



**STÄDTEBAU-
FÖRDERUNG**

von Bund, Ländern und
Gemeinden



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt



Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Begleitforschung der Städtebauförderung“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Krausenstraße 17-20
10117 Berlin

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat I 4 – Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung
Jürgen Götdecke-Stellmann, Rupert Kawka, Karin Veith

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Referat SW I 4 – Soziale Stadt, Städtebauförderung, ESF
Susanne Glöckner, Nicole Graf, Stefan Krapp

Auftragnehmer

Plan und Praxis, Berlin
Uwe Altmann, Ulf Gerlach, Simon Günther, Christoph Haller, Holger Pietschmann

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Berlin
Reinhard Aehnelt, Kristin Schwarze

Stadtkümmerei, Berlin
Thomas Helfen

Bezugsquelle

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: Evaluierung Soziale Stadt

Stand

Juni 2017

Druck

Pinguin Druck GmbH, Berlin

Gestaltung

Jakob Köhler, Plan und Praxis, Berlin

Bildnachweis

Titelseite: Stadt Raunheim; Seite 18, 25, 38, 47, 66, 70, 78 und 123: Wolf-Christian Strauss;
Seite 19, 20, 22, 43, 56, 61, 64, 69, 97, 105, 107, 108, 115, 120 und 122: empirica ag; Seite 75: Katrin Kretschmer; Seite 77, 83, 89 und 95: Thomas Franke;
Seite 81: Bernhardt Link; Seite 84: Martin Gansau; Seite 90: Angela Million; Seite 92: rebeq GmbH; Seite 100: Carolin Dreutter; Seite 111: Bernhardt Link;
Seite 117: Sascha Hilgers; Seite 119: elan GmbH

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Vorwort



Liebe Leserinnen und Leser,

im Jahr 1999 starteten Bund, Länder und Kommunen das Programm Soziale Stadt. Ziel des Programms ist es, die Situation in städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligten Stadt- und Ortsteilen zu verbessern, lebendige Nachbarschaften zu fördern und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Gleichzeitig soll es einer Polarisierung in den Städten entgegenwirken.

Bislang förderte das Programm 780 Maßnahmen in 440 Städte und Gemeinden. Die nun vorliegende zweite Zwischenevaluierung zeigt, dass das Programm die Ziele einer sozialen Stadtteilentwicklung sehr erfolgreich umsetzt.

Darüber hinaus ergeben sich aus der Evaluierung einige Hinweise, wie sich das Städtebauförderprogramm weiterentwickeln lässt. So wird etwa angeregt, die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf allen Ebenen zu stärken und die ursprüngliche Idee einer Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt über dieses Programm hinaus weiter zu verfolgen. Auf diese Weise können benachteiligte Quartiere stabilisiert werden und ihre Bewohnerinnen sowie Bewohner neue Chancen erhalten.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.



Dr. Robert Kaltenbrunner
Stellvertretender Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Inhalt

Kurzfassung	10
Summary	14
1 Einführung	18
1.1 Anlass, Ziel und Methodik der Zwischenevaluierung	18
1.2 Zielerreichung und Wirkungszusammenhänge in der Programmarchitektur der Sozialen Stadt	22
2 Grundlagen und Steuerung auf Bundes- und Landesebene	23
2.1 Genese und Rahmenbedingungen des Programms	23
2.1.1 Die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt	23
2.1.2 Entwicklung des Programms seit 1999	25
2.1.3 Besonderheiten der Programmumsetzung in den Ländern	29
2.1.4 Umsetzung von Modellvorhaben in den Ländern	31
2.2 Ziele und Handlungsfelder des Programms	32
2.3 Charakteristika der Programmkommunen und Fördergebiete	33
3 Instrumentell-strategische Elemente / Handlungsfelder	37
3.1 Gebietsbezug	37
3.2 Ressourcenbündelung	38
3.3 Integrierte Entwicklungskonzepte	46
3.4 Quartiersmanagement	52
3.5 Aktivierung und Beteiligung	57
3.6 Verfügungsfonds	61
3.7 Monitoring und Evaluierung	64
3.8 Verstetigung	68
4 Inhaltlich-thematische Handlungsfelder	71
4.1 Wohnen und Wohnumfeld, öffentlicher Raum	71
4.2 Umwelt und Verkehr	75
4.3 Zusammenleben und Soziale Integration	77
4.4 Schule und Bildung	86
4.5 Stadtteilkultur und Sport	93
4.5.1 Handlungsfeld Stadtteilkultur	93
4.5.2 Handlungsfeld Sport	95
4.6 Gesundheitsförderung	97
4.7 Lokale Ökonomie	99
4.8 Sicherheit	104
4.9 Image und Öffentlichkeitsarbeit	106
5 Beitrag des Programms zur Stabilisierung und Aufwertung der Fördergebiete	109
5.1 Verbesserung von Lebensbedingungen durch Aufwertung des baulich-räumlichen Umfelds	110
5.2 Verbesserung von Lebenschancen durch bessere (soziale) Infrastruktur und Angebote	111
5.3 Verbesserung der Sozialisationsbedingungen durch positive Rollenbilder und Möglichkeiten positiven sozialen Lernens	112
5.4 Aufwertung des Quartiersimages zur Vermeidung von Stigmatisierung und Diskriminierung	113
5.5 Stärkung der Position des Quartiers im lokalen politisch-administrativen System durch leistungsfähigere Governance-Strukturen	113
5.6 Zusammenfassende Einschätzungen	114

6	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	115
6.1	Fortführung des Programms	115
6.2	Neue Impulse für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit schaffen	115
6.3	Fokussierung des Programms im Rahmen der Städtebauförderung	118
6.4	Ziele und Handlungsfelder des Programms überprüfen und justieren	118
6.5	Strategische Bedeutung der integrierten Entwicklungskonzepte stärken	119
6.6	Qualität der Quartiersmanagements sichern	119
6.7	Verfügungsfonds als Instrument zur Aktivierung und Beteiligung stärken	120
6.8	Erfolgreiche Maßnahmen und Strukturen durch ausreichende Nachsorge absichern	120
6.9	Wissenstransfer und Begleitforschung beleben	120
7	Ausblick	122
8	Literaturverzeichnis	124

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der 21 vorliegenden Fallstudien	21
Abbildung 2: Anzahl der Fördergebiete im Programm Soziale Stadt	26
Abbildung 3: Bereitgestellte und bewilligte Bundesfinanzhilfen für die Soziale Stadt inkl. Modellvorhaben	27
Abbildung 4: Anteil der Bundesfinanzhilfen für die Soziale Stadt (einschließlich Modellvorhaben) an allen Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung	28
Abbildung 5: Städte und Gemeinden im Programm Soziale Stadt	33
Abbildung 6: Vergleich der Arbeitslosenquote in Soziale-Stadt-Städten und insgesamt	35
Abbildung 7: Strukturmerkmale der Fördergebiete	36
Abbildung 8: Im IEK genannte Förderprogramme und deren tatsächlicher Einsatz	44
Abbildung 9: An der Erarbeitung und Aufstellung des IEK beteiligte Verwaltungsbereiche	48
Abbildung 10: An der Erarbeitung und Aufstellung des IEK beteiligte Akteure im oder für das Gebiet	49
Abbildung 11: Einschätzung der Erfahrungen mit dem IEK und seiner Umsetzung	51
Abbildung 12: Befragung 2005/2006 und 2015 im Vergleich: Welche Aufgaben übernimmt das Quartiersmanagement?	55
Abbildung 13: Beteiligungsformen entlang der Stufenleiter der Partizipation	59
Abbildung 14: Verfügungsfonds in der Sozialen Stadt nach finanzieller Ausstattung	63
Abbildung 15: Anteil der Fördergebiete mit dem Handlungsfeldern Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum 2014	72
Abbildung 16: Anteil der Fördergebiete mit dem Handlungsfeld Schule/Bildung an allen Fördergebieten in 2014	87

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Modellvorhaben in den Ländern	31
Tabelle 2: Inhaltlich-thematische und strategisch-instrumentelle Handlungsfelder/Elemente	32
Tabelle 3: Vergleich der Programmkommunen in der Sozialen Stadt mit Nicht-Programmkommunen nach Gemeindegrößenklassen (2014)	34
Tabelle 4: Ansätze zur Mittelbündelung und ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf Länderebene	41
Tabelle 5: Ansätze zur Mittelbündelung und ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf Länderebene	42
Tabelle 6: Förderfähigkeit von Maßnahmen im privaten Wohnungsbestand im Rahmen der Sozialen Stadt	72

Kurzfassung

Anlass, Ziel und Methodik der Zwischenevaluierung

Zehn Jahre nach der ersten Zwischenevaluierung wurde die vorliegende Evaluation zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt mit dem Ziel beauftragt, aktuelle Einschätzungen zur Programmumsetzung sowie deren Ergebnissen und Wirkungen vorzunehmen. Der Bearbeitungszeitraum fiel zeitlich mit einem neuerlichen Bedeutungszuwachs des Programms und mit neuen Anstößen zur Weiterentwicklung ressortübergreifender Zusammenarbeit auf Bundesebene zusammen. Die Zwischenevaluierung basiert auf dem von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden gemeinsam entwickelten „Programmübergreifenden Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern“. Es handelt sich demzufolge weitgehend um Sekundäranalysen von vorhandenen Quellen und Materialien (Programmdokumente und -informationen von Bund und Ländern, um Auswertungen der Daten der elektronischen Begleitinformationen und des elektronischen Monitorings sowie weitere quantitative Auswertungen, Fallstudien, Praxisbeispiele, Statusberichte, Ergebnisse der Transferwerkstätten).

Darüber hinaus wurden die Ergebnisse einer Sonderauswertung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) seitens des BBSR für die Studie zur Verfügung gestellt. Ergänzend wurden anhand von Leitfragen zahlreiche Experteninterviews mit Vertretern von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden durchgeführt. Im Sinne der diskursiven Ausrichtung des Evaluierungsprozesses fanden drei Gesprächsrunden mit dreißig Expertinnen und Experten aus allen Programmebenen sowie von Verbänden und aus der Wissenschaft statt. Die Ergebnisse dieser Diskussionen sind in den Endbericht eingeflossen.

Grundlagen und Steuerung auf Bundes- und Länderebene

Mit dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt unterstützen Bund und Länder seit 1999 die Stabilisierung und Aufwertung städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligter sowie strukturschwacher Stadt- und Ortsteile. Übergeordnete Zielstellung ist es, die Lebenssituation in benachteiligten Wohnquartieren mit einem integrierten Ansatz zu verbessern. Für die Soziale Stadt gibt es bis heute keine festgelegte Programmstrategie. Jedoch ist das Städtebauförderungsprogramm in die Gemeinschaftsinitiative Soziale

Stadt eingebettet, die im Jahr 1996 startete. Der entsprechende Leitfaden der ARGEBAU umfasst einen programm- und ressortübergreifenden Ansatz, der einen Bündelungsanspruch gegenüber anderen Fachpolitiken für die Programmkulisse der Sozialen Stadt hat. Aus dem breiten Handlungsansatz der angestrebten Gemeinschaftsinitiative ergibt sich eine Vielfalt von Handlungsfeldern, die durch das städtebauliche Programm allein nicht bearbeitet werden können. Für die Zwischenevaluierung wurden zum einen strategisch-instrumentelle und zum anderen inhaltlich-thematische Handlungsfelder aus dem ARGEBAU Leitfaden und den Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern abgeleitet.

Zu den strategisch-instrumentellen Handlungsfeldern des Programms Soziale Stadt zählen der Gebietsbezug, die Ressourcenbündelung, die integrierten Entwicklungskonzepte, das Quartiersmanagement, die Aktivierung und Beteiligung (inklusive Verfügungsfonds), Evaluierung und Monitoring sowie die Verstärkung der Gesamtmaßnahme auf lokaler und kommunaler Ebene.

Zu den inhaltlich-thematischen Handlungsfeldern in den Programmgebieten der Sozialen Stadt gehören Wohnen und Wohnumfeld/öffentlicher Raum, Umwelt und Verkehr, soziale Integration, Schule und Bildung, Stadtteilkultur, Sport und Freizeit, Gesundheitsförderung, lokale Ökonomie, Sicherheit sowie Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit.

Der Ansatz der Sozialen Stadt besteht darin, Maßnahmen und Projekte orientiert an den Gegebenheiten vor Ort in allen inhaltlich relevanten Handlungsfeldern zu entwickeln. Die Instrumente, die das Programm hierfür zur Verfügung stellt, bilden die Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung.

Die Anzahl der Programmgebiete ist seit dem Programmstart 1999 mit 160 Gesamtmaßnahmen auf 659 Fördergebiete in 390 Kommunen aller 16 Bundesländer im Jahr 2014 gestiegen. Ein Schwerpunkt bei der Gebietsauswahl liegt in Groß- und Mittelstädten. Diese Städte sind vergleichsweise höher mit Arbeitslosigkeit und Haushaltsproblemen belastet. Im Hinblick auf die städtebaulichen Merkmale der Fördergebiete lässt sich festhalten, dass diese überwiegend durch eine Wohnnutzung gekennzeichnet sind, wobei in den altindustriell geprägten Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Saarland überdurchschnittlich häufig auch Mischnutzungen anzutreffen sind. Hinsichtlich der sozio-

demographischen Merkmale lässt sich ein überproportionaler Anteil von migrantischen Bevölkerungsgruppen sowie von Einwohnern mit geringerem Einkommen und niedrigerem Bildungsniveau feststellen. Insgesamt weisen die vorhandenen Datengrundlagen auf hohe Anteile von Menschen in prekären Lebenslagen hin, die in Soziale-Stadt-Gebieten leben. Insofern umfasst die Förderkulisse grundsätzlich die Gebiete, für die es ins Leben gerufen worden ist.

Einsatz der Instrumente

Das Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt war in der Startphase im Jahr 1999 experimentell orientiert und als „lernendes Programm“ ausgelegt. Dem ist die Soziale Stadt gerecht geworden, und es konnten einige Verfahrensinnovationen entwickelt werden, die mittlerweile in modifizierter Form Eingang in andere Städtebauförderungsprogramme gefunden haben. Hierzu zählen die Integrierten Entwicklungskonzepte, das Quartiersmanagement und der Verfügungsfonds. Weitere programmprägende Instrumente, wie die Ressourcenbündelung sowie die Aktivierung und Beteiligung, ergeben sich aus den besonderen Ansprüchen an die Soziale Stadt.

Der Gebietsbezug stellt den Markenkern der Städtebauförderungsprogramme dar, die immer auf ein räumlich abgegrenztes, von der Kommune festgelegtes Gebiet fokussiert. Teilweise bezieht sich das Programm Soziale Stadt in ressortübergreifenden Konzepten auf einen weiter gefassten Sozialraum, um die Lebensverhältnisse der Quartiersbewohner nachhaltig verbessern zu können. Eine Schwierigkeit in der Programmumsetzung liegt darin, dass ein Denken in Sozialräumen nach wie vor nicht bei allen Fachbehörden gleichermaßen verankert ist.

Die Ressourcenbündelung als charakteristisches Instrument des Programms Soziale Stadt ergibt sich aus dem Leitfaden der ARGEBAU zur Gemeinschaftsinitiative und aus der Verwaltungsvereinbarung. Auf Bundesebene wurde dem Anspruch der Ressourcenbündelung unter anderem in Form von Modellvorhaben oder ESF-kofinanzierten Partnerprogrammen zur Sozialen Stadt (aktuell BIWAQ und JUSTIQ) entsprochen. Auf Ebene der einzelnen Bundesländer haben insbesondere Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen die größten Fortschritte bei der Mittelbündelung erzielt. Der Großteil der Bündelungsaufgaben ist weiterhin auf der kommunalen Ebene zu erbringen, obgleich es insbesondere in finanzschwachen Kommunen aufgrund fehlender Personalressourcen schwierig ist, weitere Mittel zu akquirieren und zu bündeln.

Das Integrierte Entwicklungskonzept (IEK) ist das zentrale strategische Instrument für die Umsetzung der Gesamtmaßnahmen vor Ort. Bund und Länder binden daher die Förderfähigkeit der Soziale-Stadt-Gebiete bereits seit der Programmeinführung an ein solches Konzept. Demzufolge kann die Soziale Stadt als Vorreiter beim Thema IEK für andere Städtebauförderungsprogramme (z.B. Stadtumbau) gelten. Seit Programmbeginn hat die Qualität der IEK deutlich zugenommen. Sie sind als wirkungsvolles Instrument aufgrund des umfassenden Beteiligungsangebots von allen Gebietsakteuren anerkannt.

Zur Wiederherstellung eines aktiven Stadtlebens, zur Organisation der Bewohnerbeteiligung und zur Koordination der Vor-Ort-Aktivitäten und der Akteure aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft wurde bereits bei der Konzeptionierung der Gemeinschaftsinitiative vorgesehen, Quartiersmanagements/Stadteilbüros in den Fördergebieten einzurichten. Dies ist ein Kernbestandteil des Programms, der auch über die schwierigen Zeiten der Mittelkürzung hinweg aufrechterhalten wurde.

Die Umsetzungspraxis auf lokaler Ebene unterscheidet sich vielfältig aufgrund der Gegebenheiten vor Ort (z.B. wegen des Rollen- und Aufgabenverständnisses, der personellen Expertise, Zuständigkeit, Trägerschaft etc.). Trotz aller Unterschiede in den lokalen Ansätzen können folgende Faktoren ausgemacht werden, die wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung sind: eine zentrale, gute erreichbare Lage des Vor-Ort-Büros, die Qualifikationen/Fähigkeiten der Quartiersmanager sowie deren Entscheidungsbefugnisse und die Unterstützung durch Verwaltung und Politik.

Die Ansprüche an Aktivierung und Beteiligung reichen in der Sozialen Stadt weit über die üblichen Standards anderer Städtebauförderungsprogramme hinaus. Zwei Gründe sind hierfür maßgeblich: Auf der einen Seite verfügen die Bewohnergruppen in Soziale-Stadt-Gebieten aufgrund ihrer sozioökonomischen Lage selten über die notwendigen Ressourcen für ehrenamtliches Engagement. Auf der anderen Seite sollen gerade diese Personengruppen im Sinne einer Empowerment-Strategie befähigt werden, ihren Stadtteil aktiv mitzugestalten. Dies zeigt sich auch bei der Aufstellung der IEK, bei der die Einbeziehung schwer erreichbarer Bewohnergruppen ein erklärtes Ziel ist. Angesichts des sehr hohen Anspruchs an die Teilhabe sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen besteht im Programm Soziale Stadt weiterer Innovationsbedarf zur Entwicklung niedrigschwellige Beteiligungsformate, und zwar nicht nur für Migranten, sondern auch für marginalisierte deutsche Bewohnergruppen.

Das Instrument des Verfügungsfonds stellt eine weitere Neuerung des Programms Soziale Stadt dar, die damit erstmals im Jahr 1999 in der Städtebauförderung eingeführt wurde. Auf Grund der positiven Erfahrungen ist das Instrument später auf alle anderen Städtebauförderprogramme übertragen worden. Mit der Einrichtung der Verfügungsfonds wurde auf Ebene der Soziale-Stadt-Gebiete für Bewohner, Initiativen und Einrichtungen die Möglichkeit geschaffen, schnell und unbürokratisch kleinteilige Verbesserungen im Stadtteil umzusetzen. Bewährt hat sich, dass die Verfügungsfonds vollständig aus Mitteln der Städtebauförderung bezuschusst werden können. Die Ziele und Erwartungen an die Entscheidungsgremien und Geschäftsstellen der Verfügungsfonds sind anspruchsvoll, haben sich aber durch die Vielzahl kleinteiliger Aktivitäten zur Stärkung von Mitwirkung und Selbstverantwortung der Bewohnerschaft und lokaler Gruppen weitgehend erfüllt.

Zur Unterstützung von Lernprozessen in den Stadtteilen wurde von Anbeginn des Programms Soziale Stadt der Aufbau einer Evaluierung mit folgenden vier Bausteinen empfohlen: Zielentwicklung und Beobachtung der Zielerreichung, Sozialraum-Monitoring, Analyse qualitativer Prozesse sowie Fallstudien. Auf Bundesebene werden einige Bausteine durch die Begleitinformationen, das elektronische Monitoring und die Begleitforschung umgesetzt. In den Bundesländern gab es in der ersten Phase des Programms bis 2005 ambitionierte Monitoring- und Evaluierungsansätze, die in dieser Intensität in den Folgejahren nicht weiterverfolgt wurden. Auf Ebene der Kommunen steht die Methode der Selbstevaluierung zur Verbesserung der Programm- und Projekterfolgs im Vordergrund. Die bisher gemachten Erfahrungen deuten darauf hin, dass Monitoring- und Evaluationsansätze insbesondere dann von den Akteuren vor Ort unterstützt werden, wenn neben der Mehrarbeit auch ein Mehrwert erkennbar ist.

Programmumsetzung der inhaltlichen Handlungsfelder

Zur Grundphilosophie des Programms Soziale Stadt zählt das Ineinandergreifen von baulich-investiven sowie sozial-integrativen Maßnahmen. Während der baulich-investitive Teil aus dem Städtebauförderungsprogramm förderfähig ist, setzt die Umsetzung der sozial-integrativen Maßnahmen die Finanzierung aus den Budgets anderer Ressorts voraus. Es gelingt nach wie vor in unterschiedlichem aber oft nicht ausreichendem Maße, diese Herausforderung zu meistern.

Dem Handlungsfeld „Wohnen und Wohnumfeld, öffentlicher Raum“ kommt aufgrund des hohen Anteils

baulich-investiver Maßnahmen bei der Programmumsetzung eine herausgehobene Rolle zu. Zusammen mit den investiven Maßnahmen im öffentlichen Raum (Straßen, Wege, Plätze) bildet die Sanierung der vernachlässigten Bausubstanz und die Beseitigung funktionaler und gestalterischer Mängel in den Soziale-Stadt-Gebieten den zentralen Bestandteil des Städtebauförderungsprogramms. Die materiellen Ergebnisse des Programms Soziale Stadt haben nach überwiegender Einschätzung der Länder bei ausreichender Laufzeit zu beachtlichen Verbesserungen in den Quartieren geführt. Handlungsbedarfe werden insbesondere bei der Einbeziehung privater Eigentümer gesehen, deren unzureichende Mitwirkungsbereitschaft häufig als Hindernis eingestuft wird. Durchweg positiv wird die gestiegene Mitwirkungsbereitschaft von kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften eingeschätzt, die sich verstärkt auch in die strategische Planung der IEK einbringen.

