



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

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

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

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

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

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

- Auftraggeber Städtetz 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
- Bearbeitung Dr. Reinhard Aehnelt
Dr. Michael Kahl

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
Lützowstr. 93
10785 Berlin
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
www.uni-due.de/politik/berendt.php
- Fotos Jürgen Diemer, H. Krüssmann
- Layout Werner Ryschawy, Anke Hansen
- Druck Walter Perspektiven GmbH
- Bezugsquelle Städtetz Soziale Stadt NRW
Geschäftsstelle Stadt Essen
Büro Stadtentwicklung
Rathaus, Porscheplatz
45127 Essen
Tel.: 0201 - 88 88 730
E-Mail: staedtenetz@stadtentwicklung.essen.de
Homepage: www.soziale-stadt.nrw.de/informationen/netzwerk.html
- Herausgeber Stadt Essen
- Auflage 2000
- Essen 2008

Inhalt

4	Vorwort
6	1. Der Kontext des Evaluierungsbausteins "Analyse qualitativer Prozesse"
6	2. Das Programm Soziale Stadt in NRW
7	3. Integrierte Projektentwicklung
12	4. Steuerung in der Sozialen Stadt
18	5. Erfolge bei der Aktivierung und Beteiligung von Bewohnern
22	6. Image der Gebiete
24	7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen
32	Fußnoten
34	Fotoverzeichnis

Als 1993 im Land Nordrhein-Westfalen eine „neue“ Stadtteilerneuerungspolitik 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 Stadtteilerneuerung 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 Image der Gebiete

befasst hat.

Vorwort

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik Berlin hat die mehrjährige Untersuchung zusammen mit der Universität Duisburg-Essen im Auftrag des Städtetetzes Soziale Stadt NRW erarbeitet und wurde hierbei von einer Steuerungsgruppe aus dem Städtetetz 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
Städtetetz Soziale Stadt NRW



Michael von der Mühlen
Städtetetz Soziale Stadt NRW

Der Kontext des Evaluierungsbausteins „Analyse qualitativer Prozesse“

1. Der Kontext des Evaluierungsbausteins „Analyse qualitativer Prozesse“

Die vorgelegte Untersuchung ist ein Baustein innerhalb eines mehrstufigen Evaluationsvorhabens zum Programm Soziale Stadt NRW. Mit der Analyse qualitativer Prozesse wurden zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollte sie den Kommunen eine Grundlage für die prozessbegleitende Selbstreflexion bieten, zum anderen eine Querauswertung auf der Ebene des Landes Nordrhein-Westfalen liefern¹. Im Zentrum der Untersuchung standen Verfahrensstandards bei der Umsetzung des Programms sowie das Gebietsimage als Wirkungsaspekt. In die Evaluation sind 35 der insgesamt 52 Soziale-Stadt-Gebiete, also rund zwei Drittel aller zwischen 1993 und 2005 geförderten Gebiete, einbezogen worden.

Das Programm Soziale Stadt in NRW

2. Das Programm Soziale Stadt in NRW

Das Integrierte Handlungsprogramm mit dem Titel "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" ist im Jahr 1993 als ressortübergreifendes Programm von der Landesregierung NRW initiiert worden. Der Kerngedanke des Programms ist, in eingegrenzten Gebieten über definierte Zeiträume einen ganzheitlichen Ansatz zur Problemlösung mittels Verknüpfung der politischen Handlungsebenen, der Einbeziehung lokaler Akteure und der Beteiligung der Bewohner umzusetzen. Das Landesprogramm 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. 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.

3. Integrierte Projektentwicklung

Das Programm Soziale Stadt NRW will den komplexen Problemen besonders benachteiligter städtischer Teilräume durch einen integrierten, gebietsbezogenen Ansatz begegnen. Integrierte Projektentwicklung heißt dabei:

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

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

Mit dem Handlungsprogramm verfolgt die Landesregierung eine "Doppelstrategie": Einerseits hat sie das Maßnahmespektrum des Programms Soziale Stadt erweitert und durch die Pauschalmittel² eine "Experimentierklausel" geschaffen, nach der zeitlich begrenzt auch Maßnahmen gefördert werden können, die in einem inhaltlichen Zusammenhang mit den investiven Maßnahmen stehen und nicht aus anderen Titeln finanzierbar sind. Andererseits hat die Landesregierung die übrigen Ressorts aufgefordert, ihre Förderanstrengungen auf die Gebiete der Sozialen Stadt zu konzentrieren³. Integrierte Projektentwicklung erfolgt also auf kommunaler Ebene, bedarf jedoch flankierender Weichenstellungen auf der Ebene des Landes und der Regierungsbezirke.

3.1 Ressortübergreifende Abstimmungsbemühungen

Eine der zentralen Grundideen des Programms besteht in der Verbindung baulicher und Wohnumfeldmaßnahmen mit Maßnahmen der **Beschäftigungsförderung und Qualifizierung**. Die Förderrichtlinien Stadterneuerung haben diesen Gedanken aufgenommen. Mit Hilfe von Beschäftigungsgesellschaften gelang es an vielen Orten, teilweise beachtliche Teilnehmerzahlen in solche Maßnahmen zu integrieren. Ende der 1990er Jahre wurden die Zuwendungen in diesem Handlungsfeld jedoch zurückgefahren und die letzten Jahre waren durch die Umstrukturierungen der Arbeitsverwaltung geprägt.

Mit dem operationellen Ziel-2-Programm der EU bot sich der Sozialen Stadt ein wichtiger Anknüpfungspunkt für eine integrierte Projektentwicklung. Nach Aussage von allen Beteiligten hat sich eine gute Partnerschaft mit dem Wirtschaftsministerium entwickelt, um die städtebauliche Entwicklung mit **Maßnahmen zur Stärkung der lokalen, insbesondere der ethnischen Ökonomie und der Integration** zu verbinden⁴.

