestigt war, häufiger gelungen ist, die Wahrnehmung des Gebietes seitens der dort Lebenden positiv zu beeinflussen. In den Gebieten hingegen, die schon lange zu den "Sorgenkindern" der Stadterneuerung gehören, konnten kaum positive Wirkungen festgestellt werden. Hier hat sich die Binnenwahrnehmung sogar teilweise noch verschlechtert.

Empfehlung: Um positive Wirkungen auf die Binnenwahrnehmung in den besonders stark belasteten Gebieten zu erzielen, muss offenbar die Wirkungskraft

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

168

der Maßnahmen erhöht und die Kommunikation positiver Entwicklungen verstärkt werden. Die gebietsbezogenen Interventionen zeitlich zu strecken, dürfte kaum Erfolg versprechend sein, da die betroffenen Gebiete durchweg bereits lange Programmlaufzeiten aufweisen.

Kontinuierliches Monitoring und Controlling optimiert die Ergebnisse

Prozessbegleitende Evaluations- und Controllinginstrumente haben sich trotz der Empfehlungen des Landes bislang noch längst nicht überall als Steuerungs- und Reflexionsinstrumente etablieren können. Gegen die konsequente Einführung dieser (Selbst-)Steuerungsmechanismen wird der hohe Arbeitsaufwand ins Feld geführt und dass zur Anwendung dieser Instrumente keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Empfehlung: Die Komplexität von Monitoring und Controlling kann durch eine Präzisierung der Zielformulierung verringert werden. Man sollte sich auf die Messung der wesentlichen angestrebten Ergebnisse beschränken, diskursive Verfahren einbeziehen und keine "Datenfriedhöfe" anlegen. Im Vordergrund sollte eine periodische kritische Bewertung des Erreichten stehen, um gegebenenfalls rechtzeitig umsteuern oder die Konzepte optimieren zu können.

Anlagen

Anlage 1: Zuordnung der Ressorts zu Ministerien

- Regierungsneubildung am 13.06.1990

Ministerpräsident
Innenministerium
Finanzministerium
Justizministerium
Kultusministerium
Ministerium für Wissenschaft und Forschung
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie
Ministerium für Bundesangelegenheiten
Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr
Ministerium für Bauen und Wohnen
Ministerium für Gleichstellung von Frau und Mann

- Regierungsneubildung am 17.07.1995

Ministerpräsident
Finanzministerium
Innenministerium
Justizministerium
Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
Ministerium für Schule und Weiterbildung
Ministerium für Wissenschaft und Forschung
Ministerium für Bauen und Wohnen
Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport
Ministerium für die Gleichstellung von Frau und Mann
Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten

- Regierungsneubildung am 9.06.1998

Ministerpräsident
Ministerium für Inneres und Justiz
Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr
Ministerium Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport
Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung
Ministerium für Bauen und Wohnen
Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft
Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit

- Regierungsneubildung am 27.06.2000

Ministerpräsident
Finanzministerium
Innenministerium
Justizministerium
Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr
Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie
Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit
Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten im Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten

- Regierungneubildung am 12.11.2002

Ministerpräsident
Finanzministerium
Innenministerium
Justizministerium
Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
Ministerium Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie
Ministerium für Schule, Jugend und Kinder
Ministerium für Wissenschaft und Forschung
Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport
Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Ministerium Verkehr, Energie und Landesplanung

- Regierungsneubildung am 23.06.2005

Ministerpräsident
Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie
Finanzministerium
Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie
Innenministerium
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
Ministerium für Schule und Weiterbildung
Ministerium für Bauen und Verkehr
Justizministerium
Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration
Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten im Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten

Anlage 2: Bewohnerbefragung

Aussagekraft der Befragung

Im Januar und Februar 2005 wurde eine telefonische Bewohnerbefragung in den 35 Programmgebieten durchgeführt. In jedem Gebiet wurden 60 Bewohner befragt; im kleinsten Programmgebiet Bonn-Dransdorf kamen nur 50 Interviews zustande. Zusätzlich wurden zu Vergleichszwecken Interviews mit insgesamt 400 Personen geführt, die in anderen Stadtteilen der am Programm beteiligten nordrhein-westfälischen Städte wohnen.¹³⁰ Die Zahl der in den Programmgebieten realisierten Interviews liegt damit bei 2.090, die Gesamtzahl der Interviews bei 2.490. In den Programmgebieten wurden Interviews mit Bewohnern ausländischer Herkunft auf Wunsch in türkischer oder russischer Sprache geführt (insgesamt 152 Interviews).

Repräsentativität: Sozialstruktur der befragten Bewohner

Die mit der Durchführung der Interviews beauftragte Firma meldete keine besonderen Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Befragung. Natürlich hat sich nur ein Teil der kontaktierten Bewohner an der Befragung beteiligt. Ob sich durch die Auswahl der Stichprobe systematische Verzerrungen gegenüber der Grundgesamtheit aller Bewohner ergeben, lässt sich durch einen Blick auf die Sozialstruktur der erreichten Bewohner (vgl.

Tabelle) abschätzen. Da exakte Daten zur Bevölkerungsstruktur der 35 Programmgebiete nicht vorliegen, sind hier nur ungefähre Einschätzungen möglich.

Die Sozialstruktur der Bewohner, die in den Programmgebieten befragt wurden, dürfte im Hinblick auf Nationalität (34,2 Prozent Migranten gegenüber 13,5 Prozent in der Vergleichsgruppe) und Bildungsgrad (54,4 Prozent ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss gegenüber 43,7 Prozent in der Vergleichsgruppe) ungefähr der tatsächlichen Bewohnerstruktur der Stadtteile entsprechen. Beim Erwerbsstatus zeigt sich erwartungsgemäß ein deutlich überproportionaler Anteil von Arbeitern, unterproportional fallen die Anteile von Angestellten, Beamten und Selbstständigen aus.