Dem Handlungsfeld „Umwelt und Verkehr“ kommt eine vergleichsweise untergeordnete Rolle in der Programmumsetzung zu. Gleichwohl wurden gute Ergebnisse bei der baulichen Infrastruktur (Grünanlagen, Parks, Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, energetische Sanierung) erzielt. Darüber hinausgehende Maßnahmen zur ökologischen Erneuerung oder Umweltbildung spielten bisher nur vereinzelt eine Rolle.

Das Handlungsfeld „Zusammenleben und Soziale Integration“ beinhaltet eines der zentralen Anliegen des Programms Soziale Stadt. Im Vergleich zur ersten Zwischenevaluierung kam ihm in den vergangenen zehn Jahren eine erhöhte Aufmerksamkeit zu. Neben den baulichen Maßnahmen für die Verbesserung der sozialen Infrastruktur und den Aktivitäten der Quartiersmanagements ist das Programm in diesem Handlungsfeld in hohem Maße von Komplementär- und Partnerprogrammen abhängig, um sozial-integrative Maßnahmen in ausreichendem Umfang umsetzen zu können.

Das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ hat gegenüber der ersten Zwischenevaluierung einen deutlichen Bedeutungszuwachs im Rahmen des Programms erfahren. Bildungseinrichtungen sind in Soziale-Stadt-Gebieten häufig überlastet und weisen Instandhaltungsrückstände sowie Anzeichen von Vernachlässigung und Vandalismus auf. Im Hinblick auf die baulich-investitive Aufwertung der Bildungsinfrastruktur konnten im Handlungsfeld „Schule und Bildung“ signifikante Verbesserungen erzielt werden. Allerdings konnten bislang innovative und ganzheitliche Bildungskonzepte in den Soziale-Stadt-Gebieten aufgrund der Komplexität der Zuständigkeiten und Schwierigkeiten der Finanzierung nur in Einzelfällen realisiert werden.

Das Handlungsfeld „Stadtteilkultur und Sport“ ist nicht als eigenständiger Ziel- und Maßnahmenbereich im Leitfaden der ARGEBAU und den Verwaltungsvorschriften ausgewiesen. Gleichwohl wurde dem Handlungsfeld „Stadtteilkultur“ in der Begleitforschung und den Statusberichten zum Programm Soziale Stadt eine hohe Bedeutung zugemessen. Das Handlungsfeld „Sport“ ist trotz des hohen Engagementpotenzials von Sportvereinen und den zahlreichen Schnittmengen zu anderen Handlungsfeldern im Programm Soziale Stadt bisher wenig vertreten und verdient zukünftig eine systematische Konzeptentwicklung.

Das Handlungsfeld „Gesundheitsförderung“ ist trotz häufig erhöhter Gesundheitsbelastungen in den Soziale-Stadt-Gebieten bisher in der Programmumsetzung unterrepräsentiert. Das Potenzial der Krankenkassen für die integrierte Stadtteilentwicklung wird im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt erst ansatzweise genutzt, so dass auch in diesen Bereich erhöhter Handlungsbedarf zu erkennen ist.

Dem Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ wird aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und den wegbrechenden Nahversorgungsstrukturen in den Soziale-Stadt-Gebieten eine hohe Bedeutung zugemessen. Die Umsetzungspraxis der Städtebauförderung hält diesem Erwartungsdruck nicht stand, denn grundsätzlich liegen die Stellschrauben für wirtschaftliche Entwicklungen außerhalb der Reichweite lokaler Akteure. Punktuell werden Maßnahmen im Rahmen der Förderprogramme gemeinsam mit anderen Fachressorts erfolgreich umgesetzt.

Das Handlungsfeld „Sicherheit“ weist große Schnittmengen zum Handlungsfeld „öffentlicher Raum“ auf, wenn in den Soziale-Stadt-Gebieten Fragen städtebaulicher Kriminalitätsprävention durch städtebauliche Maßnahmen im Mittelpunkt stehen. Ansätze der Gewaltprävention sind dagegen im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt kaum förderfähig und werden eher durch die Netzwerkarbeit der Quartiersmanagements, Ordnungsämter und Polizei oder entsprechende Förderprogramme der zuständigen Fachressorts abgedeckt.

Das Handlungsfeld „Image und Öffentlichkeitsarbeit“ wird im Rahmen der Sozialen Stadt als Querschnittsaufgabe verstanden. Die Öffentlichkeitsarbeit dient der Transparenz und der Information von Stadtteilakteuren vor Ort. Sie bildet somit die Grundlage für weitergehende Handlungsansätze der Aktivierung und Beteiligung. Die Fallstudien und Aussagen der Ländervertreter zeigen, dass sich das oftmals negative Image der Gebie-

te infolge von Aktivitäten, die durch das Programm gefördert werden, verbessert.

Gesamtbewertung

Bei der Gesamtbewertung ist das übergeordnete Ziel der Stabilisierung und Aufwertung der Fördergebiete zentral. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Programm Soziale Stadt sich von anderen Städtebauförderungsprogrammen insofern unterscheidet, dass es als Teil einer ressortübergreifenden Gemeinschaftsinitiative konzipiert wurde und nie den Anspruch hatte, allen Herausforderungen in den Quartieren allein begegnen zu können. Vielmehr stellt es mit den Integrierten Konzepten und dem Quartiersmanagement einen Rahmen zur Verfügung, innerhalb dessen verschiedene Akteure und Kräfte bei der Bewältigung der Aufgaben zusammenwirken können.

Innerhalb der Städtebauförderung stehen fünf Dimensionen im Mittelpunkt: die Verbesserung von Lebensbedingungen durch die Aufwertung des baulich-räumlichen Umfelds, die Verbesserung der Lebensbedingungen durch eine bessere soziale Infrastruktur, die Verbesserung der Sozialisationsbedingungen durch positive Rollenbilder und Möglichkeiten positiven sozialen Lernens, die Aufwertung des Quartiersimages zur Vermeidung von Stigmatisierung und Diskriminierung sowie die Stärkung des Quartiers im lokalen politisch-administrativen System durch leistungsfähigere Governance-Strukturen.

In allen genannten Dimensionen lassen sich im Rahmen der Zwischenevaluierung positive Beiträge des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt feststellen. Das Programm leistet mit den baulichen Maßnahmen und seinen flankierenden Instrumenten (Integrierte Entwicklungskonzepte, Quartiersmanagement, Verfügungsfonds) einen sehr wichtigen Beitrag, in sozialstrukturell benachteiligten Quartieren die baulichen Voraussetzungen für soziale und nachbarschaftliche Aktivitäten zu schaffen, die Bewohner zu aktivieren und alle Akteure im Stadtteil zusammenzubringen.

Empfehlungen

In vielen Programmgebieten konnten noch nicht alle Aufgabenstellungen in einem befriedigenden Umfang bewältigt werden, zumal einige strukturell benachteiligte Stadtteile erneut erhebliche Integrationsleistungen erbringen müssen. Hinzu kommen auch neue Anforderungen an die soziale Infrastruktur, an das Wohnen und das Wohnumfeld. All dies spricht vor dem Hintergrund der festgestellten Passfähigkeit des Programms sowie der bisher erzielten Ergebnisse und Wirkungen für die

Fortführung des Programms Soziale Stadt mit dem bisherigen Mitteleinsatz.

Um die im Vergleich zu anderen Städtebauförderungsprogrammen erhöhten Ansprüche an die Mitwirkung und Unterstützung anderer Fachressorts einzulösen, sollten die Bemühungen um eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und Ressourcenbündelung auf Bundes- und Länderebene konsequent fortgesetzt werden. Nach mehr als zwanzig Jahren könnte ein solcher Impuls auch von einem neuen nationalen Aktionsprogramm ausgehen, wodurch die ursprüngliche Idee der Gemeinschaftsinitiative aufgegriffen und vollendet würde.

Angesichts der seit 1999 hinzugekommenen Städtebauförderungsprogramme sollte sich das Programm Soziale Stadt weiterhin konsequent als Leitprogramm der sozialen Integration auf die Gebiete mit besonderen Integrationsherausforderungen fokussieren. Welche das sind, muss auf der regionalen oder Landesebene aufgrund der erkennbaren Defizite und Potenziale gemeinsam in einem transparenten Verfahren festgelegt werden. Als Kernkompetenzen des Programms haben sich die baulich-investiven Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds und der sozialen Infrastruktur sowie

die vielfältigen Aktivitäten des Quartiersmanagements zur Aktivierung, Beteiligung und Vernetzung in den Gebieten erwiesen. Flankiert wird dies von Impulsen für soziale Maßnahmen, beispielsweise über den Verfügungsfonds.

Der Verfügungsfonds bildet eine gute Grundlage, die Mitfinanzierung zivilgesellschaftlicher Akteure zu generieren. Hier besteht noch Potenzial.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass in vielen benachteiligten Quartieren eine Lösung der Probleme nicht innerhalb eines vergleichsweise kurzen Förderzeitraumes zu erreichen ist. Um die Nachhaltigkeit der Investitionen zu sichern, ist eine zeitlich hinreichend bemessene Phase der Nachsorge innerhalb der Laufzeit des Programms vorzusehen.

Um den Wissenstransfer und die Begleitforschung zu beleben, sollte eine ressortübergreifende, programmbegleitende Expertengruppe auf Bundesebene eingerichtet werden. Die Bundestransferstelle sollte stärker in die Koordinierung und Unterstützung ressortübergreifender Aktivitäten einbezogen werden. Um den Gedanken des lernenden Programms wieder zu beleben, sollten Qualifizierung und Erfahrungsaustausch der beteiligten Akteure auf Landesebene organisiert werden.

Summary

Background and objective of the evaluation

This second interim evaluation of the urban development grants program "Social City" was commissioned in order to produce up to date information about its implementation, outcomes and impact. This happened in a time of renewed significance and attempts to deepen inter-ministerial cooperation at the federal level. The evaluation is mainly based on secondary analyses of existing sources and program documents, complemented by monitoring results and additional quantitative data, case studies, good practice examples, results of program-related workshops, and expert interviews.

Under the umbrella of the program "Social City", the national and state governments have jointly supported the stabilization and upgrading of neighborhoods affected by multiple types of deprivation. Its overall objective is to use an integrated area-based regeneration approach to improve the living conditions in disadvantaged neighborhoods. The

program is embedded in the so-called "Joint initiative Social City" launched by the Conference of the Ministers of Construction (ARGEBAU) aiming at a cooperative strategy transcending policy-making in the field of construction and pooling other available public funds in the designated areas.

The program relies on a number of instruments and tools such as the area-based approach, the bundling of resources, integrated development concepts, neighborhood management, empowerment, participation, neighborhood funds, evaluation and monitoring, and the stabilization of regeneration strategies beyond the period of development grants being awarded. Its action fields and strategies comprise housing, upgrading of the residential environment and public spaces, ecology, transportation, social integration, education, culture, sports and leisure, public health, local economy, public safety, image and public relations. The program aims at developing measures and projects that consider local needs in all relevant action fields.

Since the program was launched in 1999, the number of funding areas has risen from 160 to 659 in 2014, covering 390 municipalities in all 16 federal states. The funding areas concentrate on large and medium-sized cities. They face comparably more unemployment and budgetary problems. While many of the funding areas are characterized by residential uses, mixed-use areas can be found in old industrialised regions. The number of migrants, a low-income population and a low educational level hint at the precarious circumstances in which many people in the funding areas live. In so far the funding area principally covers those regions for which the program had been initiated.

The application of tools and instruments

At first, "Social City" was designed as an experimental and "learning program". Its procedural innovations have been mainstreamed in the German system of urban regeneration over time. This concerns in particular integrated development concepts, neighborhood management and neighborhood funds, while the other instruments reflect the special challenges of the program.

Urban development grants are always awarded for area-based regeneration strategies by municipalities. However, the "Social City" relates to larger social environments when incorporating other resources in its strategies, and those social environments are not always part of the rationalities under which public authorities operate.

Nevertheless, the systematic pooling of resources for which the program stands can be derived from the ARGEBAU guidelines on the community initiative and the administrative agreement between the Federal Government and the federal state governments. At the federal level, funds are pooled by especially making use of model projects and ESF-cofinanced partner programs (currently BIWAQ and JUSTIQ) of the Social City program. At the state level, especially Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen and North Rhine-Westphalia have made the greatest progress in this respect. Despite the lack of human resources in poorer towns and cities in this context, pooling funds remains a major task at the municipal level.

Integrated development concepts are the central strategic instrument in locally implementing the program. Therefore, those concepts have always been a prerequisite to receive funding. In this respect, the program can be seen as a pioneer in the field of urban regeneration. Since 1999, the quality of the integrated concepts has improved significantly. All stakeholders respect them for their comprehensive participatory philosophy.

It was the joint initiative that already conceptualized neighborhood management offices to support community building, to organize participation and to coordinate local activities by government and civil society. This core element of the program survived even in periods of sharply reduced budgets. Its local implementation varies according to self-conception, expertise, duties and operational mode. Despite all existing variety, the following key factors can be identified for success: a central and easily accessible location of the neighborhood management office, skills and tasks of the neighborhood managers and support provided by the local government.

Empowerment and participation have a much higher status than in other grant programs since, due to their socio-economic status, residents in areas funded by the Social City often do not dispose of the resources that are required for civic engagement and since it is exactly these groups that are addressed by empowerment strategies. By formulating integrated development concepts, participatory strategies aim at involving hard-to-reach residents. However, there is still a need for innovation in low-threshold participation formats that are able to reach migrants and marginalized German residents.

Neighborhood funds were first introduced into urban regeneration in 1999 with the help of the "Social City". They have offered a quick and unbureaucratic way for residents, initiatives and organizations to achieve smaller improvements in their neighborhood. Their full financial support by the system of urban development grants has proven successful. Neighborhood funds are confronted with high ambitions and expectations, but those were mostly fulfilled as a consequence of numerous small-scale activities to strengthen participation and self-responsibility of residents and local groups.

Right from the beginning, experts recommended an evaluation system comprising conceptual modules such as the development of objectives and monitoring their implementation, socio-spatial monitoring, analysis of qualitative changes and case studies. At the federal level, some of those conceptual modules were established with the help of three tools: accompanying information, electronic monitoring and accompanying research. In the federal states, the first phase of program implementation until 2005 saw ambitious monitoring and evaluation efforts without follow-up of the same intensity. At the local level, self-evaluation tools can contribute to improve program implementation. One unresolved issue of the evaluation system is to increase the willingness of the local governments to participate with the help of appropriate incentives.

Action fields and their implementation

The basic philosophy of the program is a successful interaction of investments into construction measures on the one hand and socially integrative measures on the other. While the former can be funded by the program, the latter requires additional funding from other sources. However, they sometimes still suffer from insufficient mobilization.

The action field of housing, upgrading of the residential environment and public spaces is of utmost importance as a substantial part of the funds is spent here. Refurbishing and modernizing dilapidated buildings, alleviating deficits and investments into upgrading public spaces constitute the core of the program. According to most of the federal states, the program was remarkably successful in this respect locally when the program had enough time to make an impact. However, there is still a need of engaging private owners whose unwillingness to participate is often considered a major impediment. On the other hand, municipal housing companies and cooperatives have made an ever more substantial contribution even in the formulation of urban development concepts.

The action field of ecology and transportation only plays a minor role in the program. Nevertheless, good results were achieved in connection with the constructional infrastructure (green areas, parks, improved transport infrastructure, energetic refurbishment). Further measures of ecological renewal or environmental education have so far been of minor importance. The action field social integration stands for one of the central concerns of the program. According to the first interim evaluation, it has attracted increased attention over the last ten years. To be able to implement an adequate amount of socially integrative measures, the program within this action field mainly relies on activities of the neighborhood managements and building measures to improve the social infrastructure, but it also depends to a high degree on complementary and partner programs.

The importance of the action field of education has significantly increased in the last few years. In the program areas, educational facilities are often overburdened, lack adequate maintenance and show signs of neglect and vandalism. The program was able to achieve significant improvements in this respect. However, innovative and integrative educational management concepts at the neighborhood level could hardly be established so far due to the complex distribution of responsibilities and funding issues. In the ARGEBAU guideline, local culture, sports and leisure is not mentioned as distinct action field. Nevertheless, culture has

been ascribed a particular importance both in the accompanying research and the status reports on program implementation. Despite the high potential engagement of sports clubs and the numerous overlaps with other action fields, the field of sports has hardly gained significance in the program so far and deserves systematic development in the time to come.

The action field of health promotion has so far been underrepresented in the implementation of the program despite often increased health risks of the residents in the program areas. Health insurance companies have only rudimentarily been involved in integrated neighborhood development, and there is an increased need for action in this field.

The action field of local economy has a certain relevance for the program areas, as those are characterized by high unemployment rates and a gradual erosion of local supply structures. The system of urban development grants cannot adequately fulfill those expectations because the opportunities for action in the field of economic development are beyond reach for local stakeholders. Some measures have been successfully implemented in collaboration with other authorities nevertheless.

The action field of public safety significantly overlaps with the action field of public space, when matters of crime prevention are addressed by urban development measures in program areas. Preventive action to avoid violence can hardly be funded in the program, though. They are rather covered by the neighborhood managements and their networking activities, by regulatory agencies, the police, or funding programs of other relevant authorities. The action field of image and public relations is a cross cutting issue of the program. Public relations activities contribute to transparency and better information and therefore constitute a foundation for participation and empowerment. Both case studies and expert interviews show that the prevailing negative image of the program areas could be improved with the help of activities funded in the framework of the program.

Overall assessment

There is an overriding goal of stabilizing and upgrading the program areas before which the success of the program has to be assessed. However, one has to bear in mind that the program differs from other urban development grants programs in that it forms part of a joint initiative by several ministries and in so far it never wanted to respond alone to all the challenges deprived neighborhoods are facing. With the integrated concepts and the neighborhood managements, it rather provides a

framework for collaborative action in mastering the relevant tasks.

In this context, five dimensions are crucial: improving living conditions by upgrading the built environment, improving the living conditions by better facilities of social infrastructure, improving the conditions for individual socialization with the help of positive role models and social learning, improving the image of a neighborhood to avoid stigmatization and discrimination, and strengthening the role of a neighborhood by improving local governance structures. The interim evaluation has identified positive results in all five dimensions. With the help of building measures, integrated concepts, neighborhood managements and neighborhood funds, the program makes an important contribution in disadvantaged neighborhoods when it comes to creating the prerequisites for community building and to stimulate actors.

Recommendations

Some of the challenges could not be fully mastered in a satisfactory manner in many program areas yet. Some of the disadvantaged neighborhoods have been exposed to significant integration challenges again recently, including new challenges for the social infrastructure, housing and residential environment. As the program is designed to tackle those challenges and since the achieved results and impact are promising, a continuation of the program at the current level of funding can be recommended. There should be renewed and intensified efforts to continue and even improve the inter-ministerial collaboration and the pooling of resources at the national and state level so as

to help address the high aspirations in this respect compared to other urban development grants programs. After more than 20 years, a renewed national program of action could create the momentum for accomplishing the initial idea of the joint initiative.

As the number of urban development grants programs has increased since 1999, the program "Social City" should consequently focus upon the challenges of social integration in areas with special integration challenges. Their scope and dimension has to be jointly defined at the regional or state levels taking the relevant deficits and potentials into account in a transparent procedure. The investment-oriented constructional measures aiming to improve the residential environment and the social infrastructure and the various neighborhood management activities to promote empowerment, participation and networking in neighborhoods have proved to be core competencies of the program. They are accompanied by stimuli for social measures, e.g. by neighborhood funds.

The evaluation has shown that the problems cannot be solved within a relative short funding period. Program measures have to be followed up by sufficient phases of aftercare within the framework of the program. In order to stimulate knowledge transfer and monitoring research, an inter-ministerial expert group should be established at the national level. The existing federal transfer agency, responsible for knowledge transfer, should be involved more intensively into the coordination and support of inter-ministerial activities. To revive the idea of a learning program, qualification measures and knowledge transfer should be organized also at the state level.

1 Einführung

1.1 Anlass, Ziel und Methodik der Zwischenevaluierung

Die zweite Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt wurde Ende 2014 von BMUB und BBSR beauftragt. Sie verfolgt das Ziel, zehn Jahre nach der ersten Zwischenevaluierung eine aktuelle Einschätzung zur Programmumsetzung sowie den Ergebnissen und Wirkungen vorzunehmen. Das rechtliche Erfordernis einer solchen Programmevaluierung leitet sich insbesondere aus dem seit dem 1. September 2006 ergänzten Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG ab. Demnach sind die Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Vor diesem Hintergrund wurde in den Jahren 2009 bis 2011 ein programm- und länderübergreifendes Evaluierungskonzept erarbeitet, welches bei der Evaluierung zum Tragen kam (vgl. BMVBS 2012e).

Die zweite Zwischenevaluierung fiel zeitlich mit einem neuerlichen Bedeutungszuwachs des Programms und mit neuen Anstößen zu seiner Weiterentwicklung zusammen. So wurden im Bundeshaushalt 2014 erstmals die Bundesfinanzhilfen für das Programm von zuletzt 40 Mio. in 2012 und 2013 auf 150 Mio. Euro aufgestockt. Im Koalitionsvertrag von 2013 (S. 82) wurde vereinbart, das Programm „im Rahmen der Städtebauförderung als Leitprogramm der sozialen Integration“ weiterzuführen. Es solle „die Grundlage für eine ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt“ bilden, mit der „additiv Fördermittel aus Programmen anderer Ressorts in Gebieten mit erhöhten Integrationsanforderungen“ gebündelt werden sollen.