Weitere Mittelbündelungen im Handlungsfeld Wirtschaft hat es bei der RWP-Förderung für die gewerbliche **Reaktivierung von Branchen** gegeben. Mittel aus den Förderaktivitäten des Umweltministeriums konnten über das ÖPEL-Programm in Gebiete der Sozialen Stadt gelenkt werden. Ebenso wie die großen Investitionsprojekte, die in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf liegen, wie z. B. das Zukunftszentrum Zollverein (Triple Z)

Integrierte Projektentwicklung



in Essen-Katernberg und das Rechtsrheinische Technologiezentrum (RTZ) in Köln-Kalk, haben sie eine Funktion, die weit über ihre Rolle in den Gebieten hinausgeht.

Im Handlungsfeld **Wohnungsbauförderung** sind die Bedingungen für eine Integration von Maßnahmen stets sehr gut gewesen. Stadterneuerungsgebiete, also auch die Gebietskulisse der Sozialen Stadt, genossen Fördervorrang. Auch Maßnahmen verkehrlicher Förderung (z. B. GVFG, ÖPNV) fanden in einer Reihe von Soziale Stadt-Gebieten statt.

Mit 1.000 Zeitbudgetstellen konnten zwischen 1997 und 2006 zusätzliche **Angebote der Schulen** den Gebieten der Sozialen Stadt zugute kommen. Die Stärkung der Hauptschulen bildet aktuell einen Schwerpunkt 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. Zu den pädagogischen Prinzipien der Ganztagschule gehört die Zusammenarbeit von Schule, Kinder- und Jugendhilfe, Kultur, Sport und weiteren außerschulischen Partnern. Dies kommt den Vernetzungsanstrengungen im Rahmen des Programms Soziale Stadt entgegen.

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. Seit 2002 stehen für sprachfördernde Maßnahmen in Schulen und Kindertageseinrichtungen Mittel aus den Fachressorts zur Verfügung, was nicht zuletzt auf die vielfältigen Initiativen im Rahmen der Sozialen Stadt zurückzuführen sein dürfte.

Schon früh gab es Ansätze, **Kultur und Sport** als Impulsgeber für eine integrierte gebietsbezogene Projektentwicklung zu nutzen. Zusammen mit Sportverbänden wurden zwei mehrjährige Programme in den benachteiligten Stadtteilen durchgeführt⁵. Auch die Umsetzung des Programms "Gesund älter werden im Stadtteil" erfolgt in zehn Soziale-Stadt-Gebieten. Vor allem die beiden ersten Programme können als Beispiele für eine Umsetzung des Gedankens angesehen werden, die Gebietsorientierung auch mit Partnern umzusetzen, die sonst eher zielgruppenorientiert arbeiten.



3.1.1 Integration von Handlungsfeldern

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 entwickeln⁶. Die verschiedenen Handlungsfelder sollen sich aufeinander beziehen, sich ergänzen und gegenseitig verstärken. Im Verlauf der praktischen Umsetzung lassen sich mehrere Formen der Integration von Projekten, Maßnahmen und Handlungsfeldern identifizieren:

- **Infrastrukturell vermittelte Integration:** Schaffung von Räumen, Jugend- und Stadtteilzentren als Treffpunkte und Anlaufstellen, oft gekoppelt mit der Ansiedlung von sozialen und Beratungsangeboten.
- **Zielgruppenorientierte Integration:** handlungsfeldübergreifende Bündelung von Aktivitäten hinsichtlich einer Zielgruppe, wie z. B. Jugendliche, Migranten, ältere Menschen.
- **Themenzentrierte Integration:** Ausrichtung von Maßnahmen an einem Thema, beispielsweise Identitätsstiftung, Nachbarschaft.
- **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.
- **Projektbezogene Integration:** Verbindung von mehreren Handlungsfeldern in einzelnen Maßnahmen, auch Mehrzielprojekte.

Dass die Handlungsfelder in der Praxis unterschiedliche 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 Konzepten der Jugendarbeit hat dies offenbar eine wichtige Rolle gespielt und dazu geführt, dass dieses Handlungsfeld häufiger als andere mit nicht-baulichen verknüpft wurde.

In den Handlungskonzepten sind deutlich mehr Verknüpfungen konzeptionell vorgezeichnet worden als sich tatsächlich haben umsetzen lassen. Die Verknüpfungen, die tatsächlich umgesetzt wurden, unterschieden sich allerdings strukturell kaum von den konzeptionell vorgezeichneten. Das lässt auf zweierlei schließen: Erstens orientieren sich die Akteure sowohl in der Konzeption als auch in der Praxis vorrangig an den Förderrichtlinien des Programms Soziale Stadt NRW und der Komplementärprogramme⁷. Zweitens zeigt es, dass es kaum gelang, weitere Ansatzpunkte für eine integrierte Projektentwicklung im Sinne einer strategischen Verknüpfung von Handlungsfeldern zu finden.

Andererseits lässt sich feststellen, dass im Prozess der Umsetzung der Handlungskonzepte das Gewicht der sozialen Handlungsfelder, gemessen an ihrer Bedeutung im Handlungskonzept, wächst. Es werden also, in erster Linie durch die Zuhilfenahme weiterer Förderangebote, eine Reihe

Integrierte Projektentwicklung

zusätzlicher Maßnahmen im sozialen Feld realisiert. Allerdings wirkt sich dies nicht zugunsten der Verknüpfung von Handlungsfeldern aus. Bei den sozialen Projekten handelt es sich offenbar 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.

3.1.2 Integration von Akteuren

Neben der Verknüpfung von Handlungsfeldern findet durch Integrierte Projektentwicklung auch eine Vernetzung von Akteuren statt. Es handelt sich um öffentliche Akteure (Verwaltung, Politik, Schule, Kitas), subsidiäre Akteure (Träger im Bereich sozialer Aufgaben), wirtschaftlich tätige Akteure (Wohnungsunternehmen, Einzelhändler) und private Akteure (Bewohner). Alle unterscheiden sich hinsichtlich ihrer lokalen Orientierung, ihrer zeitlichen und finanziellen Handlungsspielräume sowie ihrer Eigeninteressen.