¹³⁰ Die Bewohner der Vergleichsgruppe wurden nach dem Zufallsprinzip aus den Telefonverzeichnissen ausgewählt. Da ein Durchschnitt der Gesamtbevölkerung der betreffenden Städte als Vergleichsmaßstab gesucht wurde, sind Bewohner der Programmgebiete bei der Auswahl nicht ausgeschlossen worden. Unter den befragten Personen der Vergleichsgruppe dürften sich also auch einige Bewohner der Programmgebiete befinden.

Tabelle A.1

Sozialstruktur der befragten Bewohner und der Vergleichsgruppe (Anteile in %)		
	Programmgebiete	Vergleichsgruppe
Geschlecht		
weiblich	57,3	63,8
männlich	42,7	36,2
Nationalität (nach der Herkunft der Mutter)		
Deutsche	65,8	86,5
Türken	10,5	2,5
Aussiedler (GUS)	9,4	2,3
andere nicht-EU-Bürger	5,3	2,3
nicht-deutsche EU-Bürger	8,8	6,5
höchster Schulabschluss		
ohne Schulabschluss	6,9	1,3
Hauptschulabschluss	47,5	42,4
Realschulabschluss	26,5	29,3
Abitur	17,9	26,1
sonstiges	1,3	1,0
Erwerbsstatus		
Selbstständige	3,4	4,5
Beamte	1,7	3,8
Angestellte	21,0	24,6
Arbeiter	13,4	8,5
arbeitslos	6,9	6,0
Rentner	29,5	35,8
sonstige	24,0	16,9

Arbeitslose scheinen in der Stichprobe dagegen unterrepräsentiert zu sein: Der Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung ab 16 Jahren dürfte in den Programmgebieten mindestens bei 10 Prozent und damit deutlich höher liegen als in der Gruppe der Befragten (6,9 Prozent). Überrepräsentiert sind in der Stichprobe mit einem Anteil von 57,3 Prozent die Frauen. Dies ist ein Phänomen, das bei Telefonbefragungen trotz formalisierter Auswahlverfahren (Befragung nach dem "Schwedenschlüssel") fast durchgängig auftritt.

Bei der Betrachtung der Ergebnisse sind also die Unterrepräsentanz von Arbeitslosen und die Überrepräsentanz von Frauen zu berücksichtigen. Man kann jedoch ausschließen, dass sich dadurch gravierende Verzerrungen bei den Durchschnittswerten einzelner Variablen für die Programmgebiete insgesamt oder für einzelne Gebietstypen ergeben. Denn der Anteil der Arbeitslosen an der Gesamtbevölkerung ist zu gering, um die Ergebnisse entscheidend zu beeinflussen, und das Antwortverhalten der Frauen weicht - mit wenigen Ausnahmen - nur sehr geringfügig von dem der Männer ab.

Statistische Tragfähigkeit

Die Zahl der realisierten Interviews hat einige Konsequenzen für die Auswertung der Befragung. Die Gesamtzahl der Interviews in den Programmgebieten (2.090) ist groß genug, um statistisch tragfähige Aussagen auch über Einstellungen und Verhalten verschiedener Bewohnergruppen zu treffen. Für die Vergleichsgruppe (400 Interviews) sind solche differenzierten Auswertungen in der Regel jedoch nicht möglich. Der Zweck der Vergleichsgruppenbefragung liegt lediglich darin, einen Anhaltspunkt für das *durchschnittliche* Antwortverhalten in "normalen" Stadtteilen als Maßstab für die Ergebnisse in den Programmgebieten zu liefern.

Nach Bewohnergruppen differenzierte Auswertungen können auch auf der Ebene der einzelnen Stadtteile nicht sinnvoll durchgeführt werden. Hier sind aufgrund der geringen Fallzahl (60 Befragte) zudem auch die Gesamtergebnisse mit einer erheblichen Schwankungsbreite behaftet. Diese Schwankungsbreite kann grundsätzlich berechnet werden. Als ein beliebig herausgegriffenes Beispiel sei das Abschneiden des Programmgebiets in Aachen Ost bei der Frage nach der Gesamtentwicklung des Stadtteils in den letzten Jahren genannt. Das Gebiet erreicht hier auf der Skala von 1 = "sehr positiv entwickelt" bis 5 = "sehr negativ entwickelt" einen Durchschnittswert von 2,58. Daraus ergibt sich bei einer Zahl von 60 Befragten, dass der wirkliche Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent zwischen 2,39 und 2,78 liegt. Das Beispiel lässt deutlich werden, dass Unterschiede zwischen verschiedenen Programmgebieten, die auf einer Fünferskala im Bereich weniger Zehntelpunkte liegen, bei der realisierten Fallzahl keine wirkliche Aussagekraft haben. Andererseits ist aber hoch wahrscheinlich, dass das Gebiet in Aachen auch bei einer Befragung *aller* Bewohner deutlich besser abschneiden würde als z. B. das Gebiet Gelsenkirchen Süd-Ost (Durchschnitt 3,37, Schwankungsbreite 3,13 bis 3,61).