Eckpunkte des programmübergreifenden Evaluierungskonzeptes

2010 haben sich Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände auf ein gemeinsames „Programmübergreifendes Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern“ verständigt (vgl. Universität Kassel et al. 2010), welches in zwei Publikationen des Bundes (BMVBS 2011; BMVBS 2012e) einer breiteren (Fach-)Öffentlichkeit bekannt gemacht wurde. Mit dem Evaluierungskonzept soll eine programm- wie auch länderübergreifende Systematisierung und Strukturierung aller Programmevaluierungen „insbesondere hinsichtlich der Methoden, Rhythmen und Verantwortlichkeiten“ (Universität Kassel et al. 2010: 3) erreicht werden. Diesem Ziel dienen zum einen grundsätzliche *Evaluierungsfragen* und *Evaluierungsstandards*, zum anderen fünf *Evaluierungsmodule* (vgl. ebd.: 4):

Im Rahmen des „Grundlagenmoduls“ soll schon bei der Programmplanung die zukünftige Evaluierung in den Blick genommen werden. Dazu sollen u.a. möglichst *präzise Programmziele* formuliert, diese den zentralen städtebaulich relevanten Zieldimensionen in der Verwaltungsvereinbarung bzw. der Programmstrategie zugeordnet und vermutete *Wirkungsketten* offengelegt werden. Ebenso soll durch ein *indikatorenbasiertes Programm- und Kontextmonitoring* die Datenbasis für Evaluierungen systematisch verbessert werden, indem jährlich programmbegleitende Input-, Output- und Kontext-Daten aller Fördergebiete erhoben werden.

Das zweite Modul des Evaluierungskonzeptes – das Modul „Selbstevaluierung auf Gesamtmaßnahmenebene“ – ist als Empfehlung an die *Kommunen* zu verstehen, in regelmäßigen Abständen systematisch die eigene Herangehensweise im Rahmen der Programmumsetzung zu reflektieren.

Das dritte Modul „Begleitforschung“ richtet sich an die *Bundestransferstellen* sowie andere Akteure der Begleitforschung und umfasst im Wesentlichen deren Aufgaben bei der Erarbeitung von ergänzenden Informationen für die Durchführung, Beobachtung, Begleitung sowie Evaluierung des Programms in Form von *Transferveranstaltungen*, *Statusberichten* und *Fallstudien*. Insbesondere zu den *Fallstudien* enthält der „Leitfaden für Programmverantwortliche“ Hinweise für eine systematische und repräsentative Auswahl der Fallstudiengebiete wie auch zu einer struktu-



Dächer und Wandbild Berlin-Neukölln

Foto: Wolf-Christian Strauss

rierten Durchführung und Dokumentation der Fallstudien, um die Vergleichbarkeit und Verwertbarkeit im Rahmen von Evaluierungen sicherzustellen (vgl. BMVBS 2012e: 30f und 53).

Das vierte Modul „Zwischenevaluierungen“ beschreibt das Vorgehen für die vorliegende Evaluierung: Auf der Basis der in den drei ersten Modulen gesammelten Informationen – ggf. ergänzt durch weitere Materialien – werden vom Bund externe Evaluierungen beauftragt, so dass Anpassungen des laufenden Programmes vorgenommen werden können.

Das abschließende fünfte Modul „Programmübergreifende Querschnittevaluierungen“ ermöglicht handlungsfeld- oder instrumentenbezogene Evaluierungen über Programmgrenzen hinweg, z.B. zu Fragen der Anstoß- und Bündelungswirkungen, der Nachhaltigkeit/Verstetigung oder der Geschlechter- und Generationengerechtigkeit.

Themenfelder und forschungsleitende Fragestellungen

Kern der Zwischenevaluierung ist die Analyse der Programmumsetzung auf den unterschiedlichen Ebenen der Städtebauförderung (Bund, Länder, Kommunen, Fördergebiete). Dabei sollen sowohl inhaltlich-thematische wie auch instrumentell-strategische Handlungsfelder untersucht werden.

Für das Programm Soziale Stadt kann – abweichend vom programmübergreifenden Evaluierungskonzept – bislang noch keine abgestimmte Programmstrategie als Grundlage für die Evaluierung genutzt werden. Daher ist eine Bewertung der bisherigen Praxis darauf verwiesen, den Entstehungszusammenhang des Programms zu reflektieren und die Ziele, Handlungsfelder und Instrumente aus diesem Kontext heraus zu rekonstruieren.

Anhand der identifizierten zentralen Handlungsfelder und Elemente sowie ihrer Implementierung werden in einem weiteren Schritt die Ergebnisse und Wirkungen analysiert, wobei ein besonderer Schwerpunkt auf das Programmziel „Stabilisierung benachteiligter Quartiere“ gelegt wird. Abschließend werden daraus Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgeleitet.

Folgende übergeordneten Fragestellungen sind für die Zwischenevaluierung forschungsleitend:

- Wie ist der Stand der Programmumsetzung in den einzelnen Fördergebieten, in den Ländern und in der Gesamtschau einzuschätzen? Welche Veränderungen haben sich im Zeitverlauf ergeben? Welche Optimierungspotenziale gibt es?



Wohnumfeldgestaltung Rostock-Groß Klein

Foto: empirica ag

- In welchem Ausmaß sind die Förderansätze geeignet, die gemeinsam von Bund und Ländern formulierten und in den Ländern spezifizierten Programmziele zu erreichen? Sind Förderbedingungen und Förderlaufzeiten zielgerichtet und ausreichend flexibel ausgestaltet?
- Wie groß ist die Relevanz des Programms Soziale Stadt in Bezug auf die lokalen, gesamtstädtischen, länderspezifischen und nationalen Bedürfnisse? Welchen wesentlichen Herausforderungen begegnen die Städte und Gemeinden mit der Teilnahme an diesem Programm? Welchen Beitrag leistet die Entwicklung der Fördergebiete zur Stadtentwicklung insgesamt?
- Wie wirksam ist die Soziale Stadt im Zusammenspiel mit weiteren Programmen und Projekten anderer Partner bei der Bewältigung der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe, den sozialen Zusammenhalt zu festigen?
- Inwieweit können die Ergebnisse und Wirkungen des Programms vor Ort aufrechterhalten werden? Welche Ansätze, Instrumente, Methoden oder Konzepte wurden von den Ländern und deren Städten und Gemeinden entwickelt, die zur Verstetigung der Maßnahmen, Ergebnisse und Wirkungen beitragen?

Materialien und Grundlagen

Die Zwischenevaluierung orientiert sich an den Vereinbarungen mit dem Auftraggeber im Rahmen des programmübergreifenden Evaluierungskonzeptes. Sie baut ganz überwiegend auf folgenden Daten, Informationen und Studien auf:

Programmdokumente und Programminformationen von Bund und Ländern: Dazu zählen neben den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung aus den Jahren 1999 bis 2015 so-



Wohnumfeld Velten-Süd

Foto: empirica ag

wie den Bundesprogrammen der Jahre 1999 bis 2014 insbesondere die Richtlinien, Verordnungen und Erlasse der Länder, die den Rahmen für die Umsetzung auf Länderebene setzen. Ferner werden Leitfäden, Broschüren, Zusammenfassungen von länderbezogenen Aktivitäten (z.B. thematische Arbeitshilfen, Veranstaltungsdokumentationen) sowie die Internetangebote des Bundes und der Länder ausgewertet. Als wichtige Grundlage dienen die Leitfäden der ARGEBAU¹ zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, insbesondere hinsichtlich der darin formulierten Ziele und Handlungsfelder des Programms.

Statistische Datengrundlagen, die beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) geführt werden: Hierunter fallen die Grundinformationen zu den Fördergebieten aus der Städtebauförderungsdatenbank (Programmjahre 2003-2014), die Daten aus den elektronischen Beglei-

tinformationen (Programmjahre 2010-2014)² und aus dem elektronischen Monitoring (Berichtsjahr 2013)³. Weiterhin können sozioökonomische Rahmendaten sowie raumtypologische Einordnungen für alle deutschen Kommunen (Stand 2014) herangezogen werden. Zudem steht eine Sonderauswertung des Sozio-ökonomischen-Panels (SOEP) für Programmgebiete der Sozialen Stadt in Großstädten zur Verfügung.

Ergebnisse der Programmbegleitung und der Bundestransferstelle Soziale Stadt: Das Programm Soziale Stadt wird auf Bundesebene seit seiner Einführung im Jahr 1999 wissenschaftlich begleitet. Die erste Phase der Begleitforschung (durchgeführt vom Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU)) lief bis 2003 und mündete u.a. in einer ersten Zwischenbilanz beim Kongress „Die Soziale Stadt – Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“, in dem Begleitbuch „Die Soziale Stadt – eine erste Bilanz“ sowie in der ersten Zwischenevaluierung, durchgeführt im Jahr 2004 vom IfS. Bis 2014⁴ hat die Bundestransferstelle eine Fülle von Informationen und Materialien erstellt, von denen hier nur die wichtigsten genannt werden können: 2008 und 2014 sind zwei Statusberichte zum Stand der Programmumsetzung erschienen, daneben wurden mehrere Sammlungen von guten Beispielen aus der Praxis publiziert, zahlreiche Fachveranstaltungen (u.a. fachpolitische Dialoge, Regionalkonferenzen, Bundeskongresse, Transferwerkstätten) dokumentiert und mehrere thematische Expertisen angefertigt.

Wichtige Grundlage für die laufende Zwischenevaluierung sind auch die Inhalte des Internetportals www.staedtebaufoerderung.info, das seit 2012 auch den bisherigen Internetauftritt www.sozialestadt.de umfasst. Unter anderem sind dort über 140 Einzelprojekte, Gesamtmaßnahmen bzw. Modellvorhaben der Sozialen Stadt nach Bundesländern dargestellt.⁵

- 1 Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland, vgl. www.is-argebau.de, zuletzt aufgerufen am 16.10.2015.
- 2 Zu den aktuell in den eBI erfassten Merkmalen siehe online unter www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Formular_BI.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt aufgerufen am 16.10.2015. Dazu ist jedoch anzumerken, dass sich die mit eBI erfassten Merkmale in den vergangenen Jahren mehrmals geändert haben, so dass eine vergleichende Auswertung nur eingeschränkt möglich ist.
- 3 Das elektronische Monitoring zur Städtebauförderung (eMo) wurde im Jahr 2014 nach einer intensiven Testphase flächendeckend eingeführt. Es liefert eine bundesweite Datenbasis darüber, wofür die Mittel der Städtebauförderung (Inputdaten) eingesetzt werden und wie sich ausgewählte Merkmale der Fördergebiete entwickeln (Kontextdaten). Für die vorliegende Zwischenevaluierung liegen die im Jahr 2014 erstmals erfassten Monitoring-Daten für das Berichtsjahr 2013 vor. Der Datensatz umfasst Angaben für 337 Fördergebiete des Programmjahrs 2013, das entspricht einer „Stichprobe“ von ca. 55%. Zu den im Rahmen des eMo erfassten Merkmalen siehe online unter www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Formular_eMonitoring.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt aufgerufen am 16.10.2015.
- 4 Seit 2003 wurde die Programmbegleitung vom DIfU als Bundestransferstelle Soziale Stadt weitergeführt. Anfang 2015 wurde die empirica AG (Berlin/Bonn) mit der Wahrnehmung als Bundestransferstelle Soziale Stadt beauftragt.
- 5 Die Darstellungen umfassen jeweils eine kurze Projektbeschreibung, Informationen zu Projektträgern und Beteiligten, Finanzierung und Laufzeit, Ansprechpartnerinnen und -partnern sowie Veröffentlichungshinweise.

Fallstudien und Kommunalbefragungen: Für die Zwischenevaluierung lagen insgesamt 21 Fallstudien vor (vgl. Abbildung 1).⁶

Als weitere Evaluierungsgrundlage wurde vom „Grundlagenprojekt“ eine Online-Befragung von kommunalen Koordinatoren vor allem zu integrierten Entwicklungskonzepten und zum Quartiersmanagement für die Programmgebiete der Sozialen Stadt durchgeführt. Aus dieser Befragung liegen Informationen zu 235 Programmgebieten aus 226 Städten und Gemeinden vor. Als Referenzrahmen für die zurückliegende Programmlaufzeit kann zudem auf Ergebnisse früherer Kommunalbefragungen zurückgegriffen werden, die 2002 und 2005/2006 vom DIfU durchgeführt wurden.

Weitere Dokumente und Informationen: Hierzu zählen zahlreiche Gutachten zu programmrelevanten Themen (bspw. aus ExWoSt-Forschungsfeldern, Gutachten und Forschungsberichte, Studien der Ressortforschung des Bundes etc.) sowie Gutachten und Materialien Dritter (z.B. Positionspapiere bundesweit tätiger Verbände und Institutionen, Fachveröffentlichungen). Wichtige Informationsgrundlagen stellen auch bereits durchgeführte Zwischenevaluierungen auf Länderebene dar.⁷ Von der Begleitforschung wurde im November 2015 eine Querauswertung von zehn kommunalen Selbstevaluationen vorgenommen.⁸ Auch flossen Zwischenergebnisse aus der Studie zur „Vorbereitung einer ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt“⁹ in die Evaluierung ein.

Experteninterviews: Ergänzend wurden in 2015 Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Landesministerien (in einzelnen Ländern auch weiterer an der Programmumsetzung beteiligter Institutionen) geführt. Ergänzend wurden Gespräche mit dem BMUB und dem DIfU als ehemalige Bundestransferstelle Soziale Stadt sowie mit ausgewählten Experten geführt. Dazu ge-



Abbildung 1: Übersicht der 21 vorliegenden Fallstudien

Quelle: Eigene Darstellung. Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2013.

hörten u.a. auch Gespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie mit empirica als Verfasser des Gutachtens zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit und als aktuell beauftragte Bundestransferstelle für das Programm.

6 17 Fallstudien wurden im Rahmen des Forschungsprojekts „Grundlagen zur Evaluierung des Städtebauförderungsprogramms ‚Soziale Stadt – Investitionen im Quartier‘“ im Zeitraum zwischen Ende 2013 und April 2015 durch ein externes Auftragnehmer-Team (StadtRaumKonzept GmbH/Bergische Universität Wuppertal/ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH) erstellt. Für diese 17 Fallstudien lag auch eine Querauswertung des Auftragnehmer-Teams vor. Weiterhin lagen aus dem „Grundlagenprojekt“ zwei Zwischenberichte vor, die Aussagen zum Vorgehen bei der Auswahl und Durchführung der Fallstudien enthalten. Vier weitere Fallstudien wurden zwischen Ende 2013 und Anfang 2015 durch die Bundestransferstelle Soziale Stadt (DIfU) erstellt.

7 Für einen Überblick über durchgeführte Evaluierungen der Länder vgl. online unter www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Literatur/Evaluationsberichte/evaluationsberichte_inhalt.html?nn=768204#doc766168bodyText2, zuletzt aufgerufen am 16.10.2015.

8 Die Bezeichnung „Selbstevaluation“ trifft allerdings nur bedingt für die Autorenschaft zu. Nur in einem Fall lag sie tatsächlich bei der Kommune.

9 Zum Konzept dieses Forschungsprojekts vgl. online unter www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/Weitere/StrategieSozialeStadt/01_Start.html, zuletzt aufgerufen am 16.10.2015. An drei Fachgesprächen, die im Kontext der Erstellung dieser Studie vom BMUB bzw. BBSR (Auftraggeber) sowie der empirica AG (Auftragnehmer) im Juni und Juli 2015 durchgeführt wurden, hat das Evaluierungsteam teilgenommen.



Programmgebiet Trier-Ehrang

Foto: empirica ag

Der Evaluierungsprozess ist diskursiv angelegt. In Absprache mit dem Auftraggeber wurde eine „Expertenrunde“ mit ca. dreißig externen Expertinnen und Experten einberufen, die prozessbegleitend zu drei Terminen eingeladen wurde. Zu dieser Gruppe gehörten die für die Programmumsetzung zuständigen Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Länderministerien, eine Auswahl von kommunalen Vertreterinnen und Vertretern sowie der kommunalen Spitzenverbände und weiterer Fachverbände, Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft sowie Vertreterinnen und Vertreter des Auftraggebers, der Bundestransferstelle Soziale Stadt und des Evaluierungsteams.

1.2 Zielerreichung und Wirkungszusammenhänge in der Programmarchitektur der Sozialen Stadt

Analog zu den wirkungsorientierten Evaluationsansätzen der in der Sozialwissenschaft üblichen Logik-Modelle unterscheidet die Zwischenevaluierung verschiedene Wirkungsebenen – von direkten und indirekten Ergebnissen bis hin zu mittelbaren und langfristigen Wirkungen.

In der – bezogen auf die Handlungsfelder – mehrdimensionalen und – bezüglich des kooperativen Föderalismus – vielschichtigen Programmarchitektur der Sozialen Stadt werden Ergebnisse und Wirkungen von vielen weiteren Faktoren beeinflusst (sog. Quartiers- oder Kontexteffekte). Um trotz dieser Komplexität zu praxis- und politikrelevanten Aussagen zu kommen, differenziert die Zwischenevaluierung zwischen unterschiedlichen Wirkungsdimensionen und bezieht sich dabei auf das zentrale Programmziel der Stabilisierung benachteiligter Quartiere (vgl. Kapitel 5).

Um Aussagen über Wirkungszusammenhänge zu treffen, wird ein rekonstruierendes Verfahren angewendet, das sich an die programmtheoriebasierte Cluster-Evaluation anlehnt (vgl. Haubrich 2009). Dieses Verfahren nutzt Beschreibungen der Programmumsetzung und die dort impliziten Annahmen über die gewünschten Veränderungen in den Fördergebieten. Diese Veränderungen, bspw. beschrieben in den Fallstudien, sind auf Interventionen zurückzuführen, welche möglicherweise durch die Soziale Stadt induziert sind (Programmtheorie). Auf diese Weise kann auch die Angemessenheit der (rekonstruierten) Programmziele eingeschätzt werden. Dies ist für eine realistische Bewertung der Zielerreichung notwendig.

Eine wesentliche Grundlage hierfür sind die Fallstudien, welche auf vergleichbare Aussagen zu Wirkungen in den zentralen Handlungsfeldern analysiert wurden. Im Vergleich der Fallstudien wurden „fachliche Strategien“ (Haubrich 2009: 90) herausgearbeitet und typisiert, die quartierübergreifend auf ähnliche Weise umgesetzt werden. Referenzrahmen für diese Vorgehensweise sind die instrumentell-strategischen Elemente/Handlungsfelder (vgl. Kapitel 3) sowie inhaltlich-thematischen Handlungsfelder (vgl. dazu Kapitel 4).

Auch in der Expertenrunde bestand ein breiter Konsens, dass streng kausale und detaillierte Wirkungsketten mit der vorliegenden Datengrundlage allenfalls exemplarisch erfasst werden können (z.B. über die Fallstudien) und daher für die Zwischenevaluierung ein kommunikatives Verfahren zur Identifikation guter und bewährter Prinzipien in der Steuerung und Umsetzung befürwortet wird.

2 Grundlagen und Steuerung auf Bundes- und Landesebene

Mit dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt unterstützen Bund und Länder seit 1999 die Stabilisierung und Aufwertung städtebaulich, wirtschaftlich und sozial benachteiligter sowie strukturschwacher Stadt- und Ortsteile. Übergeordnete Zielstellung des Programms ist es, „die Lebenssituation in benachteiligten Wohnquartieren mit einem integrierten Ansatz zu verbessern und hier die vielerorts beobachtete ‚Abwärtsspirale‘ einer sozialen, wirtschaftlichen, städtebaulichen, infrastrukturellen und umweltbezogenen Negativentwicklung zu durchbrechen. Damit verbunden sind innovative Formen eines vernetzungs- und sozialraumorientierten Managements, eine intensive Aktivierung und Beteiligung lokaler Akteure – allen voran der jeweiligen Quartiersbevölkerung – sowie die Bündelung unterschiedlicher Finanzierungsmöglichkeiten für die notwendigen Maßnahmen und Projekte“ (Statusbericht 2014: 5).

Unabhängig von dieser übergreifenden Zielorientierung, die seit Programmbeginn bis heute ihre Gültigkeit behalten hat, ist es ein Charakteristikum der Sozialen Stadt, dass die konkreten Programmziele über die bisherige Laufzeit von 16 Jahren hinweg einer gewissen Dynamik unterworfen waren. Dasselbe gilt entsprechend für die Handlungsfelder. Gründe dafür sind einerseits der von Beginn an postulierte Experimentalcharakter des Programms (vgl. IfS 2004: 26; Statusbericht 2008: 7), der nicht zuletzt mit seiner Entstehungsgeschichte verbunden ist. Andererseits reagiert der offene Programmansatz auf die vielfältigen und sich verändernden Problemlagen vor Ort.

Eine explizite Programmstrategie für die Soziale Stadt existiert bislang noch nicht. Aus diesem Grund ist eine Bewertung der bisherigen Praxis bei der Frage nach Anlass und Ziel darauf verwiesen, den Entstehungszusammenhang des Programms zu untersuchen und die ursprünglichen Ziele, Handlungsfelder und Instrumente aus diesem Kontext heraus zu rekonstruieren. Wesentliche Grundlage für eine solche Rekonstruktion stellen die ARGEBAU-Leitfäden und die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung einschließlich der Wechselbeziehungen untereinander dar.

2.1 Genese und Rahmenbedingungen des Programms

Die bundesrechtliche Grundlage für alle Programme der Städtebauförderung ergibt sich aus Art. 104b des Grundgesetzes. Demnach kann der Bund

den Ländern Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums gewähren. Die Mittelvergabe ist zu befristen, hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen und degressiv zu gestalten. Fördergegenstände und Verfahren werden durch das BauGB und die Verwaltungsvereinbarungen geregelt, die jährlich zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden.

2.1.1 Die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt

Das Programm Soziale Stadt geht auf eine Initiative der Bauminister der Länder zurück. Es unterscheidet sich von den anderen Städtebauförderprogrammen dadurch, dass es sich zunächst als Teil eines „nationalen Aktionsprogramms“ (Ministerkonferenz der ARGEBAU in Potsdam 1996) verstand. Dieses sollte ins Leben gerufen werden, „um der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten“. Im Jahr 2005 wiederholte man die Forderung nach einer „zwischen Bund und Ländern abgestimmten Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten“ (ARGEBAU 2005). Sie hatte zuvor auch Eingang in § 171e BauGB gefunden. Dort wird auf einen „besonderen Entwicklungsbedarf“ von Gebieten abgestellt, „in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf“.