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 "Veränderungskolitionen", indem sie eine innovative und mobilisierende Funktion für das Verwaltungshandeln ausübten.

Die **Akteursnetzwerke** sind im Handlungsfeld **Arbeit, berufliche Qualifikation, Wirtschaftsförderung** stark auf professionelle Spezialisten konzentriert. Es handelt sich hierbei um Beratungsgesellschaften, Entwicklungsgesellschaften oder Beschäftigungsgesellschaften, ohne deren hoch spezialisiertes fördertechnisches Know-how dieses Handlungsfeld auf kommunaler Ebene nur schwer zu gestalten ist.

In den meisten Neubaugebieten ist es gelungen, **große Wohnungsgesellschaften** zu verlässlichen Partnern im Erneuerungsprozess zu machen. 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.

Die Intensivierung der **Jugendarbeit** und die Vernetzung ihrer Akteure waren in mehreren Programmgebieten das zentrale Anliegen des Handlungskonzepts gewesen. 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).



3.1.3 Synergetischer Mehrwert

Um einen synergetischen Mehrwert zu erzielen, sollten sich Handlungsfelder, Projekte oder Maßnahmen inhaltlich ergänzen und verstärken. Ein synergetischer Mehrwert konnte in den Programmgebieten auf unterschiedliche Weise erzielt werden:

- **Kreativitätssteigerung** durch Zusammenwirken von Akteuren aus unterschiedlichen Handlungsfeldern durch Erfahrungs- und Ideenaustausch, gemeinsame Programmformulierung usw.,
- **Effizienzsteigerung** durch die Koordination von Aktivitäten und Maßnahmen, z.B. Vermeidung von Doppelangeboten, Koordinierung von Maßnahmen usw.,
- **Kompetenzerweiterung** durch kommunikative Prozesse, z.B. Lernprozesse bei Überschreiten des eigenen fachlichen Horizonts,
- **Zusatznutzen bei Mehrzielprojekten**, die in einer Maßnahme Ziele aus mehreren Handlungsfeldern zusammenführen.

3.1.4 Probleme der Integrierten Projektentwicklung

Die Anforderungen, die das Handlungsprogramm Soziale Stadt NRW hinsichtlich der Integrierten Projektentwicklung stellt, weisen eine eigentümliche Widersprüchlichkeit auf: Einerseits werden die Kommunen aufgefordert, das ganze Spektrum möglicher Handlungsfelder in ihrem Konzept problemadäquat zu berücksichtigen. Andererseits ist nicht jede strategische Option mit dem Programm Soziale Stadt NRW förderbar. Aufgrund der nur eingeschränkten Bündelungsmöglichkeiten fühlt man sich auf der kommunalen Ebene **mit dem integrativen Anspruch tendenziell überfordert**.

Die Förderlandschaft ist unübersichtlich und häufigen Änderungen unterworfen. Die Rahmenbedingungen der Integrierten Förderung sind weder auf Bundes- noch auf Landesebene optimal. 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. Als nützlich haben sich angesichts dieser Schwierigkeiten professionelle Bündelungsagenturen erwiesen.

Der integrierte Anspruch konnte in wichtigen Handlungsfeldern wie Jugend und Soziales hauptsächlich durch eine Erweiterung des Förderspektrums innerhalb des Programms Soziale Stadt selbst eingelöst werden. Dabei konnten teilweise Lücken geschlossen, teilweise auch richtungsweisende Impulse gegeben werden. Jenseits dieser Grenzen besteht die Gefahr, dass Programmatik durch **Pragmatik** ersetzt wird. Einige Projekte folgten nicht den Prioritäten, die sich aus dem Handlungskonzept ableiten lassen, sondern richteten sich vorrangig am Machbaren aus.



4. Steuerung in der Sozialen Stadt

Mit den integrierten und stadtteilbezogenen Ansätzen wird die Erwartung verknüpft, dass sie „neue und innovative Formen der Kooperation und Steuerung in der Stadtentwicklung hervorbringen“⁸. 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".

Entscheidungsstrukturen sind landesweit am häufigsten unter **Federführung des Bauressorts** eingerichtet worden. Eine Erweiterung der bisherigen Steuerungsformen wurde in 25 Stadtteilprogrammen mit der **Einrichtung von ämterübergreifenden Abstimmungsgremien** erreicht. In der Mehrzahl der Stadtteilprogramme handelte es sich um operative Koordinationsgremien. In zwölf Fällen sind verwaltungsinterne Abstimmungsrunden (oft unter der Bezeichnung "Lenkungsgruppen") installiert worden, die mit strategischen Kompetenzen zu einer Zusammenführung verschiedener Handlungsfelder beitragen. Diese Gremien mittelfristig abzusichern, gelang allerdings nur in acht Stadtteilprogrammen, in vier Fällen wurden sie während der Laufzeit des Stadtteilprogramms eingestellt.

Als sehr effiziente Form für verwaltungsinterne operative Abstimmungsvorgänge haben sich so genannte **Kernteams** herausgestellt, die eine Auswahl besonders engagierter Fachbereiche und verwaltungsexterne Akteure umfassen. In vier Fällen entwickelten diese Kernteams einen großen strategischen Einfluss auf die Stadtteilentwicklung, der nicht durch weitere programmbezogene Entscheidungsgremien kontrolliert wurde.