Das Evaluationsteam hat den Datensatz der Bewohnerbefragung um einige statistische Daten zu den Programmgebieten ergänzt (Einwohner des Programmgebiets, Einwohner der Gesamtstadt, Zeitpunkt des Programmbeginns, Gebiets-typ: Neubau/Altbau), um Aussagen zum Antwortverhalten in verschiedenen Gebietstypen treffen zu können. Solche Aussagen können sich zunächst nur auf die 35 untersuchten Gebiete selbst beziehen. Eine Generalisierung zu allgemeinen Aussagen des Typs "Programme wie die Soziale Stadt NRW wirken grundsätzlich in Neubaugebieten besser als in Altbaugebieten" ist in der Regel nicht möglich, weil die Fallzahl von 35 Gebieten nur in seltenen Fällen zu statistisch signifikanten Aussagen (Irrtumswahrscheinlichkeit unter 5 Prozent) führt. Da die Befragung aber eine deutliche Mehrheit der Programmgebiete der Sozialen Stadt

NRW erfasst, sind entsprechende Aussagen zur Gebietskulisse des Programms selbst weitgehend möglich.

Literaturverzeichnis

Alemann, Ulrich von u. a. (2005): Politische Kultur in der sozialen Stadt. Eine vergleichende Studie aus Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Alemann, Ulrich von/Gehne, David H./Moshövel, Frank/Reuband, Karl-Heinz/Strünck, Christoph (2004): Politische Kultur in der Sozialen Stadt. Eine vergleichende Studie aus Nordrhein-Westfalen. (Endbericht Probis) (Hrsg.) Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW. VÖ-Nummer SB 157. Düsseldorf.

Alisch, Monika (1998): Stadtteilmanagement - Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel. In: Monika Alisch (Hrsg.) Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen. S. 7-22.

Alisch, Monika/Dangschat, Jens (1993): Die solidarische Stadt - Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich. Frankfurt am Main.

Altena, Heinz (1999): Welches Schweinderl hätten sie gern? Sozialräumliche Konzepte haben Konjunktur. In: Verband für soziokulturelle Arbeit e.V. (Hrsg.) Rundbrief 2/1999. Heft 35. S. 6-15.

Austermann, Klaus/Zimmer-Hegmann, Ralf (2000): Analyse der Umsetzung des Integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.). Dortmund.

Austermann, Klaus/Zimmer-Hegmann, Ralf (2001): Neue Strukturen für eine neue Stadtentwicklungspolitik? - Erfahrungen mit dem Integrierten Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadt macht Zukunft. Neue Impulse für eine nachhaltige Infrastrukturpolitik. Dortmund. S. 102-114.

Austermann, Klaus/Ruiz, Marcelo/Sauter, Matthias (2002): Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung: Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Dortmund. abrufbar unter:

<http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/DF6501.pdf>. Stand 10.07.2007.

Becker, Heidede (2000): Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt. Raumbezüge und Handlungsfelder. In: Die alte Stadt. H. 2. S. 139-149.

Becker, Heidede u. a. (2007): Dritte Bundesweite Befragung in den Programmgebieten der "Sozialen Stadt". Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 12. Berlin.

Becker, Heidede/Löhr, Rolf-Peter (2000): Soziale Stadt. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 10-11. S. 22-29.

BMFSJ (2005): Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. München.

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreiecks. Zur Konzeption der Bürgerkommune. in: VOP. Heft 4. S. 10-12.

Bohl, Thorsten (2003): Anstöße - PISA und Lernende in der Hauptschule. In: Bohl, Thorsten/

Grunder, H.-U./Kansteiner-Schänzlin, K. u. a. (Hrsg.): Lernende in der Hauptschule. Ein Blick auf die Hauptschule nach PISA. Baltmannsweiler. S. 15-63.

Boettner, Johannes (2002): Vom tapferen Schneiderlein und anderen Helden. Fallstricke des integrierten Handelns - Eine Evaluation. In: U.-J. Walther (Hrsg.). Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Opladen: Leske + Budrich. S. 101-114.

Brocke, Hartmut (2003): Weiterentwicklung der BMFSFJ Programmplattform "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" (E&C). Programmperiode 2003-2006.

Burgers, Jack/Vranken, Jan/Friedrichs, Jürgen/Hommerich, Carola (Hrsg.) (2003): Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun europäischen Ländern. Opladen.

Carl von Ossietzky Universität Oldenburg (2004): Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm - Zwischenevaluation. Gutachten der Arbeitsgruppe Stadtforschung im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr. Hamburg.

Cars, G./Madanipour, A./Allen, J. (Hrsg.) (1998): Social Exclusion in European Cities. London.

CDU-Fraktion Landtag Nordrhein-Westfalen (2004): Nordrhein-Westfalen fordert ein Programm "Stadtumbau in Deutschland". Landtags-Drucksache 13/5127 vom 04.03.2004.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (1999): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2000): Dokumentation der Starterkonferenz. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 4. Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2001): Impulskongress Quartiersmanagement. Dokumentation der Veranstaltung am 26. und 27. Oktober 2000 in Leipzig. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 5. Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002a): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt". Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002b): Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation der Veranstaltung am 5. und 6. November in Essen. Arbeitspapier zum Programm Soziale Stadt. Autorin Christa Böhme: Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtentwicklung. Band 7. Berlin. S. 133-141.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002c): Kongress "Die Soziale Stadt - Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft". Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 8. Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2003a): Strategien für die Soziale Stadt. Bericht der Programmbegleitung. Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2003b): Good Practice in Altbau- und gemischten Quartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 10. Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2005): Soziale Stadt. info 17. Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2006): Bundestransferstelle Soziale Stadt. Dritte bundesweite Befragung Programmgebiete "Soziale Stadt". Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen - Entwurf. Berlin.

Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (Hrsg.) (2002a): Soziale Stadt: Entwicklung und Chancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene in benachteiligten Stadtvierteln. Tagung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungs-

wesen und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (6. bis 7. Februar 2002 in der Diakonischen Akademie Deutschland, Berlin). Stuttgart.