Die folgende Formulierung im Leitfaden der ARGEBAU 2005 nimmt auf das BauGB Bezug: „Die Problembewältigung der ‚Sozialen Stadt‘ erfordert eine integrierende Zusammenführung von Aufgaben und Förderprogrammen für investive und nichtinvestive Maßnahmen. Deshalb sollen vorrangig die bestehenden Programme der beteiligten Ressorts bzw. Ämter zur Finanzierung herangezogen werden. Der im Gesetz formulierte Ansatz stellt die Bündelung der für die Stadtteilentwicklung relevanten Finanzen und Maßnahmen (Städtebau- und Wohnraumförderung, Wohnungswesen, Bildung und Soziales, Familien- und Jugendhilfe, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Gesundheit Stadtteilkultur, Freizeit) als vordringliche Aufgabe auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden deutlich heraus.“

Es wird ein doppelter Bündelungsauftrag formuliert: Für die Kommunen besteht er in der Nutzung der bestehenden Programme auf Quartiersebene, und für die Landes- und Bundesressorts ist es ein Appell zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für gezielte Aktivitäten in den betroffenen Gebieten. Adressaten sind der ARGEBAU zufolge auf Länderebene alle Ressorts und auf Bundesebene die „Bundesministerien des Innern, für Wirtschaft und Arbeit, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, für Bildung und Forschung sowie für Gesundheit und Soziales“.

Zu den Zielen der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt führt die ARGEBAU 2005 aus: „Die angestrebten Quartiersentwicklungsprozesse zielen auf:

- die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Quartieren,
- die Schaffung stabiler Sozialstrukturen und
- die Verbesserung der Lebenschancen für die Bewohnerinnen und Bewohner.“

Mit der Verbesserung der Lebenschancen, die erst 2005 in den Zielekanon aufgenommen wurde, ist ein Ziel genannt, das eindeutig den Horizont städtebaulicher Maßnahmen der Sozialen Stadt nach § 171e BauGB überschreitet. Das unterstreicht den Charakter der Gemeinschaftsinitiative als keine rein städtebauliche, sondern zugleich sozialpolitische Aufgabe, was wiederum zwingend den ressortübergreifenden Ansatz der Gemeinschaftsinitiative nach sich zieht.

Daneben finden sich im Leitfaden der ARGEBAU auch Hinweise, wie im Unterschied zur Gemeinschaftsinitiative die Rolle des städtebaulichen Programms gesehen wird: „Die Soziale Stadt versteht sich als eigenständiges Investitions- und Leitprogramm für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf. Diese Investitionen übernehmen dabei eine Leitfunktion für die städtebauliche Gesamtmaßnahme. Dabei ist der Einsatz der Mittel der Städtebauförderung mit anderen Mitteln stadtentwicklungspolitisch relevanter Politikfelder zu einem integrativen Ansatz zu verknüpfen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind staatliche Finanzhilfen wie kommunale Mittel ressort-/ämterübergreifend in ihrem Einsatz aufeinander abzustimmen. Mittel Dritter (z.B. Wohnungsunternehmen, Mittel der europäischen Strukturfonds, Arbeitsförderprogramme) sind in die Projektfinanzierung einzubinden.“

Also wird auch bei der gesonderten Beschreibung des Städtebauförderungsprogramms stets auf die integrierte Gesamtmaßnahme verwiesen. Man ist sich bewusst, dass diese auch nicht-investive Bestandteile umfasst und sieht auch hier Möglichkeiten für das Städtebauförderungsprogramm: „Ziel des umfassenden Förderungsansatzes ist es, investive

und nicht-investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung zu integrieren. Wie im Grundprogramm der Städtebauförderung sind auch nicht-investive Aufwendungen förderungsfähig, die Voraussetzung für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen sind. Direkt dem Programm zugeordnete Mittel sind daher auch erforderlich, um die Vorbereitung (integriertes Handlungskonzept), die Projektsteuerung und die Evaluierung sicherzustellen“ (ARGEBAU 2005: 19).

Neben den baulich-investiven sind auch die vorbereitenden (z.B. integriertes Konzept), steuernden (Quartiersmanagement) und auswertenden (Evaluation) Maßnahmen förderungsfähig. Zusätzlich werden zudem u.a. explizit „bewohnergetragene Projekte“, „Sozialplanung (Fürsorge, Betreuung, Gemeinwesenarbeit, Umzugsmanagement“ und Bewohnerbeteiligung aufgeführt, was den Bogen weiter spannt (vgl. ebd.). Spätestens hier wird die Grenzziehung zwischen städtebaulichen Maßnahmen und Maßnahmen anderer Aufgabenbereiche unscharf.

Da sich die Soziale Stadt als Teil einer ressortübergreifenden Gemeinschaftsinitiative versteht, wurde die breite Palette entwicklungsrelevanter Handlungsfelder in die Verwaltungsvereinbarungen aufgenommen. Bis 2008 wuchs die Zahl der in der VV aufgeführten Handlungsfelder kontinuierlich an. Neben der Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfelds umfassten sie Maßnahmen zur Stärkung von Wirtschaft und Beschäftigung (2010 und 2011 als Strukturen zur Stärkung lokaler Ökonomie bezeichnet), zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur (2009 weiter aufgefächert) sowie Maßnahmen in den Handlungsfeldern Sicherheit, Umwelt, Verkehr, Stadtteilkultur und Freizeit. Seit 2005 wird das Thema der Integration von Migrantinnen und Migranten genannt. Bis 2011 war die Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Maßnahmenkatalog enthalten. Allerdings werden diese nicht explizit als förderungsfähig, sondern nur im Kontext der für die Gebiete zu entwickelnden ganzheitlichen Entwicklungsstrategie beschrieben.

Im Ergebnis bleibt ein Interpretationsspielraum, was mit dem Programm selbst gefördert werden soll. Aus dem breiten Handlungsansatz der angestrebten Gemeinschaftsinitiative ergibt sich die Vielfalt der Handlungsfelder, deren Bearbeitung jedoch durch das städtebauliche Programm allein nicht intendiert war. Dass die nicht-investiven Maßnahmen dennoch in stets neuer Form in der VV aufgeführt waren, sorgte in den Kommunen einerseits für sehr hohe Ansprüche an das Programm, andererseits immer wieder für Irritationen und Ent-

täuschung, weil die ursprüngliche Idee des nationalen Aktionsprogramms als ressortübergreifende Gemeinschaftsinitiative allen Appellen zum Trotz nicht zustande kam. Von 2012 bis 2014 wurden alle Maßnahmen unter der gemeinsamen Überschrift „Investitionen in städtebauliche Maßnahmen“ subsumiert, was die Grenze des Förderfähigen enger zu ziehen schien.

2.1.2 Entwicklung des Programms seit 1999

Vor dem Hintergrund der Initiative der ARGEBAU haben Bund und Länder das Programm Soziale Stadt erstmalig im Jahr 1999 in die Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung aufgenommen. Die Aktivitäten der ARGEBAU zur Vorbereitung eines bundesweiten Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ reagierten auf Impulse aus unterschiedlichen Richtungen:

Grundelemente der Philosophie des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt finden sich in verschiedenen Ansätzen auf europäischer Ebene, bspw. in den Gemeinschaftsinitiativen URBAN. Auch weitere europäische Staaten (z.B. Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Schweden) verfügten damals bereits über quartiersbezogene Entwicklungsstrategien oder entwickelten sie parallel zur deutschen Initiative.¹⁰

In Deutschland waren seit Mitte der 1990er Jahre entsprechende Vorhaben in mehreren Ländern gestartet worden. So hatten bereits Nordrhein-Westfalen, Bremen, Hamburg, Hessen und Berlin vergleichbare Landesprogramme aufgelegt, oder sie waren in Vorbereitung. Parallel dazu bündelte die Wohnungswirtschaft zunehmende Klagen über Verwahrlosungstendenzen in sozial benachteiligten Quartieren unter dem Schlagwort der „überforderten Nachbarschaften“ (GdW 1998)¹¹. Alarmierende Situationsbeschreibungen über Vandalismus, Konflikte, z.B. mit jugendlichen Aussiedlern, zunehmende Arbeitslosigkeit in Großsiedlungen und anderen städtischen Teilräumen waren der Hintergrund. Diese mündeten in der Forderung, „Abwärtsspiralen“ oder den „Fahrstuhleffekt“ in abgehängten Quartieren (vgl. z.B. Häußermann/Siebel 2001: 61) zu stoppen und eine Weitergabe reduzierter Lebenschancen von Eltern an ihre Kinder zu vermei-



Wohnumfeld Halle-Silberhöhe

Foto: Wolf-Christian Strauss

den. Auch in der Kinder- und Jugendarbeit wurde zunehmend über Sozialraumorientierung und Prävention nachgedacht und im Konzept der Bürgerkommune mehr Bürgerbeteiligung gefordert (vgl. Krummacher et al. 2003).

Die ARGEBAU hatte schon 1995 eine „Vernetzung von Rechts- und Förderinstrumentarien zugunsten problematischer Stadtteile“ gefordert. Ende 1996 wurde daher von den Bauministern der Länder die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt ins Leben gerufen (vgl. Statusbericht 2014: 9). Danach machte sich die ARGEBAU bis 1998 daran, Prozesse in Gang zu setzen, „welche die sozialen Problemgebiete zu selbstständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive“ machen sollten. Bund und Länder müssten die Förderung „auf vielen Gebieten wirksam verstärken, um schnell die angestrebte Trendwende“ herbeizuführen (ARGEBAU 1998: 4). Der Städtebauförderung wurde eine „Klammerfunktion“ zugesprochen. Ferner wurde betont, sie sei „als Leitprogramm für die Gesamtkoordination hervorragend gerüstet“ (ebd.: 11). Unter anderem wurde im Leitfaden der ARGEBAU von 1998 ein Verfügungsfonds für die lokalen Quartiersmanager angeregt, „der anteilig von den Fachressorts gespeist wird. Die einzelnen Ressorts sollten hierzu einen festzulegenden untergeordneten Prozentsatz der ihnen zur Verfügung stehenden Fördermittel bereitstellen“ (ebd.: 17).

¹⁰ Belgien/Politique des Grandes Villes seit 1999; Dänemark/Kvarterloft von 1997-2007; Frankreich/Politique de la Ville seit 1981 in unterschiedlichen Fassungen; Großbritannien/New Deal for Communities 1998-2009; Niederlande/Grote Steden Beleid seit 1995; Schweden/Storstadspolitiken ab 1999. Eine Übersicht europäischer Programme der integrierten Quartiersentwicklung geben auch Franke et al. (2007).

¹¹ Diese Debatte wurde u.a. auch aus Erfahrungen im Rahmen des damaligen Städtebauförderprogramms „Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Ländern“ gespeist, vgl. dazu BMVBW (1999: 106ff).

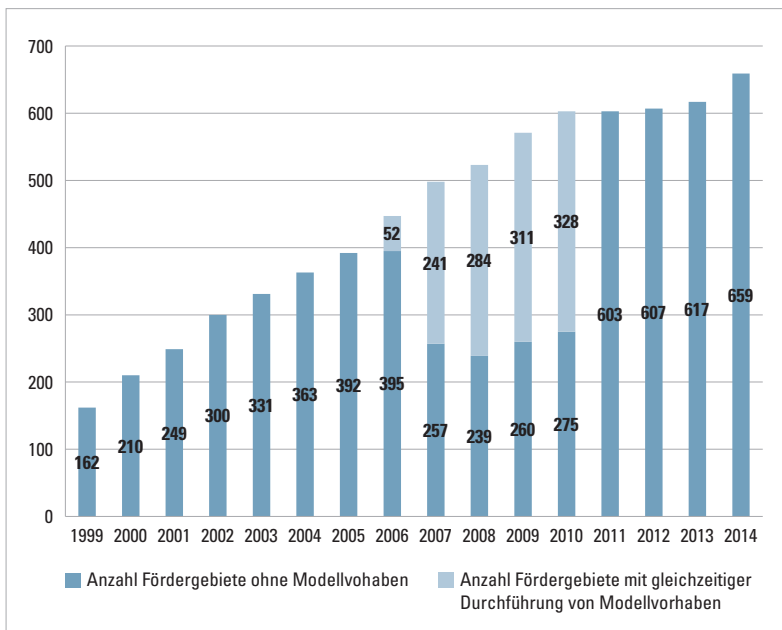


Abbildung 2: Anzahl der Fördergebiete im Programm Soziale Stadt

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Bundesprogramme Soziale Stadt 1999 bis 2014.

Zunächst wollten die Initiatoren die städtebauliche Entwicklungsförderung für benachteiligte Stadtquartiere durch einen integrierten Ansatz mit Modellvorhaben experimentell erproben. Die ARGEBAU beauftragte das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU) mit der Vorbereitung der Auswahl von Modellvorhaben. Dieser Prozess wurde dann im Jahr 1999 nach dem Regierungswechsel abgekürzt und das neue Programm ohne die Testphase aufgelegt (vgl. DIfU 1999).

In der ersten Verwaltungsvereinbarung mit Aussagen zur Sozialen Stadt heißt es: Mit dem Programm Soziale Stadt „wird die Städtebauförderung als Investitions- und Leitprogramm [...] mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern zu einem neuen integrativen Ansatz verknüpft“ (VV Städtebauförderung 1999). „Ziel eines Programms [...] ist es, investive und nicht-investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung ‚aus einer Hand‘ zu kombinieren und zu integrieren“ (ebd.). Es war hier also intendiert, aus einer Hand zu bündeln und zu steuern, nicht jedoch aus einer Hand zu finanzieren. Mit der steuernden Hand ist die Städtebauförderung bezeichnet.

Aus den Leitfäden der ARGEBAU (2000: 298)¹² lässt sich gut nachvollziehen, um welche Gebiete es gehen sollte: Es handele sich um „meist hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile, [...] in denen sich private Investoren seit langem nicht mehr en-

gagieren“ (ARGEBAU 1998: 2) und für die „insgesamt fehlende Zukunftsperspektiven“ festzustellen sind. Außerdem werden „verwahrloste Siedlungen am Stadtrand“ mit „austauschbarer, erlebnisarmer Wohnsituation“ (ARGEBAU 2005: 3) und von Beginn an segregierter Einwohnerschaft (West) oder drohender Segregation (Ost) adressiert.

Ein wichtiger Durchbruch war im Jahr 2004, als mit dem Europarechtsanpassungsgesetz der § 171e ins BauGB eingefügt und damit die Programmziele der Sozialen Stadt rechtlich verankert wurden (vgl. unten). Es sind damit nicht mehr ausschließlich städtebauliche Missstände, die eine Förderung durch Bund und Länder legitimieren, sondern ausdrücklich auch soziale Missstände. Außerdem muss ein besonderer Entwicklungsbedarf vorliegen. Dieser wird vor allem dann angenommen, wenn es sich um ein innerstädtisches, innenstadtnahes oder verdichtetes Gebiet handelt, in dem es der Bündelung investiver und nicht-investiver Maßnahmen bedarf. Damit fand der Bündelungsgedanke Eingang in das Gesetz.

Das Programm startete 1999 mit 162 Gesamtmaßnahmen. Ihre Zahl hatte sich bereits bis zum Jahr 2003 mehr als verdoppelt.

Im Jahr 2006 wurde ein ganz neuer Impuls für die Umsetzung einer ressortübergreifenden, quartiersbezogenen Intervention durch das Angebot eröffnet, indem ergänzend zur Regelförderung Fördermittel ganz oder teilweise für die Durchführung von Modellvorhaben abgerufen werden konnten. Hintergrund war die Erfahrung, dass die „fachübergreifende Zusammenarbeit auf kommunaler wie auch auf Landes- und Bundesebene noch nicht in allen erforderlichen Politikfeldern erreicht“ werden konnte (BMVBS/BBSR 2009a: 5). So wurden ergänzend zur Regelförderung zwischen 2006 und 2010 bundesweit 781 Modellvorhaben durchgeführt (vgl. dazu auch Kapitel 3.2). Dazu wurden die Bundesfinanzhilfen in diesem Zeitraum aufgestockt (vgl. Abbildung 2).

Die Modellvorhaben sollten dem Spracherwerb, der Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen, der Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit sowie der lokalen Ökonomie zugutekommen. Sie verfolgten das Ziel, das Engagement und die Zusammenarbeit lokaler Akteure und Partner sowie von Quartiersbewohnern bei Maßnahmen für Bildung, Beschäftigung, Integration und Gesundheit im Sinne des integrierten Entwicklungsansatzes zu stärken. Außerdem

¹² Der erste Leitfaden von 1998 (ARGEBAU 1998) wurde im Jahr 2000 leicht modifiziert (ARGEBAU 2000). Im Jahr 2005 wurde eine überarbeitete Fassung verabschiedet (ARGEBAU 2005).

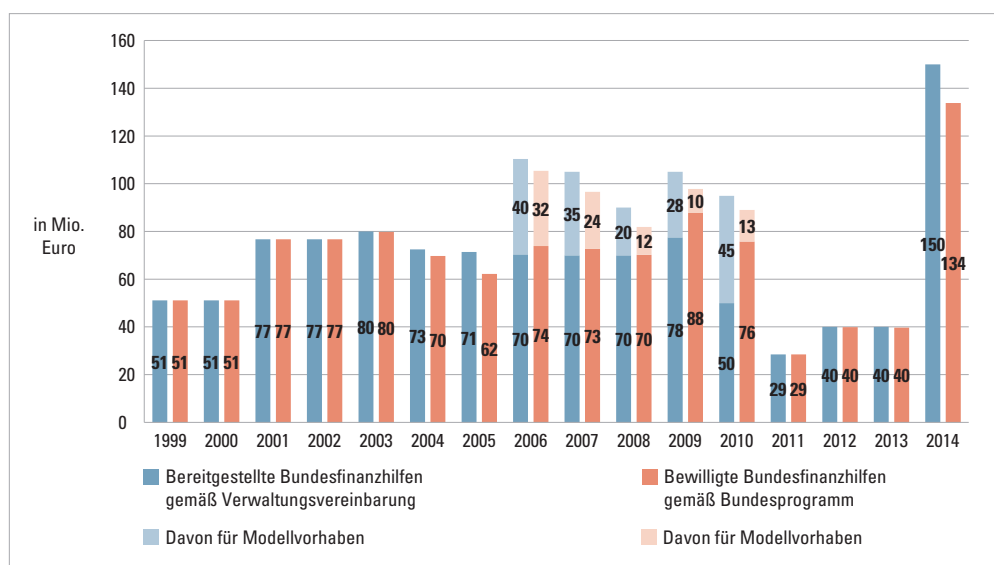


Abbildung 3: Bereitgestellte und bewilligte Bundesfinanzhilfen für die Soziale Stadt inkl. Modellvorhaben

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung (bereitgestellte Bundesfinanzhilfen) und der jährlichen Bundesprogramme (bewilligte Bundesfinanzhilfen), auf volle Mio. Euro gerundet. Die Unterschiede zwischen „bereitgestellten“ (in den VV „vereinbarten“ Verfügungsrahmen) und „bewilligten“ (gemäß der jeweiligen Bundesprogramme „vorgesehenen“ Verfügungsrahmen) Fördermitteln ergeben sich entweder durch Umschichtungen* innerhalb verschiedener Programme der Städtebauförderung oder generell geringerer Mittelplanungen einzelner Länder in dem jeweiligen Programm.

* Grundsätzlich sind in Ausnahmefällen gemäß der jeweiligen VV Städtebauförderung mit Zustimmung des Bundes bis zum jeweiligen Jahresende (also z.B. bei der VV Städtebauförderung 2014 bis Ende 2014) Umschichtungen zwischen den einzelnen Programmen durch die Länder zulässig. Seit 2004 wird diese erforderliche Bundeszustimmung pauschal bis zu einem bestimmten Prozentsatz der Finanzmittel je Programm und Land schon mit der VV erteilt (VV 2004: 5 %, VV 2005 und 2006: 10 %, VV 2007 bis 2009: 14 %, seit 2010: 20 %). Für die Programmjahre 2011, 2012 und 2013 galt ein „Umschichtungsverbot“ zu Gunsten der Sozialen Stadt.

sollten sie andere Ressorts ermutigen, sich sozialräumlich in den Fördergebieten zu engagieren. Im Mittelpunkt sollten neue Ansätze stehen, bei denen tragfähige Partnerschaften mit Institutionen und Akteuren gebildet werden, die weitere Mittel oder personelle Ressourcen einbringen. Hierdurch sollten die fachübergreifende Kooperation und die Bündelung unterschiedlicher Finanzierungsmöglichkeiten gestärkt werden. Die Auswahl der Modellvorhaben und die Vergabe der Fördermittel lagen im Verantwortungsbereich der Länder. In der Regel sollten Wettbewerbsverfahren ausgelobt werden. Nach Aussage des DIfU wurden in den ersten zwei Jahren vor allem Projekte gefördert, die eine verbesserte Integration von Migranten zum Ziel hatten. Insgesamt zeige die Zwischenbilanz, dass die Ziele in vielen Projekten erreicht, die Resonanz groß gewesen sei (vgl. BMVBS/BBSR 2009a).¹³

Allerdings zeigt ein Vergleich der bereitgestellten und der bewilligten Bundesfinanzhilfen (Abbildung 3), dass in zunehmendem Umfang Mittel für Maßnahmen im Regelverfahren bewilligt wurden, die für die Modellvorhaben bereitgestellt wurden.

Die Gründe hierfür sind nicht mehr vollständig zu rekonstruieren. Nach Aussagen von Ländervertretern kann dies mit fehlenden kommunalen Mitteln für eine Kofinanzierung und mit einem zurückhaltenden Mitteleinsatz für nicht-investive Maßnahmen zusammen hängen. Teilweise hätten sich auch Projekte nicht wie geplant umsetzen lassen. Es wird auch berichtet, dass zu wenige qualifizierte Anträge gestellt worden seien. Beides kann ein Indiz dafür sein, dass einige Stadtplanungsämter zu wenig Unterstützung von anderen Ressorts erhalten haben und mit der anspruchsvollen Aufgabe überfordert waren. Eine Evaluierung dieser Erfahrungen wäre zweifellos sehr erhellend gewesen, waren die Modellvorhaben doch eine einzigartige Erprobung der Grundphilosophie des Programms.

Mit den Verwaltungsvereinbarungen der Jahre 1999 bis 2014 stellte der Bund den Ländern Bundesfinanzhilfen in Höhe von rund 1,243 Mrd. Euro für die Soziale Stadt (inkl. Modellvorhaben) bereit. Der Anteil der Modellvorhaben an den Bundesfinanzhilfen belief sich dabei auf rund 167,4 Mio. Euro (ca. 13,5 %). Die für den gleichen Zeitraum gemäß Bundesprogramm tatsächlich bewil-

¹³ Die Veröffentlichung stellt ausgewählte Beispiele vor. Eine systematische Auswertung der Erfahrungen ist nicht erfolgt. Es konnte im Rahmen der Evaluierung auch keine andere Quelle identifiziert werden, die eine Auswertung der Modellvorhaben enthält.