Mitgestaltende Akteursgremien wurden in 24 von 35 Stadtteilen eingerichtet. In diesen Gremien fand die Einbeziehung der Stadtteilakteure und Bewohner in die Entscheidungsprozesse statt, sie leisteten einen Beitrag zur ebenen- und akteursübergreifenden Vernetzung und wirkten positiv auf die Koordination der Stadtteilprojekte. Die **Erarbeitung der Integrierten Handlungskonzepte**, die zu den strategischen Steuerungsgegenständen zählt, erfolgte in 18 von 35 Fällen auf der Grundlage intensiver Beteiligungsprozesse mit Stadtteilakteuren und Bewohnern.

Die **Einbindung örtlicher Politiker** leistete einen wesentlichen Beitrag zur Verkopplung der stadtteilprogrammbezogenen mit den demokratisch legitimierten Entscheidungsstrukturen (BV und Stadtrat). Im Übrigen wurde die Unterstützung der Kommunalpolitik durch die Beschlussfassung der Stadträte über das Integrierte Handlungskonzept hergestellt

4.1 Bedeutung und Funktion des Stadtteilmanagements

In Nordrhein-Westfalen haben sich unterschiedliche Trägerschaftsmodelle für die Stadtteilbüros herausgebildet. In den letzten Jahren 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 **Trägerschaft ist im Vergleich zu 1999 vielschichtiger geworden**. In rund einem Drittel der Stadtteilprogramme gelang es, Stadtteilvereine, Wohnungsunternehmen und Träger der Freien Wohlfahrtspflege ins Stadtteilmanagement einzubinden. Unter Ausblendung ortsspezifischer Merkmale einzelner Stadtteilbüros lassen sich folgende **Grundformen von Stadtteilbüros** beschreiben:

a) Anlaufstelle für Bewohner

Bei diesen Stadtteilbüros stand die Anlaufstellenfunktion im Vordergrund. 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 eines derartigen Stadtteilmanagements auf die Nachhaltigkeit des ressortübergreifenden Ansatzes waren dennoch vergleichsweise positiv, weil **der größte Teil des integrierten Handlungsansatzes aus der Verwaltung heraus betrieben** wurde. Die in der Verwaltung durchlaufenen Lernprozesse wirken in der Regel nach dem Ende des Stadtteilprogramms weiter fort.



b) Koordinationsstelle

Abgesehen vom federführenden Fachbereich, der wesentliche Stadtteilprojekte auch unter Zuhilfenahme eigener verwaltungsinterner Ressourcen umsetzte, delegierten die anderen Verwaltungsbereiche anfallende projektbezogene Koordinierungsarbeiten an das Stadtteilbüro. Dies verfügte dadurch zwar über ein **breiteres Kompetenzspektrum** als die Anlaufstellen.

Steuerung in der Sozialen Stadt

Allerdings waren zeitliche Ressourcen im Stadtteilbüro durch die Bemühungen gebunden, die Schnittstelle zu den delegierenden Verwaltungsbereichen zu pflegen und dort zusätzliches Engagement zu mobilisieren. Personalausstattungen von bis zu zwei Personen erwiesen sich hierfür als unzureichend. Mit Blick auf die Nachhaltigkeit der entwickelten Strukturen besteht bei dieser Form die Gefahr, dass die erworbenen Kompetenzen jenseits des federführenden Verwaltungsbereichs verloren gehen und sozialraumbezogene Kooperationsstrukturen mit dem Ende der Programmlaufzeit wegbrechen.

c) interdisziplinäres **Gebietsteam**

Bei diesen Stadtteilbüros wurden Mitarbeiter aus der Verwaltung im Stadtteil eingesetzt, was den positiven Effekt hatte, dass der gebietsbezogene Ansatz durch ihre Nähe zu den Projekten, Stadtteilakteuren und Bewohnern gestärkt wurde. Zumeist ging damit eine **Dezentralisierung bestimmter Verwaltungsleistungen** einher. Die Anbindung der Mitarbeiter an ihre Fachbereiche ermöglichte effektivere Abstimmungsvorgänge und den leichteren Zugang zu den Regelressourcen der Verwaltung, z. B. Beratungsleistungen. Die Auswirkungen dieser Form von Stadtteilbüros auf die Nachhaltigkeit des Erneuerungsansatzes sind positiv, weil die Erfahrungen mit dem integrierten Erneuerungsansatz nach Beendigung des Programms und der Rückkehr der Mitarbeiter in die Verwaltung dort weiter genutzt werden können.

4.2 Steuerungstypen

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

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) sozialraumorientiertes Verwaltungshandeln und dezentrale Gestaltungskompetenzen

Angesichts einer komplexen Problemlage werden mehrere Fachbereiche, z. B. durch die Entsendung von eigenen Mitarbeitern ins Stadtteilbüro, in die Programmumsetzung eingebunden. Stadtteilakteure und Bewohner sind in mitgestaltenden Akteursgremien und eigenen Bürgergremien in die Prozesse eingebunden.



c) Stadtteilbüro als Motor der Entwicklung

Das sehr aktive Stadtteilmanagement ist mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet und verfügt in der kommunalen Politik über einen großen Rückhalt. Die verwaltungsinternen Strukturen zur ressortübergreifenden Vernetzung sind hingegen schwach ausgeprägt. Diese Form der Steuerung tritt häufig in kleineren Kommunen bzw. in Akteurskonstellationen auf, die über wenig Erfahrung in integrierter Stadtteilentwicklung verfügen.

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 und treten als zwingende Kooperationspartner der weiterhin formal federführenden Kommunalpolitik und -verwaltung auf. Zumeist übernehmen sie Stadtteilmanagementaufgaben und treten z. B. als Träger des Stadtteilbüros oder bestimmter Projekte auf.

e) Steuerung durch Stadtentwicklungsgesellschaften

In Kommunen, die aufgrund komplexer Problemlagen die Arbeit mit benachteiligten Stadtquartieren als Daueraufgabe begreifen, werden Stadtentwicklungsgesellschaften als kontinuierliche 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. Neben der Einbindung der Wohnungsunternehmen in die Umsetzungsstrukturen gibt es wenige zusätzliche handlungsfeld- und ebenenübergreifenden Vernetzungsstrukturen. Gremien zur Mitbestimmung aller Stadtteilakteure und Bewohner werden meist nicht installiert.