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2002b): Soziale Stadt: Ein Beitrag zu ihrer Erneuerung (Diskussionspapier). Stuttgart.

Döhne, Hans-Jochen/Walter, Kurt (1999): Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik - Ziele und Konzeption des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". In: Bundesbaublatt. Heft 5. S. 24-29.

Eltges, Markus/Lackmann, Gregor (2003): Städtebauförderung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 10/11. S. 687-694.

empirica (2003a): Good Practice in Neubauquartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 9. Berlin.

empirica (2003b): Werkstattbuch Soziale Stadt. Fallstudie Gladbeck-Butendorf. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Stadt Gladbeck. Bonn.

empirica (2004): Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999 bis 2002. Berlin.

European Commission (2000): Inclusive cities: Building local capacity for development. Luxembourg.

Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz - Wettbewerbsfähigkeit - Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.

Farwick, Andreas (2001): Segregierte Armut in der Stadt: Ursachen und soziale Folgen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfeempfängern. Opladen.

Forrest, Ray/Kearns, Ade (1999): Joined-up Places? Social cohesion and neighbourhood regeneration. London.

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

Franke, Thomas (2002): Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Programms "Soziale Stadt". In: Deutsches Institut für Urbanistik. Soziale Stadt. Info 7. Berlin. S. 2-6.

Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau und Umwelt/Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (1999): Handlungsprogramm "Wohnen in Nachbarschaften (WiN) - Stadtteile für die Zukunft entwickeln". Bremen.

Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg (2000): Leben in benachteiligten Wohngebieten. Opladen.

Friedrichs, Jürgen/Kecskes, Robert/Wolf, Christof (2002): Struktur und sozialer Wandel einer Mittelstadt. Euskirchen 1952-2002. Opladen.

Grimm, Gaby/Micklinghoff, Gabriele/Wermker, Klaus (2001): Raumorientierung der Verwaltung. Vom Modell zur Regelstruktur: Erweiterung der Verwaltungsreform-Debatte um den räumlichen Aspekt. In: Soziale Stadt. info 6. S. 13-17.

Großmann, Achim (2003): Soziale Stadt im Aufbruch - Herausforderungen für die nächsten Jahre. In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 2 (April/Mai). S. 72-74.

Hamm, Bernd (2000): Nachbarschaft. In: Hartmut Häußermann (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen (2. Aufl.). S. 173-182.

Häußermann, Hartmut (2000): Die Krise der "sozialen Stadt". In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 10-11. S. 13-21.

Häußermann, Hartmut (2002): Global, lokal, sozial. Von der Unteilbarkeit der Stadt. In: Uwe-Jens Walther (Hrsg.): Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen. S. 71-84.

Häußermann, Hartmut (2003): Armut in der Großstadt. Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 3/4. S. 143-157.

Häußermann, Hartmut/Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Hellmut (1999): Evaluierung des Programms "Quartiersmanagement". Expertise des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Berlin.

Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Berlin StadtEntwicklung. Band 18. Berlin.

Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): An den Rändern der Städte. Frankfurt am Main.

Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.) (1998): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt am Main.

Herriger, Norbert (1997): Empowerment in der sozialen Arbeit. Stuttgart.

Hinte, Wolfgang (2000): Verwaltungsreform und integrierte Stadtentwicklung - zwei gegenläufige Strategien? In: vhw Forum Wohneigentum 7 (Juli). S. 253-256.

Hinte, Wolfgang (2001): Non-direktive Pädagogik: eine Einführung in Grundlagen und Praxis des selbstbestimmten Lernens. Wiesbaden.

Hoppenstedt, Willi (2001): Das Wohnungsunternehmen als Partner für eine soziale Stadt. In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 2 (April). S. 93-96.

Institut Arbeit und Technik (IAT)/ÖIR-Managementdienste GmbH/European Policy Research Centre (EPRC) (2003): Halbzeitbewertung des Ziel-2-Programms NRW 2000-2006. Abschlussbericht.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004): Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms "Förderung von Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf - die soziale Stadt". Endbericht. Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2006): Monitoring "Soziale Stadtentwicklung Berlin 2004". Berlin.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/ForStaR Forschungszentrum Stadt und Region (2004): Evaluation der Programme "WiN -Wohnen in Nachbarschaften" und "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Unveröffentlichtes Manuskript.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (1997a): Die Menschen machen ihren Stadtteil selbst ... - Soziale Netze und Bewohner/-innenbeteiligung in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Autoren: Ralf Zimmer-Hegmann/Susanne Kürpick. ILS Schriften. Band 117. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (1997b): Kriminalprävention in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Autorin: Susanne Kürpick. ILS Schriften. Band 124. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (1997c): Lokale Ökonomie und Wirtschaftsförderung in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Autorinnen: Sabine Weck/Susanne Kürpick/Marion Murböck. ILS Schriften. Band 130. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (1999): Bau- und Wohnungspolitik in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Autoren: Ralf Zimmer-Hegmann/Gabriele Farr-Rolf/Sofie Eichner. ILS Schriften. Band 151. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2000a): Am neuen Standort. Beiträge zur Landes- und Stadtentwicklung - EU-Strukturfonds, Regionalmarketing, Soziale Stadt, Partizipation und Medien, Mobilitätsmanagement. ILS Schriften. Band 162. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2000b): Analyse der Umsetzung des Integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. ILS Schriften. Band 166. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2000c): Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. ILS Schriften. Band 168. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2001a): Stadt macht Zukunft. Neue Impulse für eine nachhaltige Infrastrukturpolitik. Autoren: Herbert Kemming/Norbert Wohlfahrt/Ralf Zimmer-Hegmann u. a. ILS Schriften. Band 170. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2001b): Integration von Migrantinnen und Migranten im Wohnbereich. Autorin: Heike Hanhörster. ILS Schriften. Band 180. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2002): Analyse sozial-integrativer stadtteilbezogener Projekte. Eine exemplarische Untersuchung am Beispiel Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2003): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadteilerneuerung. Evaluation des Integrierten Handlungsprogramms "Soziale Stadt NRW" – aktueller Stand. Autor: Klaus Austermann. Dortmund. S. 3-12.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2004a): Belegungsmanagement in der integrierten Stadt(teil)entwicklung. Dokumentation des Fachgesprächs am 11.12.2003 in Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2004b): Handbuch Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW. ILS Schriften. Band 194. Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.) (2006): Der Stadtteil als Marke - Strategien zur Imageverbesserung. Dokumentation des vierten Fachgesprächs "Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung" am 01.12.2005 in Dortmund.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (2007a): Die Finanzierung. Prinzipien. Abrufbar unter:

<http://www.soziale-stadt.nrw.de/finanzierung/prinzipien.html>. Stand 08.06.2007.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (2007b): Das Programm. Philosophie. Abrufbar unter:

<http://www.soziale-stadt.nrw.de/programm/philosophie.html>. Stand 26.06.2007.

IQW - Information, Qualifizierung, Weiterbildung (2002): Unveröffentlichter Abschlussbericht der IQW. Weiterbildungsberatung/Stadtteilmanagement. Hagen.

isoplan Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung GmbH (2003): Landesprogramm "Stadt-Vision Saar". Zwischenevaluierung 2003 im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, des Ministeriums für Wirtschaft und des Ministeriums für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales des Saarlands. Saarbrücken.

Jasper, Karl (2001): Redebeitrag auf der Podiumsdiskussion. In: Deutsches Institut für Urbanistik. Impulskongress Quartiermanagement. Dokumentation. Berlin. S. 34-35.

Keim, Rolf (1999): Wohnungsmarkt und soziale Ungleichheit. Über die Entwicklung städtischer Polarisierungsprozesse. Boston, Berlin.

Kommission "Zukunft Stadt 2000" (1993): Bericht der Kommission Zukunft Stadt 2000. Herausgegeben vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn.

Krautzberger, Michael/Richter Birgit (2002): Die soziale Stadt - Neuorientierung in der Stadtentwicklungspolitik und in der Sozialarbeit. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit. Heft 1. S. 36-41.

Krummacher, Michael/Kulbach, Rainer/Waltz, Victoria u. a. (2003): Soziale Stadt - Sozialraumentwicklung - Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen.

Läpple, Dieter (2000): Städte im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Entwicklungsdynamik. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW) (Hrsg.): Lokale sozio-ökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. ILS Schriften. Band 168. Dortmund. S. 19-41.

Läpple, Dieter/Walter, Gerd (2003): Lokale Ökonomie. Arbeiten und produzieren im Stadtteil. In: Stadtbauwelt 157. S. 24-33.

Lin, Nan (2001): Building a Network Theory of Social Capital. In: Lin, Nan/Cook, K./Burt, R. S. (Hrsg.): Social Capital. Theory and Research. New York.

Löhr, Rolf-Peter (2002): Effizienz und Evaluation. In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 2 (März/April). S. 82-83.

Löhr, Rolf-Peter (2004): Lokale Ökonomie - Chancen und Ansätze. Abrufbar unter:

www.stadtteilarbeit.de/seiten/theorie/loehr/lok_oekonomie_soziale_stadt.thm.

Mayntz, Renate (2001): Politische Steuerung. In: Schader Stiftung (Hrsg.): Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm "Die soziale Stadt" in der Diskussion. Darmstadt. S. 37-42.

Mayntz, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1. März 2004. Abrufbar unter:

<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>. Stand 10.07.2007.

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MASSKS) (Hrsg.) (2000): Quergedacht - Selbstgemacht. Integrierte Handlungsansätze in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dokumentation zur Veranstaltung am 21. Oktober 1999 in Köln-Kalk.

Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV) (Hrsg.) (2006): Bericht zur Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Herausforderungen des Demographischen Wandels. Düsseldorf.

Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MGFFI), Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) (2006): Engagiert für den Stadtteil. Zusammenarbeit von Freier Wohlfahrtspflege und Kommunen - Tipps und Empfehlungen. Autoren: Regina Höbel/Melanie Kloth. Veröffentlichungsnummer 1012.

Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSKS) (Hrsg.) (1998): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Autoren: Ralf Bülte/Franz Pesch. Wuppertal.

Mohrlock, Marion u. a. (1993): Let's organize! Gemeinwesenarbeit und Community Organization im Vergleich. München.

Musterd, Sako/Ostendorf, Wim (Hrsg.) (1998): Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and exclusion in western cities. London/New York.

Piniek, Sonja (2003): Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf: RE-Hochlarmark auf dem Prüfstand (Evaluation der Steuerung und Organisation des Stadtteilprojekts Recklinghausen-Hochlarmark). Diplomarbeit, vorgelegt am Geographischen Institut der Ruhr-Universität Bochum. Bochum.

Putnam, Robert D. (2000): Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York.

Regiestelle LOS (2003): Handbuch zum Programm Lokales Kapital in der Sozialen Stadt (1. Auflage). Berlin.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI) (o. J.): Fallstudie "Förderung der Lokalen Ökonomie". Forschungsvorhaben im Auftrag des Städtenetzes Soziale Stadt NRW. Endbericht. Essen.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI)/Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA)/Ronig, Gerd (2004): Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds in Deutschland in der Förderperiode 2000-2006 (o. J.). Essen und Berlin.

Romau, Rolf u. a. (2002): Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Bericht der Begleitforschung in der Anfangsphase des Programms. Städtebauförderung in Bayern. Materialien 1. München.