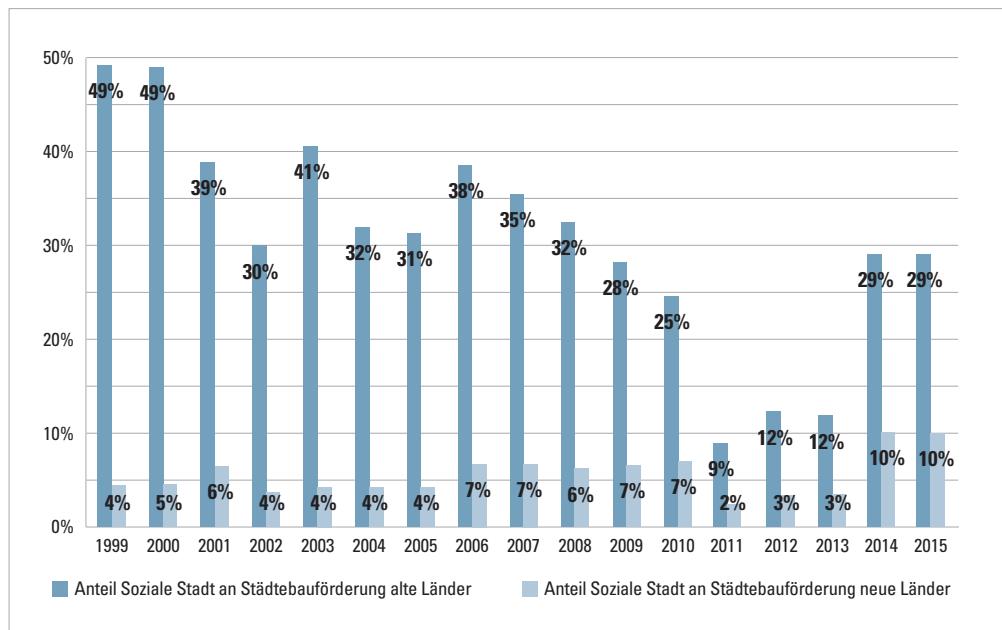


Abbildung 4: Anteil der Bundesfinanzhilfen für die Soziale Stadt (einschließlich Modellvorhaben) an allen Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung 1999-2015 (ab 2009 inkl. Berlin)

ligten bzw. von den Ländern in Anspruch genommenen Bundesfinanzhilfen beliefen sich auf rund 1,176 Mrd. Euro. Berücksichtigt man auch die Landesmittel und den kommunalen Eigenanteil, so ergibt sich ein Gesamtförderbetrag von rund 3,53 Mrd. Euro.

In den westlichen Bundesländern machten die Finanzmittel der Sozialen Stadt durchschnittlich rund 36 % aller Finanzhilfen des Bundes für die Städtebauförderung aus, in den östlichen waren es nur rund 6 % (vgl. Abbildung 4, vgl. dazu auch IfS 2004: 29).¹⁴ Dies verdeutlicht, dass innerhalb des Kanons der Städtebauförderung die Soziale Stadt in den alten Bundesländern eine deutlich prominentere Position hat als in den neuen Ländern, wo diese dem Programm Stadtumbau Ost zufällt.

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung für das Jahr 2011 wurde vom Deutschen Bundestag nicht nur die Sonderförderung der Modellvorhaben komplett gestrichen, sondern vor allem die Mittel für die Soziale Stadt um fast drei Viertel gekürzt. Als Grund dafür wurde im politischen Raum auch genannt, dass die Bundesfinanzhilfen für die Modellvorha-

ben über die Jahre hinweg nicht vollständig abgerufen worden bzw. für andere Programmbestandteile „umgeschichtet“ worden seien.¹⁵

Durch die massiven Kürzungen, die in der bundesweiten Fachöffentlichkeit große Proteste auslöste¹⁶, fiel der Anteil der bereitgestellten Bundesfinanzhilfen für die Soziale Stadt an dem Gesamtbetrag der Städtebauförderung durch den Bund auf einen historischen Tiefstand von 6,3 % (vgl. Abbildung 4). Ergänzend wurde in den VV Städtebauförderung von 2011 bis 2013 bestimmt, dass Umschichtungen zugunsten der Sozialen Stadt nicht mehr möglich waren. Umschichtungen zu Lasten der Sozialen Stadt waren jedoch weiterhin zulässig und wurden in der Folge nach Aussage der Programmverantwortlichen in den Ländern von fünf Ländern umgesetzt (Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen).

In den meisten Ländern wurde die Mittelkürzung als einschneidend und negativ empfunden. In Reaktion hierauf wurden unterschiedliche Strategien entwickelt. So wurde – erfolglos – für einen vorzeitigen Abschluss der Maßnahmen geworben (Nie-

¹⁴ Dies ist Ergebnis des problemorientierten Verteilungsschlüssels für das Programm Soziale Stadt in den Verwaltungsvereinbarungen, der vom Verteilungsschlüssel für andere Programme der Städtebauförderung abweicht.

¹⁵ So beispielsweise Norbert Barthle in der Debatte zum Thema auf der 29. Sitzung des Bundestages im März 2010.

¹⁶ Im Januar 2011 wurde z.B. auf Initiative des AWO Bundesverbandes, des Deutschen Städtetags, des GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen), der Schader-Stiftung, des vhw (Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung) und des Deutschen Mieterbundes ein „Bündnis für eine Soziale Stadt“ gegründet. An dem Bündnis beteiligten sich über 350 Institutionen und Einzelpersonen (vgl. Schader-Stiftung o.J.). Auch auf Länderebene wurden entsprechende Initiativen gegründet, bspw. in Hessen und in Berlin.

dersachsen), eine „Überwinterung“ mit starken Einsparungen bei den einzelnen Programmkomponenten organisiert (Brandenburg, Schleswig-Holstein), eine Laufzeitverlängerung ermöglicht (Hessen), eine Konzentration auf wenige Investitionen, den Verfügungsfonds und das Quartiersmanagement durchgesetzt (Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen), die Kürzung durch EU-Strukturfonds- oder Landesmittel aufgefangen (Berlin, Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen) oder eine Förderung von Maßnahmen durch andere Programme vorgenommen (Bayern, Hamburg).

In diesen Zeitraum fällt auch die temporäre Umbenennung des Programms in „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“. Sie sollte den baulich-investiven Charakter des Programms als Bestandteil der Städtebauförderung betonen. Zugleich wurde ein Vorrang für Fördermaßnahmen gefordert, die „für weitere ergänzende Maßnahmen Kooperationen mit Dritten vereinbaren“ (VV Städtebauförderung 2012). Von wenigen Ländern wird der Einsatz von Mitteln Dritter inzwischen als positives Auswahlkriterium gewertet, Fördervoraussetzung ist er aber in keinem Land.

Nach der politisch bedingten „Durststrecke“ von 2011 bis 2013 steht nach dem Regierungswechsel seit 2014 ein jährlicher Bundesanteil von 150 Mio. Euro für die Soziale Stadt zur Verfügung. Dies ist die umfangreichste Finanzausstattung seit Programmbeginn.

2.1.3 Besonderheiten der Programmumsetzung in den Ländern

Insgesamt folgt das Programm der bewährten Architektur der Städtebauförderung. Innerhalb einer räumlich eindeutig abgegrenzten Gebietskulisse sind Gesamtmaßnahmen förderfähig, die eine bestimmte Zahl von Einzelvorhaben enthalten. Als generelle Finanzierungsregel gilt dabei: Von Seiten des Bundes werden ein Drittel, von Ländern und Kommunen die verbleibenden zwei Drittel der Finanzmittel bereitgestellt.¹⁷ Auf Basis eines integrierten Entwicklungskonzepts können die Fördergebiete entweder förmlich als Sanierungsgebiet festgelegt oder durch Beschluss der Gemeinde abgegrenzt werden.

Die Kompetenz für die Programmumsetzung liegt bei den Ländern, die eigene Förderrichtlinien erlassen. Dabei orientieren sich die Steuerung und

Umsetzung der Sozialen Stadt an den Verfahrensweisen in den zuständigen Verwaltungen. Die Verantwortlichen ressortieren in Ministerien mit unterschiedlichem fachlichem Zuschnitt. Teilweise haben sie dort eine regional abgegrenzte Zuständigkeit, teilweise eine für bestimmte Programme. Unterstützt werden die Ministerien in den meisten Ländern durch nachgeordnete Bewilligungsstellen in Regierungsbezirken, Landesbanken oder Landesämtern. In Ausnahmefällen ist auch das Ministerium selbst Bewilligungsbehörde. Unabhängig von dieser Struktur werden in intensiven Beratungsgesprächen und teilweise mit einem längeren Vorlauf die Anträge qualifiziert. Im Vorfeld werden sie auf die Gremienunterstützung und die kommunale Kofinanzierungsfähigkeit geprüft. In einigen Ländern gehört zu dieser Prüfung auch eine Bereisung der Fördergebiete durch die Vertreter der Fachressorts. Teilweise sind die Kommunen aufgefordert, auf jährliche Programmaufrufe hin Förderkonzepte einzureichen. In der Regel erfolgt die Auswahl kriterienbasiert unter Berücksichtigung städtebaulicher, sozialer, regionaler und konzeptioneller Gesichtspunkte. So werden in sieben Ländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) sozioökonomische Indikatoren (z.B. Arbeitslosigkeit, Transferbezug, Wahlbeteiligung, Migrantanteil, Fluktuation) bei der Auswahl als zentrale Kriterien herangezogen.

Mit Ausnahme weniger Unterbrechungen oder Einschränkungen haben die Länder das Programm seit 1999 durchgehend kofinanziert. Die Länder können zusätzlich zu den Bundes- und Landesfinanzhilfen die Maßnahmen mit weiteren Landesmitteln fördern. Die Finanzhilfen der Sozialen Stadt können von den Ländern auch als nationale Kofinanzierung für EU-Förderprogramme (EFRE, ESF) verwendet werden. Dadurch kann sich die Förderung einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme der Sozialen Stadt aus Städtebaufördermitteln (Bundesfinanzhilfen, Landesmitteln und kommunalen Mitteln) und EU-Mitteln zusammensetzen. In diesem Fall sind neben den Förderbestimmungen des Bundes und der Länder auch die Europäischen Strukturfondsverordnungen und die Ziele des jeweiligen operationellen Programms des Landes zu beachten (siehe dazu ausführlich das Kapitel 3.2).

Eigene Landesprogramme zur Sozialen Stadt, die bereits vor dem Start des Bund-Länder-Programms aufgelegt worden waren, gab es in den ersten Jahren der Sozialen Stadt (Hamburg, Nord-

¹⁷ Eine Ausnahme bilden die Länder Bayern und Baden-Württemberg: Dort beträgt der von Bund und Ländern bereitgestellte Anteil 60 %, der kommunale Eigenanteil liegt bei 40 %.

rhein-Westfalen), sie sind aber inzwischen alle beendet. In Bremen wurde 1999 bereits kurz vor Auflage der Sozialen Stadt das kommunale Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN) gestartet, das in den ersten Jahren Mittel aus sechs Ressorts „vor der Klammer“ bündelte.¹⁸ Inzwischen werden sie zwar im Haushalt der Bauverwaltung geführt, gelten aber immer noch als „gemeinsamer Topf“. Durch die räumliche Überlagerung von Soziale-Stadt-Gebieten mit der Gebietskulisse des WiN-Programms war es stets möglich, neben investiven auch nicht-investitive Maßnahmen zu fördern.

Hamburg verfolgt mit dem Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung (RISE) seit 2011 eine eigenständige, quartiersbezogene Förderstrategie. Sie basiert im Wesentlichen auf den Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung und wird vom Landesförderprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung flankiert, aus dem auch nicht-investitive Maßnahmen gefördert werden können. Auch in Berlin wurde mit dem Konzept „Aktionsräume plus“ ein inhaltliches Zusammenwirken mehrerer Ressorts erreicht, das auch eine zusätzliche Finanzierung umfasst.

Der Interventionsansatz der Sozialen Stadt umfasst die klassischen städtebaulichen Aufgaben, die Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Bedingungen im Quartier und die Verbesserung der Lebenschancen. Dieser hat die Verantwortlichen auch auf der Länderebene von Anbeginn vor die schwierige Aufgabe gestellt, Finanzierungsquellen für die nicht-investiven Maßnahmen zu finden. Hier setzt der Bündelungsauftrag des Programms an, dem seitens der Länder auf unterschiedliche Weise entsprochen wurde (vgl. Kapitel 3.2).

In Hinblick auf die Förderung nicht-investiver Maßnahmen sind die Handlungsspielräume in den Ländern unterschiedlich groß. In einigen Ländern, die Mittel aus der Städtebauförderung mit Strukturfondsmitteln bündeln, besteht die Möglichkeit, nicht-investitive Maßnahmen über Partnerprogramme abzurechnen. In jenen Ländern, die eigene Förderprogramme bereitstellen, können entsprechende Maßnahmen daraus finanziert werden, falls deren Förderung in den Soziale-Stadt-Gebieten mög-

lich ist. In allen anderen Fällen ist die Förderung von nicht-investiven Maßnahmen eine Frage des Ermessens, wo die Grenzen von Maßnahmen zu ziehen sind, die die städtebaulich förderfähige Gesamtmaßnahme vorbereiten oder begleiten. Diese Spielräume wurden von Anfang an durch die Verantwortlichen in den Ländern unterschiedlich interpretiert und veränderten sich im Verlauf der Programmumsetzung.

Größere Spielräume bestanden anfangs beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, geringe dagegen in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen. Dabei waren die Handlungsspielräume weniger durch die Förderpraxis des Bundes eingeschränkt. Stärker fürchteten die Verantwortlichen in den Ländern, dass die Rechnungshöfe ihre Förderpraxis rügen könnten. Die Förderung nicht-investiver Maßnahmen aus der Städtebauförderung wurde mehrmals kritisiert (etwa in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen). Dies hat gezeigt, dass diese Befürchtung berechtigt war. In der Folge kam es zu Klärungen und Anpassungen bei den Förderbedingungen.

Mittlerweile ist ein recht einheitlicher Stand erreicht, wie die zentralen Instrumente des Programms zu implementieren sind. So werden in allen Ländern integrierte Handlungs- bzw. Entwicklungskonzepte als Schlüssel zur Programmdurchführung gesehen (vgl. Kapitel 3.3). Allerdings gibt es in den Ländern stärkere Unterschiede bei Richtlinien und Arbeitshilfen, was in der Regel die Größe des Landes und die Bedeutung widerspiegelt, die dem Programm zugeschrieben wird. Umfangreiche Arbeitshilfen und Qualitätsanforderungen gibt es beispielsweise in Bayern, Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

Noch deutlicher ist das Bekenntnis der Länder zum Instrument des Quartiersmanagements (vgl. Kapitel 3.4). Inzwischen sehen es alle Länder¹⁹ als einen wesentlichen Kern des Programms an, der auch in den Jahren der Mittelkürzung aufrechterhalten wurde. In manchen Ländern wird darüber hinaus nach Möglichkeiten gesucht, das Quartiersmanagement zur Verstetigung von Maßnah-

18 „Vor der Klammer“ bedeutet, dass die Mittel zu Beginn des Programms zu Lasten der Einzel Etats generiert wurden, aber nicht aus den Haushalten der Ressorts bereitgestellt werden (vgl. IfS 2010b).

19 In Baden-Württemberg wurde eine Finanzierung im Rahmen der Städtebauförderung erst seit 2015 ermöglicht. Die bisher auf kommunaler Ebene etablierten Quartiersmanagement-Strukturen wurden dort entweder mit eigenem Personal untersetzt oder eine externe Beauftragung erfolgte zu 100 % mit kommunalen Mitteln – es sei denn, der schon immer förderfähige (Sanierungs-)Träger oder (Sanierungs-)Beauftragte verantwortet auch das Quartiersmanagement/Stadtteilbüro. Baden-Württemberg hatte also auf der einen Seite – wie die anderen Länder auch – von Programmbeginn an die Kommunen aufgefordert, ein Quartiersmanagement einzurichten (vgl. DIfU 2003a: 172), auf der anderen Seite aber die Förderfähigkeit im Rahmen der Städtebauförderung bisher ausgeschlossen.

men weiter zu unterstützen (etwa in Bayern, Hessen, Sachsen-Anhalt).

Die Idee der Verfügungsfonds hat – teils unter anderem Namen – in den meisten Ländern Verbreitung gefunden, auch in Ländern, in denen das Programm keine so prägnante Rolle spielt. In diesen Ländern werden die Verfügungsfonds allerdings wenig nachgefragt. Hingegen werden sie insbesondere in den Fördergebieten jener Länder eingerichtet, die auch aktiv für dieses Instrument werben (vgl. Kapitel 3.6).

Zusammenfassend kann man Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen als eine Gruppe fassen, die sich traditionell und auch noch aktuell am stärksten um die Umsetzung eines integrierten Quartiersansatzes bemüht. Hinzu kommen Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die vor allem dem Quartiersmanagement eine zentrale Rolle beimessen und die es auch von Anfang an konsequent gefördert haben. Die neuen Länder setzen die Soziale Stadt im Wesentlichen ergänzend zum Stadtumbau Ost ein, wobei Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sich um eine eigene Profilierung des Programms bemühen. Wie stark der Bewegungsspielraum der Sozialen Stadt von den politischen Rahmenbedingungen abhängt, lässt sich aktuell in Baden-Württemberg und Niedersachsen beobachten: Dort werden nach Jahren einer auffälligen Zurückhaltung gegenüber dem Programm nunmehr mit dem Rückenwind der veränderten politischen Mehrheiten neue Wege der Umsetzung eingeschlagen.

Weil das Programm mit einem akzentuierten Bündelungsanspruch auftritt, wurde in den vergangenen 16 Jahren des Öfteren der Begriff des „Leitprogramms“ postuliert (zuletzt als „Leitprogramm der sozialen Integration“, vgl. die Ausführungen in Kapitel 1). Bei der Befragung der Programmverantwortlichen auf Länderebene hat sich herausgestellt, dass ihm aktuell nur in wenigen Ländern (Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, eingeschränkt in Bayern, seit 2014 zusätzlich in Niedersachsen) eine wie auch immer definierte Leitfunktion zugemessen wird.

2.1.4 Umsetzung von Modellvorhaben in den Ländern

Zwischen 2006 und 2010 wurden insgesamt 781 Modellvorhaben in 333 Gebieten gefördert. Inhaltliche Schwerpunkte der Modellvorhaben waren einer Abfrage der Bundestransferstelle von 2012 zufolge Kreativangebote für Bewohner, Kinder und Jugendliche oder Migranten (81), berufliche Qualifi-

Tabelle 1: Modellvorhaben in den Ländern

Bundesland	Anzahl der geförderten Modellvorhaben*	Anzahl der Gesamtmaßnahmen (davon mit Modellvorhaben)	Anteil der Gesamtmaßnahmen mit Modellvorhaben an allen Gesamtmaßnahmen
Baden-Württemberg	155	87 (45)	52 %
Bayern	81	107 (51)	48 %
Berlin	80	41 (38)	93 %
Brandenburg	39	25 (15)	60 %
Bremen	17	14 (10)	71 %
Hamburg	13	18 (10)	56 %
Hessen	84	51 (31)	61 %
Mecklenburg-Vorpommern	17	13 (10)	77 %
Niedersachsen	19	45 (12)	27 %
Nordrhein-Westfalen	139	104 (57)	55 %
Rheinland-Pfalz	31	46 (18)	39 %
Saarland	0	15 (0)	0 %
Sachsen	51	26 (14)	54 %
Sachsen-Anhalt	8	23 (3)	13 %
Schleswig-Holstein	38	22 (11)	50 %
Thüringen	9	22 (8)	36 %
Gesamt	781	659 (333)	51 %

Quelle: DIfU 2012; Städtebauförderdatenbank des BBSR 2014

* Die Anzahl der geförderten Modellvorhaben basiert auf den Quellen DIfU 2012 und Städtebauförderdatenbank BBSR 2014.

zierung/Arbeitsmarktintegration (66), lokale Ökonomie (61), Wohnertreff/Begegnungsstätten (56), Elternberatung/Familienunterstützung (56) und ergänzende Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche (50).

Die Anzahl der geförderten Modellvorhaben variiert sehr stark zwischen den einzelnen Bundesländern. Aus der Übersicht in Tabelle 1 wird deutlich, dass insbesondere Baden-Württemberg (155), Nordrhein-Westfalen (139), Bayern (81) und Berlin (80) diese Möglichkeit nutzen. Hingegen war das Saarland das einzige Land, in dem es keine Modellvorhaben gab. Insbesondere Baden-Württemberg sticht hier hervor, da dort die Soziale Stadt einen sehr stark baulich-investiven Charakter hat.

Im Grundsatz wurden die Modellvorhaben in den meisten Ländern positiv aufgenommen, wenn gleich ihre Abwicklung vereinzelt als aufwendig angesehen wird. Sie konnten insbesondere zur Erprobung von experimentellen Projekten genutzt werden (vgl. etwa die HEGISS-Innovationen in Hessen oder die Erprobung des ansonsten damals nicht förderfähigen Quartiersmanagements in Baden-Württemberg). Zu deren Auswahl wurden häufig wettbewerbsähnliche Verfahren eingesetzt. Genauere Angaben können aufgrund fehlender Dokumentation oder Evaluation der Modellvorhaben nicht gemacht werden.

2.2 Ziele und Handlungsfelder des Programms

Die Ziele und Handlungsfelder der Sozialen Stadt ergeben sich einerseits aus den verschiedenen Fassungen der ARGEBAU-Leitfäden. Hier muss jedoch beachtet werden, dass diese Leitfäden immer für die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt formuliert wurden – mithin also nicht nur für das Städtebauförderprogramm selbst, sondern auch für flankierende Programme und Maßnahmen anderer Steuerungsebenen und Ressorts.

Andererseits lassen sich die Ziele und Handlungsfelder aus den Bestimmungen des besonderen Städtebaurechts (hier insbesondere § 171e BauGB) sowie aus den Verwaltungsvereinbarungen ableiten. Auch diverse programmbegleitende Dokumente (Berichte der Programmbegleitung, Statusberichte der Bundestransferstelle etc.) enthalten handlungsleitende Aussagen zu den Zielen, Handlungsfeldern und Maßnahmengruppen.