4.3 Nachhaltigkeit der aufgebauten Strukturen

Die Verstetigung der Stadtteilentwicklung stellt mittlerweile einen zentralen Aspekt der Programmphilosophie der Sozialen Stadt dar. In den jüngeren Programmgebieten ist diese Aufgabe daher bereits von Beginn an thematisiert worden. In den meisten Gebieten wurde sie jedoch erst gegen Ende der Förderperiode aufgegriffen.

Im Zentrum der Verstetigungsdiskussionen stand meist das Stadtteilmanagement vor Ort. Um selbsttragende Strukturen in den Gebieten aufzubauen, wurde die **Laufzeit einiger Stadtteilbüros** über das Förderende der Stadtteilprogramme hinaus **verlängert**. Derartige Verstetigungsbemühungen wurden in 13 von 35 Stadtteilprogrammen angestrengt⁹. In einigen Gebieten ist es gelungen, das Stadtteilmanagement auf eine andere Finanzierungsbasis zu stellen. Teilweise trug die Kommune die Kosten alleine (z. B. Solingen, Hamm), oder es beteiligten sich die im Gebiet ansässigen Wohnungsunternehmen an der Finanzierung (z. B. Siegen, Monheim). Teilweise waren Bewohnergremien in der Lage, Teile der Stadtteilmanagementfunktionen zu übernehmen, wie z. B. das Vorhaller

Steuerung in der Sozialen Stadt

Forum oder die Initiative der Einzelhändler in Oberhausen. Neben diesen Vereinslösungen konnte auch die Wohlfahrtspflege für die Trägerschaft des Stadtteilbüros gewonnen werden. Dies geschah in der Regel mit reduziertem Stellenumfang und einer begrenzten Aufgabenbeschreibung.



In den Gebieten, in denen bereits vor dem Programm **mitgestaltende Akteursgremien** bestanden (z. B. in Dortmund-Scharnhorst, Solingen-Fuhr), sind diese **stabil geblieben** und haben durch die Beteiligung an der Programmumsetzung einen Bedeutungszuwachs erhalten. Zur Verstetigung hat auch eine stärkere Formalisierung der Zusammenschlüsse beigetragen. So wurde etwa in Duisburg-Bruckhausen der Trägertreff zum Runden Tisch fortentwickelt und dabei der Teilnehmerkreis ausgeweitet. Positive Auswirkungen für die Verstetigung gingen auch von der Einbindung größerer örtlich vorhandener Träger der Wohlfahrtspflege aus. Als hilfreich wurde es auch angesehen, wenn örtliche Ratsmitglieder im Stadtteilverein engagiert waren (z. B. in Bonn).

Veränderungen bzw. **Lerneffekte in den Kommunalverwaltungen** werden von den Gesprächspartner/innen auf drei Feldern beobachtet:

1. In allen Städten mit mehreren Programmgebieten wird berichtet, dass Vorgehensweisen, Steuerungsformen und Strukturen, die in einem Programmgebiet erprobt wurden, auf weitere Gebiete übertragen wurden. Zum Teil wurden in weiteren städtischen Teilräumen vergleichbare Strukturen aufgebaut (z. B. in Siegen, Duisburg, Solingen).
2. In mehreren Städten haben innerhalb der Kommunalverwaltung gebietsbezogene Ansätze durch die Erfahrungen mit dem Programmgebiet ein größeres Gewicht erhalten. Das gilt beispielsweise für Oberhausen, Solingen und Siegen. Teilweise haben sich die Erfahrungen in dauerhaften Strukturveränderungen niedergeschlagen.
3. Veränderungen innerhalb der Verwaltung im Sinne einer 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).

Lange überwog in der Verwaltung der Umgang mit integrierten Stadtteilentwicklungsprogrammen als "befristetem Sonderprojekt". Bei den

Steuerung in der Sozialen Stadt

jüngeren Stadtteilprogrammen lassen sich drei 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 Bewohnerorganisationen mit dem Ziel, ihnen Teilfunktionen des Stadtteilmanagements zu übergeben. Andere Bereiche des Stadtteilmanagements werden von kommunalen Einrichtungen fortgeführt.
- Einen umfassenderen Ansatz stellen Verstetigungsstrategien dar, 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.

Erfolge bei der Aktivierung und
Beteiligung von Bewohnern

5. Erfolge bei der Aktivierung und Beteiligung von Bewohnern

Das Partizipationspotenzial mit der größten Reichweite eröffnete sich in der Erarbeitungsphase des IHK, da im Zuge der Erstellung dieses Dokuments die entscheidenden Weichenstellungen erfolgen. In späteren Phasen der Programmumsetzung waren die Einflussmöglichkeiten wesentlich geringer. 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).
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-Südwest (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 Akteure 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.



Erfolge bei der Aktivierung und
Beteiligung von Bewohnern

Stadtteilkonferenzen oder ähnlichen Veranstaltungen, die sich an breite Kreise der Bewohnerschaft richten, wurde vornehmlich zu Beginn der Arbeit eine wichtige Funktion zuerkannt. Primär ging es darum, das Programm bekannt zu machen. Andere Veranstaltungen wurden als **Planungswerkstatt** konzipiert, um gemeinsam mit Bewohnern Weichenstellungen vorzunehmen. Teilweise boten sie Anknüpfungspunkte für eine weiterreichende Einbeziehung von Interessierten in die Programmaktivitäten, z. B. durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen. Überall hat sich die Frequenz solcher Veranstaltungen im Laufe der Zeit stark verringert, meist sind sie ganz eingestellt worden. Das liegt wohl daran, dass sie sehr schnell ihre Funktion als Impulsgeber verlieren.