Rösener, Britta/Selle, Klaus (2005): Information, Partizipation, Kooperation. Entwicklung und Stand der Diskussion zur bürgerorientierten Kommunikation in Stadt und Quartier. In: vhw 6/2005. S. 287-294.

Ruiz, Marcelo (2001): Raumorientierung der Verwaltung durch Gebietsteams. Zur Verstehtigung integrierter Stadtteilerneuerung. In: Planerin. Heft 4/01. S. 36-38.

Ruiz, Marcelo/Sauter, Matthias (2003): Soziale Stadt NRW. Integrierte Strategien einer sozialorientierten Stadterneuerungs- und Wohnungsbestandspolitik. Universität Dortmund, Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung. Reader Wohnungswesen II. Dortmund.

Ruiz, Marcelo/Sauter, Matthias (2006): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektive hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung? Tagungsdokumentation 2006. Städtenetz "Soziale Stadt NRW" (Hrsg.)

Schaaf, Hermann J. (2002): Wie werden Bewohnerschaften zu handlungsfähigen Akteuren und welchen Beitrag können sie im Rahmen des Erneuerungsprozesses leisten? Abrufbar unter:

http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/projekte/dueren/handlungsfaeehige_akteure.htm.
Stand 10.07.2007.

Schaurhofer, Martin (2005): Expertise zu Empowerment. Abrufbar unter:

http://www.sozial-wirtschaft.at/_TCgi_Images/sozialwirtschaft/20050721134440_Schaurhofer_Empowerment.pdf. Stand: 10.07.2007.

Schmals, Klaus M. (2001): Eine neue Politik für "Die soziale Stadt"? In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 2 (April). S. 66-74.

Spieckermann, Holger (2001): Stadtteil- und Quartiermanagement. Sozialräume, Handlungsansätze und Arbeitsformen. Forschungsprojekt "Integriertes Stadtteilmanagement". Arbeitspapier 1. Köln.

SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (2004): Positionspapier "Soziale Stadt". Positionspapier des Vorstands. Abrufbar unter:

http://www.srl.de/ak/sozialestadt/positionspapier_sozialestadt.pdf.

Stadt Gelsenkirchen (2003): Stadtteilprogramm Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Förderung 2004. Drucksache Nr. 99-04/6978. Gelsenkirchen.

Städtenetz "Soziale Stadt NRW" (Hrsg.) (2006): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektiven hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung? Tagungsdokumentation 2006. Aachen.

Städte-Netzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf (Hrsg.) (2001): Positionspapier 2001. Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung. Essen.

Stark, Wolfgang (1996): Empowerment. Handlungskompetenzen in der Psychosozialen Praxis. Freiburg.

Staudenmeyer, Renate (2003a): Der Evaluationsansatz des integrierten Stadtteilprogramms Köln-Chorweiler. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (o. J.): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadteilerneuerung. Dortmund. S. 35-52.

Staudenmeyer, Renate (2003b): Arbeitsbericht zur Dokumentation und Evaluation des Landesprogramms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf in Köln-Chorweiler. Bezirksjugendamt Chorweiler (Hrsg.). Köln.

Strohmeier, Peter/Kersting, Volker/Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) (o. J.): Kontextindikatoren zur Stadtteilanalyse. Skizze des Enderberichts.

Universität Dortmund, Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung (1999): Leitgedanken für eine integrierte und sozialorientierte Stadtteilentwicklungspolitik. Die Forschungsergebnisse im Überblick. Abschlussbericht - Band 1. Forschungsprojekt "Städtische Lebenswelten und Neue Armut" - Zukunftsfähige Strategien für eine integrierte und sozialorientierte Stadtteilentwicklung im Rahmen des Forschungsverbundes "Zukünfte in Stadtregionen: Quartier - Stadt - Region". Dortmund.

Walther, Uwe-Jens (2002a): Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen. In: ders. (Hrsg.): Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen. S. 23-43.

Walther, Uwe-Jens (Hrsg.) (2002b): Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen.

Walther, Uwe-Jens (2003): Innovation durch Ambivalenz? Ambitionen des Programms "Die Soziale Stadt". In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 2 (April/Mai). S. 79-83.

Weber, Beate (2000): Die Soziale Stadt - Herausforderung für eine zukunftsfähige Kommunalpolitik. In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 6 (Juni). S. 231-233.

Zimmer-Hegmann, Ralf (2002): Evaluation integrierter Stadtteilerneuerungsansätze. In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 2 (März/April). S. 84-88.

Zimmer-Hegmann, Ralf/Sucato, Evelyn (2007): Evaluation in der Sozialen Stadt - Ein Überblick aus Länderperspektive. In: Zeitschrift für Evaluation. Heft 1/2007. S. 79-107.

Zimmer-Hegmann, Ralf/Weck, Sabine/Müller, Daniela u. a. (o. J.): Social exclusion in european neighbourhoods - processes, experiences and responses. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW).

Materialverzeichnis

Ahlen (1988): Beratungs- und Begegnungsstätte Treffpunkt-Ost. Ahlen.

Ahlen (2000): Jahresbericht. Ahlen.

Ahlen (2003): Bildung für nachhaltige Entwicklung. Ahlen.

ARGEBAU (1998): Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt".

http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band1/1_leitfaden.shtml.

ARGEBAU (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt". Zweite Fassung vom 01.03.2000. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 3. Berlin.

http://www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_ergebaut.shtml.

ARGEBAU (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative "Soziale Stadt". Stand: 29.08.2005.

Bonn (1998): Wohnen in Bonn-Dransdorf. Bonn.

Bottrop (1995): Damals. Bottrop.