In den Verwaltungsvereinbarungen wurden die Ziele über die Jahre hinweg häufig neu formuliert und ergänzt, so dass sie im Folgenden nur zusammengefasst dargestellt werden: Bis 2002 nahm die Präambel zur VV auf den ARGEBAU-Leitfaden ausdrücklich Bezug. Seit 2003 wird das Ziel formuliert, „dass die Mittel der Städtebauförderung ihren Beitrag zu Wachstum und damit Beschäftigung leisten“ müssten, hierzu seien sie auf „städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten zu konzentrieren“. Ab 2004 kamen die Verwirklichung der Geschlechtergerechtigkeit hinzu, ab 2007 Klimaschutz und Barrierefreiheit bei Wohnumfeldmaßnahmen sowie die Aus-

stattung mit Gemeinbedarfseinrichtungen, die „der Gesundheit, Bildung und Integration dienen“²⁰. Seit 2009 wird die Städtebauförderung „im Sinne eines Leitprogramms“ als „ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung“ gesehen.

In den Ausführungen zur Sozialen Stadt wurde in den VV bis 2008 eine wachsende Zahl von Handlungsfeldern genannt. Seit 2012 werden alle Maßnahmen unter vier Obergruppen aufgeführt: Für die städtebaulich-investiven Maßnahmen in den Bereichen Wohnen, Wohnumfeld, öffentlicher Raum und sozialer Infrastruktur wird dabei ein Wirkungsverhältnis mit städtebaulicher Aufwertung, der Erhöhung von Wohn- und Lebensqualität, Bildungschancen und Wirtschaftskraft, der Verbesserung von Sicherheit und Umweltfreundlichkeit sowie dem Zugewinn an Nutzungsvielfalt und Zusammenhalt beschrieben.

In den Verwaltungsvereinbarungen wird auch auf das besondere Städtebaurecht (§ 171e BauGB) Bezug genommen, wonach Maßnahmen der Sozialen Stadt „zur Stabilisierung und Aufwertung“ von Gebieten dienen sollen, die durch „soziale Missstände“ benachteiligt sind und für die ein „besonderer Entwicklungsbedarf“ festgestellt wird.

Soziale Missstände beziehen sich dabei auf die „Zusammensetzung und wirtschaftliche [...] Situation“ der Gebietsbevölkerung, also auf Schwierigkeiten im Bereich des nachbarschaftlichen Zusammenlebens sowie auf sozioökonomische Probleme. Besonderer Entwicklungsbedarf ist unter anderem durch die Notwendigkeit „einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen“ in innerstädtischen, innenstadtnahen oder verdichteten Wohn- und gemischt genutzten Gebieten gekennzeichnet.

Aus diesen Zielorientierungen ergeben sich mehrere Handlungsfelder, die diese Zwischenevaluierung als Referenzrahmen für die Programmumsetzung heranzieht (vgl. Tabelle 2).²¹ Dabei handelt es sich einerseits um inhaltlich-thematische Handlungsfelder, andererseits um instrumentell-strategische Elemente. Der Ansatz der Sozialen Stadt besteht darin, Maßnahmen und Projekte bedarfsgerecht – also orientiert an den Gegebenheiten vor Ort – in allen relevanten Handlungsfeldern zu entwickeln. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist die Nutzung der Instrumente, die das Programm hierfür zur Verfügung stellt.

Tabelle 2: Inhaltlich-thematische und strategisch-instrumentelle Handlungsfelder/Elemente

Inhaltlich-thematische Handlungsfelder	Instrumentell-strategische Handlungsfelder/Elemente
<ul style="list-style-type: none"> • Wohnen und Wohnumfeld/öffentlicher Raum • Umwelt und Verkehr • Soziale Integration • Schule und Bildung • Stadtteilkultur, Sport und Freizeit • Gesundheitsförderung • Lokale Ökonomie • Sicherheit • Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebietsbezug (räumliche Festlegung und sozialräumliche Orientierung) • Ressourcenbündelung und ressortübergreifende Kooperation • Integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte • Quartiersmanagement • Aktivierung und Beteiligung (einschließlich Verfügungsfonds) • Evaluierung und Monitoring • Verstetigung

Quelle: Eigene Darstellung.

²⁰ Vgl. VV Städtebauförderung 2007.

²¹ Mit der hier gewählten Reihenfolge der Nennung unterschiedlicher Handlungsfelder ist keine Prioritätensetzung verbunden. In unterschiedlichen Quellen werden einzelne Handlungsfelder teilweise auch anders bezeichnet oder es wird von „Handlungsbereichen“ gesprochen (vgl. bspw. Statusbericht 2014: 13ff., Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung).

2.3 Charakteristika der Programmkommunen und Fördergebiete

Bis einschließlich Programmjahr 2014 erhielten insgesamt 659 Fördergebiete in 390 Städten und Gemeinden aller 16 Bundesländer eine Förderung aus dem Programm Soziale Stadt (vgl. Abbildung 5).

276 Kommunen sind mit je einem Fördergebiet vertreten, 68 Kommunen haben zwei Fördergebiete, und in 22 Kommunen gibt es jeweils drei Fördergebiete. Zehn größere Städte sind mit jeweils vier Fördergebieten im Programm vertreten. In insgesamt 16 Großstädten gibt es mehr als vier Fördergebiete, besonders viele in Berlin (41 Fördergebiete), Hamburg (18) und Bremen (12).

Seit Beginn des Programms sind jedes Jahr bundesweit neue Maßnahmen aufgenommen worden. Ihre Zahl stieg von 160 im Jahr 1999 auf 659 im Jahr 2014. Dabei war die Anzahl der neuen Maßnahmen nach Ländern und Jahren sehr unterschiedlich. So ist z.B. die Zahl der Fördergebiete in Bremen, im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern entweder stabil geblieben oder nur wenig gewachsen. Eine Erklärung für diese Stabilität liegt nach Auskunft der jeweiligen Länderministerien darin, dass diese Länder bereits in einem frühen Stadium alle relevanten Quartiere in das Programm aufgenommen hatten.

Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern weisen die größte Anzahl von Fördergebieten auf und haben einen kontinuierlichen Zuwachs im Zeitverlauf erlebt. In den Jahren 2011 bis 2013 ist allerdings eine Stagnation zu verzeichnen, was wohl mit der Kürzung der Bundesfinanzhilfen im Jahr 2011 zusammenhängt.

Auch 2013 werden die meisten Fördergebiete (insgesamt ca. 71 %) ausschließlich aus der Sozialen Stadt gefördert und erhalten keine Finanzhilfen aus anderen Programmen der Städtebauförderung.²²

Dabei besteht allerdings zwischen den west- und ostdeutschen Fördergebieten ein fundamentaler Unterschied: Während in den westdeutschen Fördergebieten meist kein weiteres Städtebauförderprogramm zum Einsatz kommt, ist in den ostdeutschen Gebieten (und auch in Berlin, dort überwiegend im Ostteil der Stadt) der Einsatz von Mitteln aus mehreren Programmen eher die Regel (nur Sachsen schließt dies seit 2012 aus). Besonders häufig gibt es in diesen Ländern Überlagerungen mit Fördergebieten der Programme Stadtumbau

Ost und – bis zu dessen Einstellung – Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. In etwa 8 % der Fälle kommen sogar mehr als zwei Städtebauförderprogramme parallel zum Einsatz.

Die Unterschiede, die zwischen den Ländern im Zusammenwirken der Sozialen Stadt und anderen Programmen der Städtebauförderung bestehen, sind zum Teil Resultat unterschiedlicher strategischer Festlegungen und unterschiedlicher Vorgehensweisen bei der Gebietsauswahl.

In vielen Ländern ist die Soziale Stadt explizit auf Gebiete ausgerichtet, die nicht zugleich aus anderen Programmen der Städtebauförderung unterstützt werden (dies gilt für die meisten westdeutschen Flächenländer). Einige Länder (z.B. Berlin, Hamburg und die ostdeutschen Flächenländer) setzen hingegen bei der Auswahl der Gebiete bewusst auf eine Bündelung innerhalb der Städtebauförderung (vgl. Kapitel 3.2).

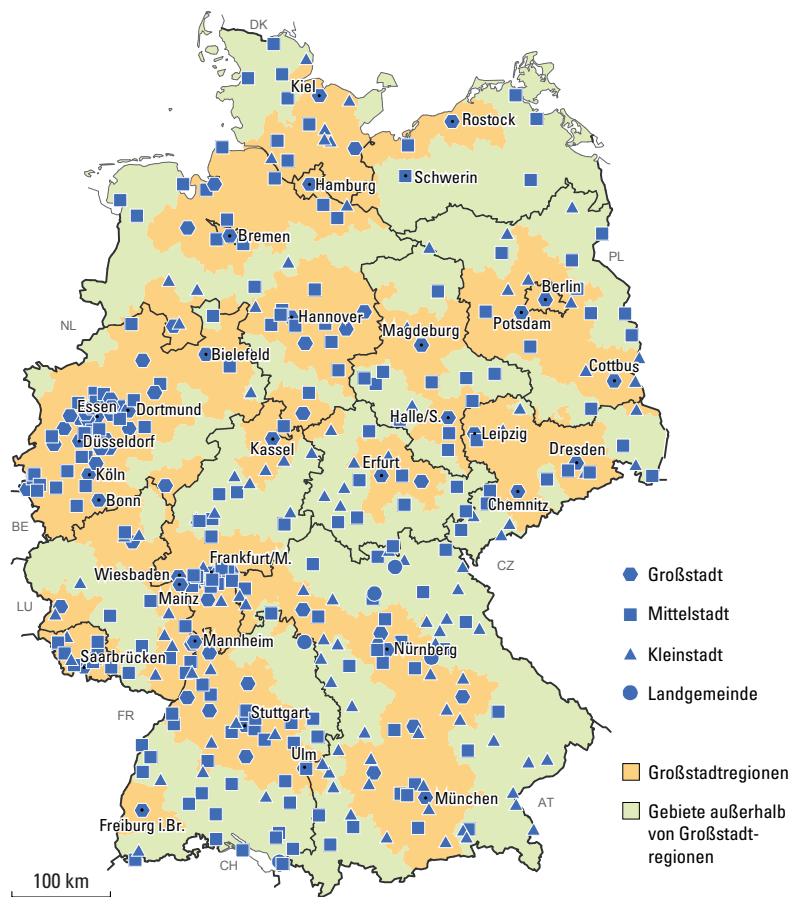


Abbildung 5: Städte und Gemeinden im Programm Soziale Stadt

Quelle: BBSR Bonn 2015 (Programmjahr 2014). Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR. Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2013

²² Datenquelle: Elektronisches Monitoring 2014 (Berichtsjahr 2013), Frage A-3, N= 335 (dies sind die zum Zeitpunkt der Evaluierung aktuellsten vorliegenden Daten).

Tabelle 3: Vergleich der Programmkommunen in der Sozialen Stadt mit Nicht-Programmkommunen nach Gemeindegrößenklassen (2014)

Stadt- und Gemeindetyp*	Anzahl Soziale-Stadt-Kommunen	Anzahl Fördergebiete	Anzahl Nicht-Soziale-Stadt-Kommune	Gesamtzahl Kommunen	Anteil Soziale-Stadt-Kommunen/Gesamtzahl Kommunen (in %)
Großstadt	73	270	3	76	96,1 %
Mittelstadt	195	260	577	772	25,2 %
Größere Kleinstadt	83	90	1.099	1.182	7,0 %
Kleine Kleinstadt	30	30	3.268	3.298	0,9 %
Landgemeinde	9	9	5.898	5.907	0,2 %
	390	659	10.845	11.235	

Quelle: Städtebauförderdatenbank des BBSR (Programmjahr 2014); Gemeindestatistik des BBSR (2013)

* Die Definition der Stadt- und Gemeindetypen richtet sich vorrangig nach der Einwohnerzahl, darüber hinaus aber auch nach der zentralörtlichen Funktion der jeweiligen Stadt oder Gemeinde (vgl. die Raumabgrenzungen der Laufenden Stadtbeobachtung des BBSR unter www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html). Danach haben Großstädte mindestens 100.000 Einwohner, Mittelstädte 20.000 bis unter 100.000 Einwohner, Größere Kleinstädte 10.000 bis unter 20.000 Einwohner und mindestens grundzentrale Funktion sowie Kleine Kleinstädte 5.000 bis unter 10.000 Einwohner und mindestens grundzentrale Funktion.

Bei den bis zum Jahr 2014 geförderten 659 Fördermaßnahmen handelt es sich meistens um Maßnahmen in der Umsetzungsphase. Insgesamt 613 Maßnahmen sind noch nicht endgültig abgeschlossen, lediglich 46 Fördergebiete weisen den Status „ausfinanziert“ oder „abgerechnet“ auf.²³ Die Letztgenannten liegen überwiegend in Bayern und Baden-Württemberg. Nach Aussage einiger Ländervertreter liegt die Anzahl der aus ihrer Sicht abgeschlossenen Maßnahmen jedoch deutlich höher als oben genannt – die betreffenden Fördergebiete wurden lediglich noch nicht abschließend abgerechnet.

Die vorgesehene Laufzeit der Maßnahmen liegt im Durchschnitt bei knapp elf Jahren. In acht Ländern liegt sie mindestens ein Jahr höher, nämlich in Brandenburg, Bayern, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Dem stehen fünf Länder mit einer eher kurzen geplanten Förderdauer gegenüber, nämlich Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Für die Interpretation ergeben sich allerdings Unsicherheiten aufgrund der verschiedenen Anteile laufender, ruhender, ausfinanzierter und abgerechneter Maßnahmen.

²³ Zwischen den 393 laufenden und den 220 ruhenden Maßnahmen wird an dieser Stelle bewusst nicht weiter unterschieden, da es sich hierbei lediglich um eine formale Kategorie handelt, die für das Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren von Bedeutung ist, jedoch nicht für die inhaltliche Umsetzung der Fördermaßnahme. Auch in ruhenden Fördergebieten werden i. d. R. weiter Gelder aus dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt für die Programmumsetzung verausgabt. Auch der Status „ausfinanziert“ bedeutet nicht zwingend, dass eine Fördermaßnahme abschließend beendet ist. Auch ausfinanzierte Maßnahmen können reaktiviert werden (und sind dann wieder laufend), indem ihnen in einem nachfolgenden Programmjahr erneut Finanzhilfen neu zugewiesen werden. So wurden beispielsweise zehn Fördermaßnahmen, die noch im Programmjahr 2013 als ausfinanziert galten, im Programmjahr 2014 wieder zu laufenden Maßnahmen.

Merkmale der Städte mit Programmgebieten

In den folgenden Absätzen werden die Städte mit und ohne Fördergebiete der Sozialen Stadt verglichen: Betrachtet man die Verteilung der Programmkommunen auf unterschiedliche Gemeindegrößenklassen, so wird ein Schwerpunkt im Bereich der Groß- und Mittelstädte deutlich (vgl. Tabelle 3).

Nahezu alle deutschen Großstädte sind im Programm Soziale Stadt vertreten. 73 Großstädte mit insgesamt 270 Fördergebieten bilden einen deutlichen Schwerpunkt bei der Förderkulisse. Von den 772 Mittelstädten in Deutschland sind 195 (entspricht 25,2 %) mit 260 Fördergebieten im Programm vertreten. Damit liegen über 80 % der Fördergebiete des Programms in Groß- und Mittelstädten, also handelt es sich bei der Sozialen Stadt nicht um ein reines Großstadtprogramm (so auch IfS 2004: 31; Löhr 2002: 16).

Das wird auch daran deutlich, dass gut die Hälfte der Programmstädte kreisangehörig ist. Wenn dort die Verantwortung für relevante Ressorts (z. B. Jugendhilfe, Schulentwicklungsplanung etc.) beim Landkreis liegt, müssen die Kreisbehörden bei der Umsetzung des Programms stärker einbezogen werden. Allerdings betrifft dies nicht alle kreisangehörigen Städte, denn vielfach (v. a. in Nordrhein-Westfalen) verwalten diese die für das Programm relevanten Ressorts selbst.

Interessant sind Indikatoren, die Aussagen über Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten treffen. So verläuft die Einwohnerentwicklung in Städten, die über die Soziale Stadt gefördert werden, durchschnittlich negativer, und der Abstand zu den Städten ohne Soziale-Stadt-Gebiete hat sich bis zum Jahr 2010 kontinuierlich vergrößert.

Auch die unterschiedliche Betroffenheit von Arbeitslosigkeit weist auf einen strukturellen Unterschied zwischen Gemeinden mit oder ohne Gebiete der Sozialen Stadt hin: Zwar ist der Verlauf der Arbeitslosigkeit in beiden Städtegruppen grundsätzlich ähnlich, aber die Rate liegt in den Soziale-Stadt-Kommunen durchschnittlich 1,3 Pro-

zentpunkte höher. Ferner ist im Zeitverlauf auch eine Vergrößerung des Abstandes von 1,0 auf 1,5 Prozentpunkte eingetreten.

Betrachtet man schließlich die Kommunen mit Finanzschwäche in der Sozialen-Stadt-Kulisse, so wird trotz einer uneinheitlichen Datengrundlage deutlich, dass der Anteil der Programmgemeinden mit finanziellen Problemen mehr als doppelt so hoch liegt wie im nationalen Durchschnitt. Der Anteil der Gebiete, die in solchen finanzschwachen Städten liegen, ist sogar noch höher.

Merkmale der Fördergebiete

Um die Fördergebiete im Programm Soziale Stadt zu charakterisieren, lassen sich verschiedene Merkmale heranziehen: Bezüglich des Baualters stellt sich ein sehr heterogenes Gesamtbild dar. Es handelt sich in ca. einem Drittel der Fälle²⁴ um Quartiere mit einer Mischung von Gebäuden unterschiedlicher Baualtersklassen. Demgegenüber ist etwa ein Viertel der Fördergebiete durch eine Nachkriegsbebauung (Baualter 1949 bis 1969) gekennzeichnet (besonders ausgeprägt in Bremen, Bayern, Niedersachsen und Hamburg), während etwa ein Fünftel aus der Entstehungszeit ab 1970 (überwiegend Großsiedlungen) stammt (besonders ausgeprägt in den ostdeutschen Ländern sowie in Niedersachsen).

Im Vergleich dazu sind Fördergebiete mit einer überwiegend historischen Bausubstanz eher unterrepräsentiert: In etwa 13% der Gebiete überwiegt eine Bebauung bis 1918 (meist in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt), und lediglich etwa 6% der Fördergebiete sind durch eine Bebauung aus der Zeit zwischen 1919 und 1948 charakterisiert.

Bei der überwiegenden Nutzung im Gebiet²⁵ zeigt sich ein homogeneres Bild: Über 80% der Fördergebiete des Programms sind durch eine überwiegende Wohnnutzung gekennzeichnet (in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sogar jeweils alle Fördergebiete). Eine überwiegende Mischnutzung ist nur für ca. 18% der Fördergebiete charakteristisch (überdurchschnittlich häufig im Saarland und in Nordrhein-Westfalen). Eine überwiegend gewerbliche Nutzung sowie eine Charakterisierung als überwiegend städtebauliche Branche

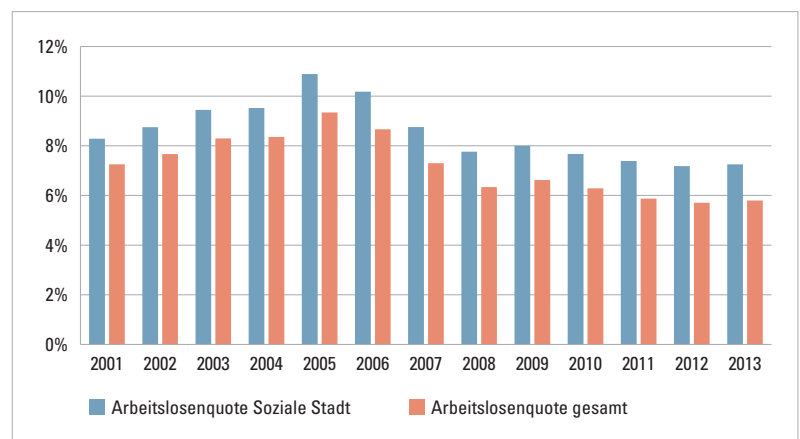


Abbildung 6: Vergleich der Arbeitslosenquote in Sozialen-Stadt-Städten und insgesamt

Quelle: BBSR, eigene Berechnungen

kommen in den Fördergebieten des Programms Soziale Stadt nicht vor.

Der überwiegende Teil der Fördergebiete befindet sich in zentralen Lagen der Städte und Gemeinden. Etwa ein Fünftel der Fördergebiete liegt im innerstädtischen Bereich. Es handelt sich dabei meist um altbaugeprägte oder gemischt bebaute Quartiere. Ein doppelt so großer Anteil wird als innenstadtnah bezeichnet. Hier überwiegt gemischte neben Nachkriegsbebauung. In den Siedlungen am Stadtrand wurden die Bestände häufiger nach 1970 gebaut.

Bezüglich der Bevölkerungszahl in den Fördergebieten ergibt ein sehr heterogenes Bild. In den Fördergebieten der Sozialen Stadt leben im Durchschnitt knapp 8.000 Personen (ohne Berücksichtigung von Extremwerten).²⁶ Die Bandbreite reicht von 172 Einwohnern (Fördergebiet Altort Binsfeld, Bayern) bis zu über 50.000 Einwohnern in zwei Fördergebieten (Köln-Mühlheim und Hamburg-Entwicklungsraum Billstedt/Horn). Hinsichtlich der altersstrukturellen Verteilung in den Fördergebieten überwiegt ein heterogenes Bild, das keine verallgemeinerbare Rückschlüsse auf die Programmumsetzung zulässt.

Der Anteil der ausländischen Bevölkerung bzw. mit Migrationshintergrund liegt nach Einschätzung der kommunalen Programmverantwortlichen in der überwiegenden Mehrzahl der Fördergebiete deutlich höher als im gesamtstädtischen Vergleich. Nur in ca. 14% der Fördergebiete wird eingeschätzt,

²⁴ Datenquelle: Elektronische Begleitinformationen – Querauswertung der Datensätze unterschiedlicher Programmjahre (Stand: Programmjahr 2014), Frage 4.3 (N= 509, davon N= 5 ohne Angaben).

²⁵ Datenquelle: Elektronische Begleitinformationen – Querauswertung der Datensätze unterschiedlicher Programmjahre (Stand: Programmjahr 2014), Frage 4.4 (N= 509, davon N= 5 ohne Angaben).