Als weitere Formen **gremienbezogener Beteiligungsmöglichkeiten** wurden in den Stadtteilprogrammen Arbeitsgruppen, mitgestaltende Akteursgremien sowie Bewohnergremien mit Mitbestimmungseinfluss installiert. In der Hälfte der in 24 Gebieten installierten **mitgestaltenden Akteursgremien** konnten Bewohner und professionelle Stadtteilakteure gemeinsam einen bedeutenden Einfluss auf das Stadtteilprogramm ausüben. Von der Intention her sollten die Bewohnergremien mit Mitbestimmungseinfluss stärker aus Bewohnervertretern zusammengesetzt sein, tatsächlich verfügten sie aber in der Praxis nur in zwei von fünf Fällen über die Mehrheit.

Aufgrund der spezifischen Arbeitsweisen der Gremien mit Tagesordnungen, Vorlagen und Protokollen, fiel es den Programmverantwortlichen oftmals schwer, geeignete Bewohnervertreter für die gremienbezogenen Mitwirkungsmöglichkeiten zu finden. Niedriger waren die Zugangsschwellen in den zahlreichen **Arbeitsgruppen**. Verallgemeinernd lässt sich feststellen, dass mit zunehmendem Institutionalisierungsgrad das Ausmaß des Einflusses der Gremien auf die Stadtteilentwicklung steigt, aber zugleich die Anzahl der Bewohnervertreter in den Gremien sinkt.

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 weiteren fünf Stadtteilen waren dies **Vergabegremien**, die sich aus Bewohnern, Stadtteilakteuren und teilweise aus lokalen Politikern zusammensetzten.

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. Ihr Vorteil wurde darin gesehen, bei einer konkreten Planungs- oder Realisierungsaufgabe an eine größere direkte "Betroffenheit" der Bewohner anknüpfen und konkret umrissene Einflussmöglichkeiten anbieten zu können.

Bei größeren städtebaulichen Projekten fürchtete die Kommune mitunter eine zu starke Bindung an das Votum der aktiven Bewohner, weil diese den Vorhaben oftmals kritisch gegenüber stand. In anderen Fällen wurde kritisiert, dass sich einzelne Bewohnergruppen mit ihren Vorstellungen durchsetzten und die Belange unterrepräsentierter Gruppen nicht angemessen berücksichtigt würden. Als motivationshemmend erwiesen sich

Erfolge bei der Aktivierung und Beteiligung von Bewohnern

die mitunter langen Zeiträume, die zwischen Planungs- und Realisierungsphasen lagen.

Mit dem **Aktivierungsansatz** wurde versucht, für die Probleme, die gemeinsam mit den Bewohnern diagnostiziert wurden, Selbsthilfepotenziale bei den Bewohnern zu fördern. Unter der Bezeichnung "Gemeinwesenarbeit als Organisationsberatung"¹⁰ konzentrierte man sich auf die Unterstützung von Bewohnern beim **Aufbau eigenständiger Interessensvertretungen**. Es zeigte sich, dass ein gewisser Autonomiestatus unabdingbar ist, um solche Prozesse zu moderieren. Dieser muss frühzeitig mit den Auftraggebern geklärt werden, soll es nicht zum Vertrauensverlust zwischen auftraggebender Kommune, beauftragter Gemeinwesenarbeit und Bewohnern kommen. Die Einzelgruppen bildeten auch nicht automatisch eine Netzstruktur und drohten überdies zu zerfallen, wenn die partikularen Ziele ihrer Aktivitäten erreicht waren.

Die Befragung machte deutlich, dass in den Sozialen Stadt-Gebieten "helfende" und karitative sowie kulturelle Aktivitäten eine deutlich geringere Bedeutung haben. Der Appell der Akteure an die Bewohner geht jedoch in der Regel gerade in die Richtung, Engagement einzufordern, von dem die "Allgemeinheit" oder der Stadtteil als Ganzes profitiert. Vor allem bei den Migranten spielt **religiöses und kirchliches Engagement** eine deutlich größere Rolle als bei den Deutschen. Den religiösen Kontext bei Aktivierungsbemühungen zu nutzen, ist mit wenigen Ausnahmen in nahezu keinem Stadtteilprogramm versucht worden (Ausnahme Hagen-Altenhagen). In manchen Gebieten lassen sich auf deutscher Seite erhebliche Vorbehalte den religiös geprägten Migrantenorganisationen gegenüber feststellen, in den meisten herrscht schlicht Unkenntnis über die Ausgangslage. Der institutionenbezogene Dialog mit Migranten war im Übrigen teilweise erfolgreicher als individuelle Einbindungsstrategien (vgl. Gladbeck-Butendorf und Essen-Katernberg).



Auch bei den deutschen Quartiersbewohnern ist die Bereitschaft zu gesellschaftlichem Engagement unterdurchschnittlich ausgeprägt. Trotzdem konnte **privates Engagement** 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-Südwest), Menschen, die Feste organisieren,

Erfolge bei der Aktivierung und Beteiligung von Bewohnern

Patenschaften übernehmen, freiwillige Dienstleistungen erbringen. Umso erstaunlicher, dass diesem Aspekt der Programmarbeit vergleichsweise wenig Bedeutung zugemessen wird, wie das Fehlen von Freiwilligenagenturen oder anderen organisierten Formen der Arbeit auf diesem Feld zeigt.

Unter der Zielsetzung, die vorhandenen bürgerschaftlichen Potenziale dauerhaft für die Stadtteilentwicklung zu mobilisieren, werden **Bewohner- bzw. Stadtteilvereine** mitunter als "Idealfall" charakterisiert¹¹: Im Rahmen dieser Untersuchung wurden 20 **Stadtteilvereine** identifiziert¹², die sich durch ihre Funktionen, Entstehungszusammenhänge und Zusammensetzung unterscheiden: 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 fungierte (Stadtteilforum Ahlen-Südost 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).