Bottrop (o. J.): Integriertes Handlungskonzept. Bottrop.

Broschüren, Materialien und Stadtteilberichte

Bundesanstalt für Arbeit (2000): Runderlass vom 27. März 2000 zum Förderprogramm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt" an die Arbeitsämter, Landesarbeitsämter und die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV). Betreff: Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

Dinslaken (1999): Erweitertes Handlungskonzept. Dinslaken.

Dortmund (1995): Handlungskonzept NOA. Dortmund.

Dortmund (1996): Integriertes Handlungskonzept. Dortmund.

Dortmund (1999): Begleitforschung zum Jugendberufshilfebetrieb. Dortmund.

Dortmund (o. J.): Nordstadt Bilder - Geschichte in Geschichten. Dortmund.

Düsseldorf (1999): Handlungskonzept. Düsseldorf.

Düsseldorf (2002): Die Neue Kölner Straße - Bürger planen mit! Düsseldorf.

Düsseldorf (2003): Gesundheitsbericht Schulneulinge. Düsseldorf.

Düsseldorf (o. J.): Quartierpark Kirchstraße - Verfahren und Aufgabenstellung. Düsseldorf.

Düsseldorf (o. J.): Bestandsanalyse - Projektplanung. Düsseldorf.

Düsseldorf (o. J.): div. Projektflyer (Sport, Familie und Nachbarschaft, kreative Bewegungserlebnisse für Kinder, Stadtteilbüro, neue Fassaden, Grüne Stadtoasen, Bildungskurse für Eltern, Eltern mit Kindern, Kinder und Jugendliche, Einzelhändler). Düsseldorf.

Duisburg (1993): Sport- und Spielgelegenheiten vor der Haustür - Jugendleiter-Fortbildung. Duisburg.

Duisburg (1994): 5-jährige Frauenaktivitäten. Duisburg.

Duisburg (o. J.): Das Qualifizierungszentrum Bruckhausen. Duisburg.

EG DU (1999): Lokale Ökonomie, Bauen und Wohnen, Leben in Marxloh, Bruckhausen, Hochfeld. Duisburg.

EG DU (2004): Stadtteilerneuerung Duisburg-Bruckhausen. hier: Weiterentwicklung des integrierten Handlungsprogramms. Duisburg.

Essen (1997): Schulhofumgestaltung. Essen.

Essen (1997 + 1999): Stand der Projekte 1997 + 1999. Essen.

Essen (1999): Soziale Ungleichheit im Stadtgebiet. Essen.

Essen (o. J.): Vor Ort im Handwerkerpark. Essen.

Essen (1994): Der Stadtbezirk VI - Eine Beschreibung der Situation aus Sicht der Statistik. Essen.

Essen (o. J. ca. 80er/90er Jahre): Offene Jugendarbeit. Essen.

Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord (1998a): G.I.B.: Wege in die Beschäftigung: Arbeitsplätze schaffen - Stadtteile erneuern. Gelsenkirchen.

Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord (1998b): Verein Ausländische Kinder und Mütter e. V. - Kemal, kau! - ein Arbeitsbericht. Gelsenkirchen.

Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord (2000a): G.I.B.: Mehr Arbeitsplätze - mehr Lebensqualität. Gelsenkirchen.

Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord (2000b): Unter einem Dach - Multifunktionale Nutzung der städtischen Tageseinrichtungen für Kinder. Gelsenkirchen.

Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord (2001): Schulhofprogramm. Gelsenkirchen.

Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord (o. J.): Auf dem Weg zu einer integrierten Stadtteilentwicklung. Gelsenkirchen.

Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord (o. J.): Sprachförderung als Chance. Gelsenkirchen.

Gladbeck-Butendorf (o. J.): Zusammenleben in Butendorf - Deutsche und nicht deutsche Inländer/innen berichten. Butendorf.

Hagen-Vorhalle (1988): Ein Wegweiser zu Jugendstilbauten in der Stadt Hagen. Hagen.

Hagen-Vorhalle (1992-1994): Hagen-Vorhalle. Wenn sich ein Stadtteil verändern soll. Kleines Planungslexikon für alle, die sich beteiligen wollen. Hagen.

Hagen-Vorhalle (1994): Rahmenplanung Hagen-Vorhalle. Modellprojekt. Frauenorientierte Stadt(teil)entwicklungsplanung in Hagen-Vorhalle - Partizipationsprozesse und ihre Wirkungsmöglichkeiten. Hagen.

Hagen-Vorhalle (1995): Neue Formen der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung am Beispiel Hagen-Vorhalle. Hagen.

Hamm-Norden (1997): Auswirkungen lokaler Kriminalprävention auf die Jugenddelinquenz. Hamm.

Hamm-Norden (2000): Festschrift zur Eröffnung des Grieskamp'schen Hofes - Aus der Geschichte des Bauernhofs Grieskamp. Hamm.

Hamm-Norden (2002a): Konzeption für die Stadtteil-Jugendhilfe im Hammer Norden. Hamm.

Hamm-Norden (2002b): Spiel- und Lernhilfe Hamm-Norden. Aktivieren - Lernen - Fördern - mehr Chancen für benachteiligte Kinder. Hamm.

Herne Horsthausen (2001): Ein Stadtteil in neuen Farben. Kinder aus Herne Horsthausen malen ihren Lieblingsplatz. Herne.

Herne Horsthausen (2003): Das Feldherrenviertel. Stadteilerneuerung Herne Horsthausen. Herne.

Köln-Chorweiler (1996): Das Ergänzungsprogramm 1985-1997. Stadtteil im Wandel. Köln.

Köln-Chorweiler (2002): Plan 02 - Forum aktueller Architektur in Köln. Köln.