²⁶ Datenquelle: Elektronisches Monitoring 2014 (Berichtsjahr 2013), Frage C-1.1a, N= 251, davon N= 4 wegen extremer Abweichungen nicht berücksichtigt.

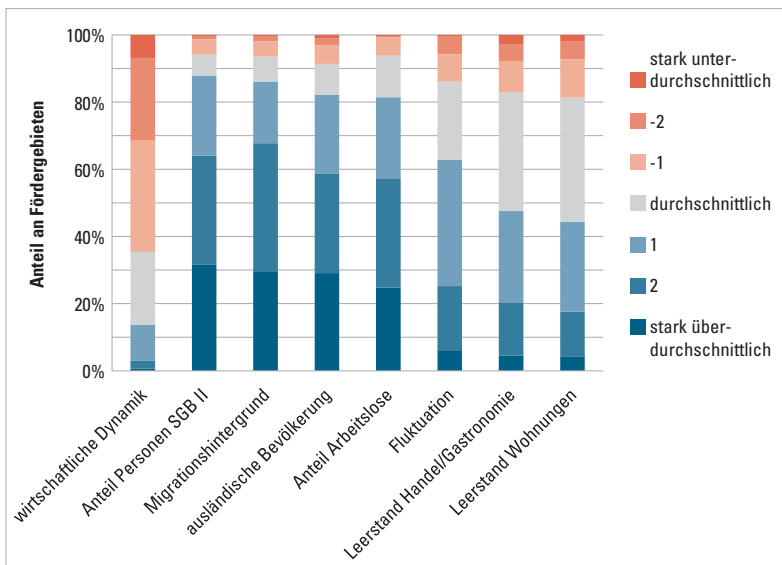


Abbildung 7: Strukturmerkmale der Fördergebiete

Quelle: Städtebauförderdatenbank des BBSR. In: Begleitforschung, Auswertung der Begleitinformationen zu den Maßnahmen des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt 2014, S. 12

dass der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund gesamtstädtisch niedriger oder gleich hoch ist wie im Fördergebiet. Bezüglich des Anteils der ausländischen Bevölkerung ist dies in ca. 17 % der Fördergebiete der Fall.²⁷

Zu den sozialstrukturellen Merkmalen der Fördergebiete zählt auch, dass sie im gesamtstädtischen Vergleich eine überdurchschnittlich hohe Fluktua-

tionsquote aufweisen. Für knapp zwei Drittel der Fördergebiete wird angegeben, dass die Fluktuation höher ist als in anderen Gebieten der jeweiligen Stadt. Nur in ca. 14 % der Fördergebiete ist die Fluktuation niedriger als in der Gesamtstadt.²⁸

Beim Wohnungsleerstand in den Fördergebieten ist die Aussage nicht ganz eindeutig: In ca. 44 % der Gebiete wird der Wohnungsleerstand höher eingeschätzt als im gesamtstädtischen Durchschnitt. In ca. 37 % entspricht die Leerstandsquote in etwa dem gesamtstädtischen Wert und in ca. 19 % der Fördergebiete gibt es sogar weniger Wohnungsleerstand als in der Gesamtstadt.²⁹

Ein Vergleich von Angaben aus dem Sozioökonomischen Panel zwischen Bewohnern in Soziale-Stadt-Gebieten und den übrigen Befragten (vgl. DIW 2015) lässt den Schluss zu, dass die Bewohner der Fördergebiete ein geringeres Einkommen und niedrigeres Bildungsniveau haben. Der Anteil der Einkommen aus Transferleistungen ist demnach dort doppelt so hoch wie außerhalb. Phasen der Arbeitslosigkeit sind länger, und die Menschen haben mehr Sorgen in Bezug auf die eigene wirtschaftliche Lage.

Ferner leben auffällig mehr Alleinerziehende in den Gebieten. All dies weist auf prekäre soziale Verhältnisse hin. Insofern umfasst die Förderkulisse des Programms grundsätzlich die Gebiete, für die es ins Leben gerufen worden ist.

27 Datenquelle: Elektronisches Monitoring 2014 (Berichtsjahr 2013), Frage C-1.1b, N= 310 und Frage C-1.1d, N= 313.

28 Datenquelle: Elektronisches Monitoring 2014 (Berichtsjahr 2013), Frage C-1.2, N= 309.

29 Datenquelle: Elektronisches Monitoring 2014 (Berichtsjahr 2013), Frage C-3.2, N= 300.

3 Instrumentell-strategische Elemente / Handlungsfelder

3.1 Gebietsbezug

Für alle Programme der Städtebauförderung gilt der in Art. 1 Abs. 1 der VV definierte Grundsatz des Gebiets- und Gesamtmaßnahmenbezugs. „Die Bundesmittel sind für Fördergebiete bestimmt, die durch Beschluss der Gemeinde räumlich abzugrenzen sind“³⁰. Dies kann durch Beschluss der Gemeinde gemäß § 171e Abs. 3 BauGB oder als Sanierungsgebiet gemäß § 142 BauGB erfolgen. Für die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt kann sich hieraus entweder ein Spannungsfeld zwischen diesem städtebaulich begründeten Gebietsbezug (unter Berücksichtigung sozialer Missstände gem. § 171e BauGB) und einem Sozialraumbezug ergeben, der von weiteren Fachressorts teilweise anders definiert wird. Oder in anderen Ressorts wird ganz auf derartige räumliche Festlegungen verzichtet.

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Der Gebietsbezug wird in seinen räumlichen Grenzen aus der Identifizierung von Problemen und Potenzialen einzelner Stadtteile oder Wohnquartiere abgeleitet. Er bildet die Basis für die Kommunikation und Kooperation zwischen allen beteiligten Akteuren. Das Fördergebiet ist damit zugleich Fokus und Ausgangsbasis eines integrierten Ansatzes zur Stadtteilentwicklung³¹. Auf diese Weise soll das Subsidiaritätsprinzip der Städtebauförderung abgesichert werden; Einzelprojekte oder Projekte außerhalb eines festgelegten Fördergebietes, wie z.B. die barrierefreie Umgestaltung öffentlicher Flächen, werden nicht gefördert.

Die besondere Flexibilität des Förderprogramms Soziale Stadt macht es in begründeten Einzelfällen dennoch möglich, einzelne Projekte, wie bspw. die Sanierung von Gemeinbedarfseinrichtungen, auch außerhalb der Förderkulissen zu fördern.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Gemäß § 171e BauGB ist das Fördergebiet in seinem räumlichen Umfang so festzulegen, dass sich die Maßnahmen zweckmäßig durchführen lassen.

Dabei muss sich der besondere Entwicklungsbedarf aus dem gesamtstädtischen Vergleich ergeben. Im Ergebnis werden die Gebietsabgrenzungen auf der kommunalen Ebene sachgerecht auf Basis der Konzepte vorgenommen und im Bedarfsfall auch weiterentwickelt.³² Dies zeigen auch die Fallstudien.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Der Fokus auf einen abgegrenzten Raum hat sich bewährt, denn er erzeugt ein Bekenntnis zum Quartier und ermöglicht die Beschleunigung von Entwicklungen vor Ort durch die Konzentration öffentlicher Investitionen. Hierdurch wird bei allen Beteiligten Vertrauen und Planungssicherheit auch für private Investitionen geschaffen. So folgerichtig sich der Gebietsbezug für die Städtebauförderung darstellt, so schwierig ist die räumliche Komponente im Sinne der Gemeinschaftsinitiative zu verorten.

Nur bei wenigen Fachbehörden ist ein Denken in Sozialräumen bisher verankert. Lediglich die Verwaltungsbereiche Stadtentwicklung/Stadtplanung, Kinder- und Jugendhilfe sowie Soziales haben gebietsbezogene Ansätze entwickelt³³. Allerdings liegt hier teilweise ein anderes Verständnis von Sozialraum vor, somit unterscheiden sich die Abgrenzungen auch teilweise voneinander (z.B. Schuleinzugsbereich).

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass der Gebietsbezug der Städtebauförderung für die Zielerreichung positiv ist, da durch die Konzentration der eingesetzten Ressourcen auf einen definierten Raum (Quartier) eine sichtbare Anstoßwirkung und eine Fokussierung der Anstrengungen erzielt wird. Eingeschränkt wird diese positive Wirkung allerdings im Bereich sozialer Aufgaben durch die zeitliche Befristung der Förderung und das Ausscheiden von Quartieren aus der Gebietskulisse der Sozialen Stadt. Wenn sich flankierende Förderungen nämlich auf diese beziehen, fallen sie nach Ausscheiden des Gebietes aus der Förderkulisse weg, was eine Verstetigung von Maßnahmen erschwert.

30 VV Städtebauförderung 2015 S. 4.

31 Vgl. Statusbericht 2008, S. 25.

32 In begründeten Einzelfällen werden auch Einzelmaßnahmen gefördert, die außerhalb eines Fördergebietes liegen, aber zu diesem einen funktionalen Bezug nachweisen.

33 Vgl. Statusbericht 2008, S. 81.



Schild des Quartiersbüros Berlin-Marzahn

Foto: Wolf-Christian Strauss

3.2 Ressourcenbündelung

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Im ARGEBAU-Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt wird die „Bündelung aller verfügbaren Programme und Ressourcen [als] Erfolgsvoraussetzung für die zielgerichtete Stadtentwicklung“ bezeichnet (ARGEBAU 1998: 11; ARGEBAU 2005: 13). Die Bündelung sei insbesondere in den Bereichen „Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr, Bildung und Gesundheit sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung“ erforderlich (ARGEBAU 2005: 12) Hierfür seien in den Städten, Gemeinden, Ländern und auf Bundesebene optimale Organisationsformen zu entwickeln. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den integrierten Handlungskonzepten zu, die Kosten- und Finanzierungsübersichten zum gebündelten Mitteleinsatz aus unterschiedlichen privaten und öffentlichen Haushalten enthalten sollen. „Die Konzepte bilden die Basis für den Mittel- und Personaleinsatz aller betroffenen Fachressorts/Ämter. Sie müssen daher sorgfältig zwischen diesen abgestimmt werden“ (ARGEBAU 2005: 14).

In den Verwaltungsvereinbarungen spiegeln sich bei der Ressourcenbündelung die verschiedenen Phasen der Programmumsetzung wider. In den ersten Jahren der Programmumsetzung (1999-2002) wurde in der Präambel der Verwaltungsvereinbarungen auf den Leitfaden der Bauministerkonferenz zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt verwiesen. Demnach sollten Bund und Länder alle ihre Mittel und Maßnahmen für die Entwicklung der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf koordinieren, um Synergieeffekte zu erzielen und so der sozialen Polarisierung entgegenzuwirken. Die VV fordert von den Kommunen ein gebietsbezogenes, integriertes, stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept, das „alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen

sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen“ soll.

Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den VV 2003-2011. Neu ist ab 2003 allerdings, dass sich die in der Präambel geforderte Ressourcenbündelung nicht mehr nur auf das Programm Soziale Stadt bezieht. Stattdessen wird generell auf die Verpflichtung von Bund und Ländern hingewiesen, „Finanzierungsmittel für Aufgaben, deren Ursachen nicht aus unmittelbarem Bezug zu städtebaulichen Missständen herrühren, zuerst auch in anderen Programmen mit Investitionshilfen zu suchen und durch die Koordinierung und Bündelung aller für die Entwicklung der Städte und Gemeinden notwendigen Finanzierungsmittel größtmögliche Synergien zu erreichen“ (VV Städtebauförderung 2003: 4).

In den Jahren 2006 bis 2010 wurde der städtebaulich-investive Charakter der Sozialen Stadt erweitert, indem den Ländern die Möglichkeit eingeräumt wurde, weitere Bundesmittel für nicht-investive Modellvorhaben in Gebieten der Sozialen Stadt einzusetzen (vgl. Kapitel 2.1.4). Dabei sollten vorrangig Vorhaben berücksichtigt werden, „bei denen tragfähige Partnerschaften mit Institutionen und Akteuren gebildet werden, die weitere Mittel oder Arbeitskraft einbringen“ (VV Städtebauförderung 2010: 12). Somit sollte mit diesem Förderansatz eine Bündelung mit anderen Ressourcen ausgebaut werden.

Noch einmal gestärkt wurde das Bekenntnis zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit und zur Bündelung in der Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt von 2007. In benachteiligten Stadtquartieren sollten neben städtebaulichen Aufwertungsstrategien insbesondere Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Wirtschaft und Arbeitsmarktpolitik sowie Maßnahmen zur Verbesserung der lokalen Bildungs- und Ausbildungssituation in Verbindung mit einer aktivierenden Kinder- und Jugendpolitik zum Einsatz kommen (BBSR 2010: 318).

Nach der Beendigung der Modellvorhaben und parallel zur erheblichen Kürzung der Bundesmittel im Jahr 2011 erfuhr das Thema Ressourcenbündelung insofern einen Bedeutungszuwachs, als nunmehr „vorrangig Gesamtmaßnahmen [förderfähig waren], die im Fördergebiet für weitere ergänzende Maßnahmen Kooperationen mit Dritten vereinbaren“ (VV Städtebauförderung 2012: 9; 2015: 8).

Der Bündelungscharakter des Programms wird auch im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die aktuelle Legislaturperiode der Bundesregierung betont: „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ werden wir im Rahmen der Städtebauförderung als Leitprogramm der sozialen Integration weiterführen. Es bildet die Grundlage für eine ressortüber-

greifende Strategie ‚Soziale Stadt‘, mit der wir additiv Fördermittel aus Programmen anderer Ressorts in Gebieten mit erhöhten Integrationsanforderungen bündeln“ (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode). Nach einer deutlichen Aufstockung der Bundesfinanzhilfen auf 150 Mio. im Jahr 2014 soll das Städtebauförderungsprogramm verstärkte Anreize zur finanziellen Beteiligung anderer Fachressorts bieten.

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundesebene lässt sich nach über 15 Jahren Programmumsetzung sagen, dass es lediglich zwischen dem Bundesbauministerium und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gelungen ist, eine dauerhafte ressortübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung auf Bundesebene bei der Sozialen Stadt herzustellen. Diesbezüglich hat sich im Vergleich zur ersten Phase der Programmumsetzung nur wenig verändert (vgl. IfS 2004: 47). Die ressortübergreifende Abstimmung der beiden Ministerien führte zur Auflage verschiedener Initiativen des BMFSFJ, die sich auf das Programm Soziale Stadt beziehen und ergänzend in den Fördergebieten zum Einsatz gekommen sind.

Zu nennen sind hier die Programmplattform „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) sowie die ESF-Teilprogramme „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS) (2003-2008), teilweise auch „STÄRKEN vor Ort“ (2009-2011) und „JUGEND STÄRKEN: Aktiv in der Region“ (2010-2013). Im Zuge der EU-Strukturfondsperiode 2014-2020 erreichte die ressortübergreifende Zusammenarbeit der beiden Ministerien eine neue Qualität, indem gemeinsam vom BMFSFJ und BMUB das ESF-Modellprogramm „JUGEND STÄRKEN im Quartier“ (JUSTIQ) aufgelegt wurde. Es hat zum Ziel, die Angebote für junge Menschen zu verbessern, die durch Regelangebote der allgemeinen und beruflichen Bildung und Arbeitsförderung nicht mehr erreicht werden. Das Programm ist sozialräumlich angelegt und richtet sich insbesondere an Fördergebiete der Sozialen Stadt und vergleichbare Stadtteile.³⁴

Besonders hervorgehoben werden kann auf Bundesebene weiterhin die Bündelung von Städtebauförderungsmitteln mit dem ESF-Teilprogramm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ (2006-2008) und den Nachfolgeprogrammen „Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier“ (BIWAQ I bis III). Diese sehen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt eine ergänzende Förderung arbeitsmarktbezogener Maßnahmen vor und sind somit direkt an die Soziale Stadt und ihre Gebietskulisse gekoppelt.³⁵ Im Unterschied zu den anderen ESF-Teilprogrammen werden sie nicht vom Fachministerium (BMAS) umgesetzt, das für die Beschäftigungsförderung zuständig ist, sondern auf Bundesebene vom Stadtentwicklungsressort betreut.

In der Förderperiode 2014-2020 wird zudem vom BMAS und BMFSFJ erstmals der „Europäische Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland“ (EHAP) umgesetzt. Das europäische Sonderprogramm zielt auf die soziale Eingliederung von arbeitsgefährdeten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen ab. Es richtet sich in Deutschland insbesondere an neuzugewanderte Unionsbürgerinnen und -bürger, deren Kinder sowie wohnungslose Menschen. Gefördert werden Kooperationsverbände, die niedrigschwellige und aufsuchende (Beratungs-)Angebote schaffen und mit bestehenden Einrichtungen und Stadtteilprojekten zusammenarbeiten. In der Förderrichtlinie wird diesbezüglich auf das Programm Soziale Stadt verwiesen (BMAS/BMFSFJ 2015).

Darüber hinaus gab oder gibt es weitere Bundesprogramme, insbesondere des BMFSFJ und des BMAS, die in den Fördergebieten mit den Maßnahmen der Sozialen Stadt gebündelt werden können. Sie sind aber nicht explizit auf die Förderkulisse der Sozialen Stadt oder benachteiligte Gebiete ausgerichtet.³⁶ Beispiele sind das ESF Bundesprogramm „XENOS – Integration und Vielfalt“ (2007-2013), „Integration durch Qualifizierung – IQ“ (2011-2014), das „Aktionsprogramm Mehrgenerationenhäuser“ (2006-2014) oder die „Offensive Frühe Chancen: Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ (2011-2014).³⁷

34 Vgl. www.jugend-staerken.de/unsere-programme/jugend-staerken-im-quartier.html

35 Vgl. www.biwaq.de

36 Vgl. hierzu die Ergebnisse des BMAS-Forschungsprojekts „Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung“, in dem u. a. eine Analyse von sogenannten „Schnittstellenprogrammen“ vorgenommen wurde. Dabei wurde zwischen zwei Programmtypen unterschieden: 1) Förderprogramme einzelner Fachressorts, die zwar sozialräumlich ausgerichtet sind, sich aber nicht ausschließlich an benachteiligte Zielgruppen/Quartiere richten; 2) Förderprogramme einzelner Fachressorts, die zwar nicht explizit sozialräumlich ausgerichtet sind, die aber auf eine Verbesserung der sozialen Inklusion von benachteiligten Zielgruppen abzielen (IfS 2010a).

37 Vgl. www.staedtebaufoerderung.info

Weitere Ansätze zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundesebene sind im Gesundheitsbereich zu finden. In der Begründung des Präventionsgesetzes aus dem Jahr 2015 wird auf die Kommune bzw. den Stadtteil als Lebenswelt Bezug genommen, in der die Gesundheitsförderung in der Familie auch durch Präventionsmaßnahmen in der Schule und durch die enge Zusammenarbeit verschiedener Disziplinen und Sektoren unterstützt werden soll. In einer Anmerkung der Bundesregierung zum Gesetzesentwurf wird darauf verwiesen, dass insbesondere das Programm Soziale Stadt Anknüpfungspunkte für eine soziallagenbezogene Gesundheitsförderung und Prävention bietet. Das Präventionsgesetz soll die Gesundheitsförderung direkt im Lebensumfeld in Kitas, Schulen, am Arbeitsplatz und im Pflegeheim stärken.³⁸

Bisher nicht gelungen ist dagegen die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Bundesebene im Bildungsbereich – wohl nicht zuletzt auch wegen der grundsätzlichen Länderzuständigkeit für Bildungsfragen, die den Beitrag des Bundes in diesem Politikfeld begrenzt. So wurden weder das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ des BMBF aus dem Jahr 2003 zur Unterstützung von Ganztagschulen noch das Bildungs- und Teilhabepaket zur Unterstützung von bedürftigen Kindern und Jugendlichen des BMAS dazu genutzt, um es mit der Sozialen Stadt zu verknüpfen oder die Förderung gezielt in sozial benachteiligte Stadtteile zu lenken.

Nach Auskunft des BMUB sei im BMAS aber nach einer längeren Anlaufphase des Bildungs- und Teilhabepakets die Idee aufgekommen, die Instrumente der Sozialen Stadt zu nutzen, um Informationen zum Programm und zur Antragstellung zu verbreiten. Über das BMUB wurden dann noch nachträglich die Quartiersmanagements über das Bildungspaket informiert, um Zielgruppen im Quartier besser zu erreichen.³⁹

Die vom BMUB vorbereitete Ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt soll künftig als Basis für die Zusammenarbeit mit weiteren Bundesressorts dienen.⁴⁰ Darüber hinaus soll sie auch eine Grundlage für die Zusammenarbeit mit Akteuren z. B. aus der Wirtschaft, Verbänden, Stiftungen, Zivilgesellschaft und Kirchen schaffen.

Die Länder erprobten bei der Ressourcenbündelung recht unterschiedliche Aktivitäten. Insbesondere zu Beginn der Programmumsetzung gab es viele ressortübergreifende Steuerungsrounds, die nach Auskunft der befragten Ländervertreter aber ohne größere Bündelungseffekte blieben und mit der Zeit an Bedeutung verloren.⁴¹ Folgende Gründe wurden dabei genannt:

1. Fragen der Programmkoordination und -bündelung sollten nicht auf einer abstrakt theoretischen Ebene diskutiert, sondern projektbezogen geklärt werden,
2. die Wahrnehmung habe bestanden, dass auf Staatssekretärssebene immer weniger abgestimmt werden konnte und das Interesse in dieser Runde nicht mehr da gewesen sei,
3. es war zunehmend schwieriger, Themen für den Informationsaustausch zu finden, oder
4. die drastische Mittelkürzung auf Bundesebene habe zu einem Bedeutungsverlust geführt.

Im Ergebnis dieser Steuerungsrounds wurde in erster Linie ein Informationsaustausch erreicht. Dieser mündete in einigen Fällen in der Erstellung von Übersichten oder Arbeitshilfen zu integrierbaren Förderprogrammen, die den Städten und Gemeinden zur Verfügung gestellt wurden.

In einigen Ländern (insbesondere den Stadtstaaten sowie Nordrhein-Westfalen und teilweise Brandenburg und Hessen) haben sich jedoch auch Strukturen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit herausgebildet, die nach wie vor bestehen und für die Steuerung des Programms von Bedeutung sind (siehe Tabelle 4 und 5).

38 Auf Grundlage des Präventionsgesetzes wird eine nationale Präventionsstrategie entwickelt, die u. a. nationale Rahmeneempfehlungen und Landesrahmenvereinbarungen beinhaltet. Inwiefern der Soziale-Stadt-Bezug in diesen Eingang findet, wird sich erst noch zeigen.