Den Stadtteilvereinen wohnt ebenso wie den gremienbezogenen Beteiligungsformen eine Tendenz zur sozialen Selektivität inne. Die Zahl der Stadtteilvereine, in denen auch "einfache Bewohner" vertreten waren, ist etwa gleich jener, die aufgrund ihrer Zusammensetzung eher als "Stellvertretergremien" zu charakterisieren sind. In rund zwei Drittel der Fälle waren Vertreter der Politik in die Vereine eingebunden. Einige Bewohnervereine wiesen zusätzlich zur sozialen eine **Tendenz zur ethnischen Selbstselektivität** auf. Es wurden Migranten ebenso aus deutsch dominierten Vereinen gedrängt, wie ursprünglich ethnisch gemischte Vereine nach wenigen Jahren nur noch von einer Nationalität dominiert waren.

Alles in Allem beurteilen die Experten die Partizipation der Bewohner an den Entscheidungsprozessen des Stadtteilprogramms 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 Politik und Verwaltung respektiert und aufgegriffen wurden. In diesen Gremien wurden jährlich bis zu 250 bis 300 Teilnehmer eines Programmgebiets einbezogen (z. B. Gelsenkirchen-Südost).



In unterschiedlicher Ausprägung und Kombination haben in den Gebieten folgende Tatbestände und Merkmale zu einem negativen Image geführt:

- **Bebauung und Wohnumfeld** (sozialer Wohnungsbau, Behelfsbauten etc.)
- **soziale Merkmale der Bewohnerschaft** (Flüchtlinge, Obdachlose, bestimmte Milieus)
- **Lagefaktoren** („abgehängter“ Stadtteil, ungünstige Wohnbedingungen)
- **Politische Entscheidungen** (Unterbringung von Aussiedlern, Abrisspläne usw.)
- **Wirtschaftlicher Strukturwandel** (Abwärtsspirale, hohe Arbeitslosigkeit, Leerstände)
- **Negative Vorkommnisse** (Agieren von Hehlern oder Drogenhändlern, Jugendkrawalle)

Nach den Ergebnissen der Bewohnerbefragung ist das Außenimage der Programmgebiete¹³ deutlich ungünstiger als ihre eigene Wahrnehmung der Stadtteile. Verbesserungen und Verschlechterungen des Außenimages halten sich in den Augen der Bewohner etwa die Waage: Jeweils ein Fünftel der Befragten stellt eine Verbesserung oder eine Verschlechterung des Rufs fest¹⁴. In den einzelnen Gebieten reicht das Spektrum der Ergebnisse von eindeutiger Verbesserung bis zu eindeutiger Verschlechterung, vor allem bei kleineren Programmgebieten (bis 10.000 Einwohner) wird eine Verbesserung konstatiert. Unter den elf Stadtteilen mit positiver Imageentwicklung befinden sich vier kleinere Gebiete, die traditionell mit einem schlechten Ruf zu kämpfen hatten, und es kommen zwei Problemiseln dazu. Die Angaben deuten also darauf hin, dass **Imageprobleme eher für kleine Gebiets-einheiten zu lösen** sind.

Es bestehen Zusammenhänge zwischen den Einschätzungen der Befragten zur Entwicklung des Stadtteils und zur Veränderung 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. Ist allerdings der Ruf schlecht oder sehr schlecht, wird nur von 12 Prozent eine Tendenz zur Besserung gesehen. Hier bestätigt sich, dass ein **negatives Gebietsimage nur schwer zu verändern** ist. Wo die Bewohner der Meinung sind, Politik und Verwaltung kümmern sich mehr um ihren Stadtteil, sehen sie häufiger eine Verbesserung des Images. Dies deutet darauf hin, dass durch den öffentlichen Eindruck, dass die Probleme angepackt werden, offenbar eine insgesamt zuversichtlichere Einstellung bei den Bewohnern erzeugt wird.

Ein unmittelbarer Zusammenhang mit durchgeführten Maßnahmen zur Imageverbesserung ist nicht erkennbar. In nur etwas mehr als der Hälfte der Gebiete, in denen die Programmverantwortlichen oder die Bewohner eine

Image der Gebiete



Verbesserung des Images konstatierten, sind auch entsprechende Maßnahmen durchgeführt worden. Ebenso wenig ist ein Zusammenhang mit der Dauer der Programmzugehörigkeit gegeben. Teilweise wird für Gebiete eine Verschlechterung des Image gesehen, die schon seit mehr als 10 Jahren im Programm sind. Es bestätigt sich hier die Erfahrung, dass ein negatives Gebietsimage außerordentlich zählebig ist, was dadurch verstärkt wird, dass die Medien negativen Zuschreibungen gern neue Nahrung geben¹⁵.

6.2 Maßnahmen zur Imageverbesserung

Es wurden viele konkreten Maßnahmen zur Imageverbesserung durchgeführt, häufig im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten. Imagewirksame Aktivitäten im weiteren Sinn ließen sich in drei Vierteln der Stadtteile feststellen, darunter sind bauliche Maßnahmen (Fassadenprogramm usw.) und Maßnahmen im Wohnumfeld (Müllbeseitigungsaktionen, Balkonwettbewerbe), soziale Maßnahmen (Maßnahmen zur Konfliktbekämpfung) und kommunikative Maßnahmen (Öffentlichkeitsarbeit, Feste und regelmäßige Events).

Eine positive Rolle spielten nach Auffassung der Gebietsverantwortlichen vor allem Feste und Events, aber auch **sichtbare bauliche oder städtebauliche Verbesserungen**. Einige Bauwerke, die als "Leuchtturmprojekte" in den Stadtteilen entstanden sind, wird von den Gesprächspartnern imagefördernde Wirkung bescheinigt. Nur vereinzelt sind bauliche Maßnahmen umgesetzt worden, die **bewusst auf einen gesamtstädtischen Adressatenkreis setzen** (Ausnahme: Köln-Chorweiler). 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 anzuziehen, können auch spezialisierte und gut sortierte Einzelhandelsgeschäfte oder ein gut funktionierender Markt haben (wie in Dinslaken Lohberg).