Köln-Kalk (1989): Verkehrsberuhigung auf dem Prüfstand. Köln.

Köln-Kalk (1992a): Sanierung Kalk - Zielsetzungen, Förder- und Beratungsangebote. Köln.

Köln-Kalk (1992b): Dokumentation der Aktion Suchtvorbeugung 1992 in Köln. Köln.

Köln-Kalk (1992c): Kinderschutz-Zentrum Köln. Köln.

Köln-Kalk (1994a): Private Begrünungsmaßnahmen. Köln.

Köln-Kalk (1994b): Blockkonzept für 069. Köln.

Köln-Kalk (1994c): Planungskonzept für Block 303 in Kalk. Köln.

Köln-Kalk (1994d): Gemeinsame sozialkulturelle Initiativen für Kalk. Köln.

Köln-Kalk (1995): Modernisierung Mietrecht und Unterstützung - in deutsch und auf türkisch. Köln.

Köln-Kalk (1999 ca.): Arbeit sofort. Köln.

Köln-Kalk (2002): EU-Projekt: Urban Development Programmes, Urban Governance. Social Inclusion and Sustainability. Köln.

Köln-Kalk (o. J.): Neuer Wohnraum in Baulücken. Köln.

Kürpick, Susanne/Murböck, Marion/Meyer, Christian (1997-2001): Focus stadtteilorientierte Sozialpolitik. Abschlussbericht. Teil I - Berichtszeitraum November 2000 bis Dezember 2001. Teil II - Gesamtbilanz November 1997 bis Dezember 2001.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (1996): Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Manuskript. Düsseldorf.

Oberhausen-Knappenviertel (1996): Zwischen Rio und Istanbul liegt Deutschland - nachhaltige Stadtentwicklung liegt in der Siedlungspolitik. SRL-Tagung - zahlreiche Daten zu Oberhausen. Oberhausen.

Oberhausen-Knappenviertel (1998): Das Projekt Knappenviertel - eine gemeinsame Aufgabe - Leitbild und Zielentwicklung für einen Oberhausener Stadtteil. Workshop. Oberhausen.

Oberhausen-Knappenviertel (2001a): Alte Heid - Bürgerzentrum. Oberhausen.

Oberhausen-Knappenviertel (2001b): Älter werden im Knappenviertel - Angebote, Beratung, Information. Oberhausen.

Oberhausen-Knappenviertel (2001c): Projektdokumentation - Älter werden im Knappenviertel. Oberhausen.

Oberhausen-Knappenviertel (2001 ca.): Projektbericht - Stadtteilprojekt Knappenviertel. Oberhausen (als Broschüre und CD).

Oberhausen-Knappenviertel (2002): Gemeinsam (waren) sind wir stark - Rückschau und Ausblick auf das Projekt Knappenviertel - Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung. Oberhausen.

Oberhausen-Knappenviertel (o. J.): Soziale Lage und Gesundheit von Kindern im Knappenviertel - Ansätze zu einer kleinräumigen Gesundheitsförderung. Oberhausen.

Oberhausen-Knappenviertel (o. J.): Frauen nehmen das Knappenviertel unter die Lupe. Oberhausen.

Servicestelle HEGISS (2003): Vier Jahre Soziale Stadt in Hessen - Zwischenbilanz. HEGISS-Materialien. Servicestelle 1. www.hegiss.de/he_main.htm.

Servicestelle HEGISS (2004): Fünf Jahre Soziale Stadt in Hessen - Zwischenbilanz - Selbstbeschreibung. Servicestelle 2. www.hegiss.de/he_main.htm.

Soziale Stadt NRW/Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover (o. J.): Schule im Stadtteil. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms "Soziale Stadt NRW" Projektbericht.

Sportjugend NRW im LandesSportBund Nordrhein-Westfalen e. V. (Hrsg.) (2001): Bewegung, Spiel und Sport mit Mädchen und Jungen in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Jugend mit Zukunft. Der Abschlussbericht. Duisburg.

Sportjugend NRW im LandesSportBund Nordrhein-Westfalen e. V. in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und dem Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2007): "Werkstatt Sport". Abschlussbericht. Duisburg.

Stadt Gladbeck. Der Bürgermeister (2003): Stadtteilprojekt Butendorf. Gladbeck.

Stadt Hagen (1999): Vorlage der Verwaltung. Drucksachen-Nr. RAT 500055/99.

Stadt Hagen (2002): Vorlage der Verwaltung. Drucksachen-Nr. RAT 500064/02.

Stadt Recklinghausen (1994): Handlungsrahmen zur ökologischen Verbesserung in Recklinghausen - Hochlarmark. Drucksache Nr. XII/98. Recklinghausen.

Stadt Recklinghausen (2001a): Stadtteilprojekt Hochlarmark: weiterer Projektablauf. Drucksache Nr. 1226/2001. Recklinghausen.

Stadt Recklinghausen (2001b): Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf Recklinghausen-Hochlarmark: Verlängerung der Projektlaufzeit bis zum 31.12.2004. Drucksache Nr. 390/2001. Recklinghausen.

Stadt Recklinghausen (2002a): Anmeldung zur Besprechung im Verwaltungsvorstand am 06.05.2002. Stadtteilprojekt Recklinghausen-Hochlarmark. Vorgehen ab 2003. Recklinghausen.

Stadt Recklinghausen (2002b): Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Stadterneuerung. Stadtteilprojekt Recklinghausen-Hochlarmark: Mittelaufteilung 2002. Fortführung Stadtteilbüro. Schreiben an die Bezirksregierung Münster vom 01.09.2002. Recklinghausen.

Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999, 2000, 2001, 2002, 2003).