Bei Broschüren, Flyern oder in Einzelfällen auch Filmen darf ein großer Imagegewinn dieser Maßnahmen bezweifelt werden, da sie sich fast ausschließlich an die Gebietsbewohner 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 dort Lebenden haben kann. Auch richtet sich die Mehrzahl der Feste im Stadtteil hauptsächlich an die Stadtteilbewohner selbst und haben insofern nur eine geringe Wirkung hinsichtlich des Gebietsimages außerhalb.

Mehr an die gesamte städtische Öffentlichkeit richteten sich größere Feste und 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.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

7.1 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.

7.2 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.

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 Förderprogrammen zu unterstützen, die auf die Bedürfnisse der Gebiete der sozialen Stadt zugeschnitten sind.

7.3 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 die Lebens- und Teilhabechancen der Quartiersbewohner 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 der gebietsbezogene Ansatz auch in diejenigen Politikfelder eingebettet werden, die eher auf gesamtstädtischer Ebene gestaltbar sind. Mit zeitlich befristeten Handlungskonzepten sollten gezielt Impulse für die Initiierung nachhaltiger Quartiersentwicklungsprozesse gesetzt und mit Lösungsansätzen für gesamtstädtischer Probleme experimentiert 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.

7.4 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 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

Schlussfolgerungen und Empfehlungen



dieser Maßnahmen ist allerdings das Quartier die entscheidende Umsetzungsebene. In einigen Fällen haben sich Soziale Stadt-Programme auch für Handlungsansätze zur Bewältigung gesamtstädtischer Problemlagen als erfolgreiche Experimentierfelder erwiesen.

Empfehlung: In den Kommunen sollten auf der Verwaltungsebene Abstimmungsformen für eine Integration gesamtstädtischer (einschließlich stadtreionaler) 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.

7.5 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 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

7.6 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

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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.

7.7 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 teilweise 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.



7.8 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 die Stadtteilbüros hervorragend bewährt, wobei mindestens eine ‚Tandem‘-Besetzung mit zwei Personen unterschiedlicher Profession angestrebt werden sollte. 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.

7.9 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.

7.10 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 strategisch 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.

7.11 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.



7.12 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: Partizipation sollte zum selbstverständlichen Bestandteil des Verwaltungshandelns werden, wobei die Formen der Beteiligung den unterschiedlichen Phasen der Programmumsetzung im Gebiet angepasst werden sollten. 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.



7.13 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 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.

7.14 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.

7.15 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 der Maßnahmen erhöht und die Kommunikation positiver

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

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



7.16 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.

Fußnoten

- 1 Daher wurden in allen 35 Gebieten Rückkoppelungsgespräche im Anschluss an die Erhebungen durchgeführt und die Ergebnisse diskutiert. Zudem fanden themenbezogene Rückkoppelungsgespräche am Ende des Untersuchungszeitraums statt.
- 2 siehe dazu die Richtlinien über die Gewährleistung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadterneuerung, insbesondere Ziffer 19.3
- 3 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."
- 4 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.
- 5 "Jugend mit Zukunft ins nächste Jahrtausend - Bewegung, Spiel und Sport in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf" und das Nachfolgeprogramm "Werkstatt Sport"
- 6 Im Handbuch des ILS NRW "Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt" finden sich hierzu gute methodische Hinweise. Vgl. ebenda S.27-42.
- 7 Dies sind die oben erwähnten Programme auf Landes- sowie EU-Ebene sowie vor allem "E&C" und LOS auf Bundesebene.
- 8 Austermann/Zimmer-Hegmann 2000: S.102
- 9 Dazu wurden auch Bemühungen gerechnet, bei denen Teilfunktionen des Stadtteilmanagements erhalten werden sollten oder andere Akteure diese Funktionen übernehmen konnten.
- 10 Schaaf 2002: S.1
- 11 Beispielsweise in der Umsetzungsanalyse des ILS NRW
- 12 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 eingeschränkendes 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.

Fußnoten

- 13 Das Außenimage der Programmgebiete konnte im Rahmen einer Bewohnerbefragung nur indirekt erhoben werden. Die Bewohner der Programmgebiete wurden gefragt, welchen Ruf ihrer Meinung nach ihr Stadtteil bei Freunden und Bekannten von außerhalb des Stadtteils hat.
- 14 In etwa deckt sich dies mit der Meinung der Programmverantwortlichen. Von diesen war ein Viertel der Meinung, der Ruf des Gebiets habe sich verbessert.
- 15 In Solingen und in Duisburg haben sich die Bewohner offensiv mit derartiger Berichterstattung auseinander gesetzt.

Fotoverzeichnis

Fotoverzeichnis

Titel: Messe "B.E.S.T." des Städtennetzes Soziale Stadt NRW

S. 6	Gelsenkirchen-Bismarck
S. 8	Duisburg-Marxloh
S. 8	Wuppertal-Ostersbaum
S. 8	Wuppertal-Ostersbaum
S. 10	Düsseldorf-Oberbilk
S. 12	Messe "B.E.S.T." des Städtennetzes Soziale Stadt NRW
S. 13	Gelsenkirchen-Bismarck
S. 14	Oberhausen-Knappenviertel
S. 16	Oberhausen-Knappenviertel
S. 18	Messe "B.E.S.T." des Städtennetzes Soziale Stadt NRW
S. 20	Essen-Katernberg
S. 22	Düsseldorf-Oberbilk
S. 23	Wuppertal-Ostersbaum
S. 23	Essen-Katernberg
S. 26	Duisburg-Marxloh
S. 27	Essen-Katernberg
S. 29	Messe "B.E.S.T." des Städtennetzes Soziale Stadt NRW
S. 30	Düsseldorf-Oberbilk
S. 31	Gelsenkirchen-Bismarck