39 Gespräch mit dem BMUB.

40 Ebd.

41 Zu nennen sind insbesondere die INTERMAG in Bayern (trifft sich nicht mehr regelmäßig), die Staatssekretärsrunde in Berlin (bis 2006/2007), die ressortübergreifende Arbeitsgruppe in Brandenburg (bis ca. 2006/2007), Ansätze zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit in Hessen (wurde auf die Fachebene verlagert), die IMAG in Mecklenburg-Vorpommern (bis 2007), die IMAG in Niedersachsen (bis 2007/2008), die Lenkungsgruppe Soziale Stadt in Rheinland-Pfalz (tagt einmal im Jahr zu vorhabenbezogenen Fragen), die ressortübergreifende Steuerungsgruppe in Sachsen (stellte nach kurzer Zeit ihre Tätigkeit ein), die Thüringer Arbeitsgemeinschaft Soziale Stadt (2000 bis 2003) oder die IMAG in Schleswig-Holstein (bestand nur in der Anfangszeit). Lediglich die Länder Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt verankerten zu keinem Zeitpunkt formelle Strukturen zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit im Zuge der Umsetzung des Programms Soziale Stadt (Quelle: Interviews mit den zuständigen Fachreferaten auf Länderebene).

Tabelle 4: Ansätze zur Mittelbündelung und ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf Länderebene

Berlin	<p>In Berlin findet seit 2000 eine Bündelung mit EFRE-Mitteln statt, die seit 2007 auch für sozio-integrative Maßnahmen genutzt werden. Zudem wurden auf Grundlage des „Monitorings Soziale Stadtentwicklung“ 2008 und 2009 fünf größere zusammenhängende Aktionsräume festgelegt, in denen sich viele soziale Probleme konzentrieren. Mit Hilfe der Initiative „Aktionsräume plus“ wurde angestrebt, dort die Aktivitäten der Städtebauförderung besser zu bündeln und die ressortübergreifende Vernetzung, Kommunikation und Koordination auf Ebene der Senats- und Bezirksverwaltungen sowie mit weiteren Vertretern zu verbessern.</p> <p>Hierzu wurden vier Facharbeitsgruppen zu den Handlungsfeldern „Bildung, Jugend und Ausbildung“, „Arbeit und Wirtschaft“, „Kultur, Gemeinwesen und Integration“ sowie „Quartiere und öffentlicher Raum“ gegründet. Aufgrund von begrenzten Ressourcen bestehen nach Auslaufen der Initiative nur noch zwei Facharbeitsgruppen zu „Bildung“ und „Nachbarschaft“. In diesen Bereichen konnten erste Erfolge im Rahmen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit erzielt werden. So hat die Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen im Jahr 2014 ein eigenständiges Landesprogramm „Integrationslotsen“ aufgelegt, das an den Erfahrungen des im Programm Soziale Stadt erprobten Projektansatzes „Stadtteilmütter“ anknüpft.</p> <p>Die ressortübergreifende Abstimmung mit der Bildungsverwaltung hat dazu geführt, dass durch das Bonusschulprogramm seit 2014 Schulen in den Aktionsräumen zusätzliche Mittel bekommen. Zudem stellen die Aktionsräume in der Förderperiode 2014-2020 die Gebietskulisse für das Förderprogramm „Zukunftsinitiative Stadtteil“ dar, in dem Städtebauförderungsmittel mit Mitteln aus EFRE und den Ressorts Soziales und Kultur gebündelt werden.</p>
Brandenburg	<p>In Brandenburg fand insbesondere in der Förderperiode 2000 bis 2006 eine Bündelung mit EFRE-Mitteln für Programmgebiete der Sozialen Stadt und weitere benachteiligte Gebiete statt. Das Landesprogramm „Zukunft im Stadtteil“ (ZiS) förderte ausgewählte Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf in insgesamt 16 Städten. Zwischen 2007 und 2013 wurde die EFRE-Förderung des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung (MIL) zur kleinräumigen nachhaltigen Stadtentwicklung stärker auf Gebiete mit Entwicklungspotenzialen (Regionale Wachstumskerne und Stadtumbau-Städte) ausgerichtet.</p> <p>Eine Verknüpfung mit Soziale-Stadt-Maßnahmen blieb für die Städte und Gemeinden aber weiterhin möglich. Ergänzend hierzu wurde mit ESF-Mitteln ein Ideenwettbewerb „Vielfalt und sozialer Zusammenhalt in Brandenburgs Städten – Lebensräume gemeinsam gestalten“ ins Leben gerufen. Er richtete sich an die gleichen Fördergebiete und wollte insbesondere die Ausgrenzung von (langzeit-)arbeitslosen Personen verhindern.</p> <p>Im Jahr 2009 startete das Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz u.a. mit dem MIL, Krankenkassen und der Landesarbeitsgemeinschaft Brandenburg Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement die Initiative „Gemeinschaftsinitiative für eine soziale und gesunde Stadt“. Dabei liegt der Schwerpunkt auf sozial benachteiligten Stadtteilen.</p>

Quelle: Interviews mit den Städtebauförderungsreferaten der Länder

In Bezug auf die Mittelbündelung können auf Länderebene insbesondere folgende Ansätze unterschieden werden:

- Es ist nur in wenigen Fällen gelungen, dass von anderen Fachressorts Programme aufgelegt wurden, die sich unmittelbar auf Soziale-Stadt-Gebiete oder sozial benachteiligte Quartiere beziehen und als Partnerprogramme bezeichnet werden können. Zu nennen sind hier insbesondere das kommunale Handlungsprogramm „Wohnen in Nachbarschaften“ des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr sowie der Senatorin für Soziales in Bremen und das hessische Förderprogramm zur Unterstützung der Gemeinwesenarbeit in Stadtteilen mit besonderen sozialen und integrationspolitischen Herausforderungen.
- Ein anderer Ansatz besteht darin, dass eine Bündelung von Soziale-Stadt-Mitteln mit EFRE- oder ESF-Mitteln vorgenommen wird, um den Förderumfang und das Förderspektrum bei der sozialen Stadtentwicklung zu erweitern. Beispiele hierzu finden sich insbesondere in Berlin, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg (siehe Tabelle 4 und 5). Hierdurch können in den Fördergebieten der Sozialen Stadt auch nicht-investive Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Integration, Soziales und Arbeit umgesetzt werden. Die Umsetzung und Steuerung erfolgt in den meisten Fällen in Abstimmung mit den zuständigen Fachressorts durch die für die Städtebauförderung zuständigen Referate. Es gibt aber auch einzelne Ansätze, in denen die Einbindung anderer Fachressorts in die Umsetzung gelang, wie etwa bei der EFRE-Förderung zur lokalen Ökonomie.
- In anderen Ländern findet oder fand eine Bündelung von Städtebauförderungsmitteln mit EU-Mitteln statt. Diese konzentrierte sich aber in der Regel nicht auf Soziale-Stadt-Gebiete, sondern schloss auch Gebiete anderer Städtebauförderungsprogramme oder Landesprogramme sowie teilweise ganz andere Räume ein. Zudem war mit der Bündelung nicht immer eine Ausweitung des Förderspektrums verbunden. Zu nennen sind hier insbesondere die EFRE-

Tabelle 5: Ansätze zur Mittelbündelung und ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf Länderebene

Bremen	<p>In Bremen wurde kurz vor Auflage der Sozialen Stadt ein kommunales Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ (WiN) ins Leben gerufen, das sowohl investive als auch konsumtive Maßnahmen in Gebieten mit besonderen Entwicklungsbedarfen fördert und in Bremen komplementär zur Sozialen Stadt zum Einsatz kommt. Anfangs wurden die beiden Programme über eine interministerielle Arbeitsgruppe gesteuert.</p> <p>Aufgrund veränderter Schwerpunktsetzungen im Bauressort kam es zu einer deutlicheren Trennung der beiden Programme. Die Abstimmungen sind in Bremen leichter als in einem Flächenland. Allerdings hat Bremen als Haushaltsnotlageland keinen großen Handlungsspielraum.</p>
Hamburg	<p>In Hamburg gibt es einen Leitungsausschuss für die Programmsteuerung, in dem die Ressorts Stadtentwicklung und Wohnen, Umwelt und Energie, Schule und Berufsbildung, Soziales, Familie und Integration, Wirtschaft, Verkehr und Innovation, Kultur, Gleichstellung und Inneres und Sport sowie die für die Umsetzung der Integrierten Stadtteilentwicklung verantwortlichen Bezirksämter vertreten sind. Dieser trifft sich quartalsweise. Im Vordergrund stehen gebietsbezogene Entscheidungen über das Integrierte Entwicklungskonzept, die Abschlussbilanzierung, das Nachsorge- und Verstetigungskonzept, die Verlängerung von Fördergebietslaufzeiten und programmstrategische Themen.</p> <p>Mit dem Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) verfolgt Hamburg das Ziel, durch eine verbindliche ressortübergreifende Kooperation neben den Mitteln der Integrierten Stadtteilentwicklung verstärkt auch die Mittel anderer Fachressorts, der Bezirksämter, öffentlicher Unternehmen und privater Akteure problembezogen einzusetzen. Die Frage der Mittelbündelung ist dabei weniger auf andere Landesprogramme ausgerichtet als vielmehr eine projektbezogene Finanzierungsfrage.</p> <p>Die aktuellen Förderrichtlinien von 2013 sehen vor, dass mit dem Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung (RISE), in welches das Programm Soziale Stadt eingebettet ist, in der Regel bis zu 50 % der förderfähigen Gesamtkosten eines Projekts finanziert werden, so dass regelhaft eine anteilige Kofinanzierung aus Landesmitteln anderer Ressorts bereitgestellt wird. Die Mittelbündelung ist damit eine explizite Zielsetzung der Integrierten Stadtteilentwicklung und handlungsleitend für andere Fachressorts.</p> <p>Flankierend können für den Gebietsentwicklungsprozess anteilig Finanzierungen von nicht-investiven Maßnahmen mit Mitteln der Integrierten Stadtteilentwicklung gefördert werden. (Landesmittel, die nicht im Rahmen der Städtebauförderung abgerechnet werden). Darüber hinaus werden in den Fördergebieten insbesondere auch Projekte durch EU Mittel (Landes- und Bundes-ESF oder -EFRE) kofinanziert.</p>
Hessen	<p>In Hessen setzt das Ministerium für Soziales und Integration seit 2015 ein Förderprogramm zur Unterstützung der Gemeinwesenarbeit in Stadtteilen mit besonderen sozialen und integrationspolitischen Herausforderungen um. Ziel der Förderung ist es, Kommunen bei der Entwicklung ihrer Quartiere mit vielen sozialen Problemen durch passgenaue, innovative und sozial-integrative Maßnahmen zu unterstützen.</p> <p>Hierzu werden der Auf- und Ausbau einer Unterstützungs- und Koordinationsstelle im Quartier sowie Projekte gefördert. Zudem wurden in Hessen die Modellvorhaben von einer interministeriellen Jury ausgewählt, in der die Ressorts Soziales, Inneres, Schule und Integration vertreten waren.</p>
Nordrhein-Westfalen	<p>In Nordrhein-Westfalen besteht eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG), die über integrierte Handlungskonzepte berät, Empfehlungen für die Aufnahme von Gesamtmaßnahmen in das Programm ausspricht und über die Auswahl von EFRE-Vorhaben zur nachhaltigen Stadtentwicklung entscheidet.</p> <p>Nach Auskunft des zuständigen Fachreferats haben die beteiligten Ressorts insbesondere in der Anfangszeit, ausgehend von der Beratung in der IMAG geprüft, ob sie aus eigenen Mitteln Teile der Förderung übernehmen können. Teilweise hat sich hieraus ein konzeptionelles Mainstreaming ergeben. So stellt das Schulministerium inzwischen systematisch mehr Mittel für Kitas in Soziale-Stadt-Gebieten bereit.</p> <p>Aufgrund von Haushaltskürzungen war die Beteiligung anderer Ressorts mit der Zeit schwieriger geworden. Eine Neubelebung der IMAG fand mit dem Regierungswechsel 2010 und dem neuen Leitthema der Prävention sowie dem Modellvorhaben „Kein Kind zurücklassen“ statt. Das Programm Soziale Stadt wird dabei als Nukleus verstanden, um andere Ressorts „mitzunehmen“. Darüber hinaus sollen die Operationellen Programme zu den Strukturfonds (EFRE und ESF) einen Beitrag zur Prävention leisten.</p> <p>Dieser Ansatz findet sich auch in der Förderperiode 2014-2020 wieder, wodurch eine Bündelung von Städtebauförderungs- und EU-Mitteln ermöglicht wird. Zudem werden seit 2007 mit EFRE-Mitteln Vorhaben zur lokalen Ökonomie in Soziale-Stadt-Gebieten unterstützt, die sich auf die Integrierten Handlungskonzepte beziehen und inhaltlich vom Wirtschaftsministerium des Landes begleitet werden. Die Entscheidung über die Auswahl der Fördermaßnahmen fällt die IMAG.</p>

Quelle: Interviews mit den Städtebauförderungsreferaten der Länder

Förderung zur nachhaltigen Stadtentwicklung in der Förderperiode 2007 bis 2013 (in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen), die EFRE-Förderung des Landes Hessen zur Unterstützung von Vorhaben zur lokalen Ökonomie in ausgewählten Stadterneuerungsgebieten und die EFRE-Förderung des Landes Niedersachsen zur Unterstützung von städtischen Krisengebieten in der Förderperiode 2000 bis 2006.

- Darüber hinaus gibt es auf Länderebene weitere Förderprogramme anderer Ministerien, die zwar nicht explizit auf Soziale-Stadt-Gebiete ausgerichtet sind, in den Fördergebieten aber mit Maßnahmen der Sozialen Stadt gebündelt werden können, wie z.B. ESF-Programme der Länder zur Integration von Langzeitarbeitslosen (vgl. IFS 2010a).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Auf kommunaler Ebene ist die ressortübergreifende Zusammenarbeit zur Umsetzung der Sozialen Stadt den Ergebnissen bisheriger Untersuchungen zufolge sehr viel stärker ausgeprägt als auf Länder- oder Bundesebene. Dabei handelt es sich oftmals um operativ ausgerichtete Koordinierungsgremien (vgl. u.a. Statusbericht 2014: 25; Bundestransferstelle 2013: 10ff.; IFS/IfP 2008: 12ff). Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Kommunalbefragung 2015 wider: In den meisten Fällen sind mehrere Ressorts an der Erarbeitung und Aufstellung des IEK beteiligt (vgl. Kapitel 3.3).

Die Fallstudien bestätigen, dass sich in den meisten Programmkommunen bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt ressortübergreifende Steuerungs- oder Arbeitsgruppen gebildet haben. Während bei einigen Arbeitsgruppen die Entscheidung über Projektbewilligungen im Vordergrund steht (wie z.B. die Lenkungsgruppe in Bad Kreuznach, die über die Vergabe der Mittel aus dem Verfügungsfonds entscheidet), diskutieren andere Arbeitsgruppen eher programmübergreifend gebietsbezogene Steuerungs- und Bündelungsfragen (wie z.B. der Arbeitskreis Südstadt in Neuruppin). In den Fallstudien Darmstadt, Emden und Nürnberg wird berichtet, dass der Aufbau eines Arbeitskreises die zuvor wenig ausgeprägte abteilungs- bzw. ämterübergreifende Zusammenarbeit stark befördert habe oder deutliche Impulse für ein integriertes Arbeiten setzen konnte.

In einigen Fällen wurde an bereits bestehenden Strukturen zur Zusammenarbeit angeknüpft. Ein Beispiel ist der ressortübergreifende Arbeitskreis in Neuruppin Südstadt, der bereits 1994 für das Städtebauförderprogramm zur Erneuerung von



Spielhaus Bremen-Lüssum

Foto: empirica ag

Großwohnsiedlungen eingerichtet wurde. Seit 1999 werden in diesem Gremium auch die Soziale Stadt sowie die Bündelung mit weiteren Programmen diskutiert. Der Arbeitskreis hat beratende Funktion für die Stadtverwaltung und tagt halbjährlich. Neben verschiedenen Ämtern der Stadtverwaltung (u.a. Stadtentwicklung, Planung, Bildung, Soziales, Sport) sind in dem Arbeitskreis der Landkreis Ostprignitz-Ruppin, Träger von Einrichtungen im Stadtteil sowie die Wohnungswirtschaft vertreten. Der Fallstudienanalyse zufolge hat sich der Arbeitskreis aufgrund der langjährigen Zusammenarbeit „als effektives Steuerungsinstrument etabliert, welches die zentralen Akteure an einen Tisch bringt und wesentliche Fragen der Programmumsetzung erörtert“ (Fallstudie Neuruppin: 136).

Hinsichtlich der Berücksichtigung weiterer Förderprogramme kommt Programmen von Bund und Ländern, die mit Hilfe von ESF- oder EFRE-Mitteln umgesetzt werden und sich direkt auf Soziale-Stadt-Gebiete beziehen (BIWAQ und LOS), eine besondere Bedeutung zu. Hier machen sich die Bündelungsaktivitäten auf Bundes- und Länderebene positiv bemerkbar. Programme aus anderen Ressorts, die sich nicht direkt auf Fördergebiete der Sozialen Stadt beziehen, von diesen aber auch in Anspruch genommen werden können (wie z.B. „Offensive Frühe Chancen“, das Bildungs- und Teilhabepaket oder „Integration durch Qualifizierung“), spielten dagegen eine vergleichsweise geringe Rolle (siehe Abbildung 8).

Erste übergreifende Aussagen zu den tatsächlich erfolgten Bündelungsaktivitäten lassen sich den Daten des Elektronischen Monitorings (eMo) zum Berichtsjahr 2013 entnehmen. Den eMo-Angaben

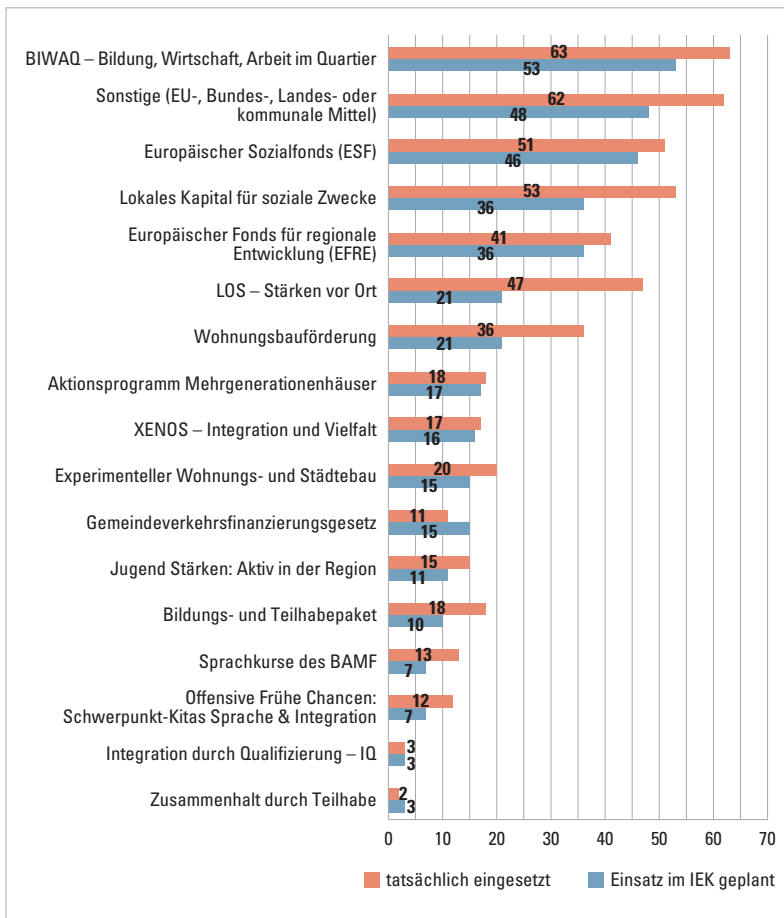


Abbildung 8: Im IEK genannte Förderprogramme und deren tatsächlicher Einsatz (Anzahl der Nennungen)

Quelle: Bundesweite Kommunalbefragung 2015, Frage 16.2, N=119

zufolge fand im Jahr 2013 in fast 80 % der Fördergebiete eine Bündelung mit weiteren Finanzierungsquellen statt. Am häufigsten wurden private Mittel genannt (52 %), gefolgt von zusätzlichen kommunalen Mitteln (44 %) und solchen aus EU-Programmen (37 %). Zum Umfang der zusätzlichen Mittel in Relation zur Gesamtmaßnahme liegen jedoch keine Angaben vor, was die Bewertung der Relevanz der einzelnen Finanzierungsquellen erschwert. Weitere Förderprogramme des Bundes und der Länder, KfW-Programme und die Gemeinschaftsaufgaben spielten nur eine geringe Rolle. Die Bedeutung der Mittelbündelung für die Durchführung der Gesamtmaßnahme wird in knapp der Hälfte der Fälle als hoch oder sehr hoch eingeschätzt.⁴²

Nach Auswertung der Finanzierungsquellen, die zusätzlich zum Einsatz kamen, fiel die Mittelbündelung auf Ebene der Gesamtmaßnahme in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich aus:

- Auffällig hohe Anteile von Gebieten mit Mittelbündelung weisen die drei Stadtstaaten sowie

Brandenburg, Schleswig-Holstein, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen auf.

- Zusätzliche kommunale Mittel kamen insbesondere in den Fördergebieten in den Stadtstaaten sowie in Bayern und Sachsen zum Einsatz.
- Die Bündelung mit EU-Mitteln fällt in jenen Ländern überdurchschnittlich hoch aus, in denen auf Länderebene eine besondere Ausrichtung der EU-Strukturfondsförderung zur nachhaltigen Stadtentwicklung auf Gebiete der Sozialen Stadt vorgenommen wird.

Aus den Fallstudien geht hervor, dass in fast allen Gebieten die Mittel der Sozialen Stadt mit zusätzlichen öffentlichen oder privaten Mitteln gebündelt werden. Zusätzlich zur Städtebauförderung wurden insbesondere BIWAQ oder andere auf die Soziale Stadt bezogene (ESF- und EFRE-)Programme von Bund und Ländern umgesetzt. Teilweise kommen auch weitere kommunale Finanzquellen zum Einsatz (Bremen, Emden, Kiel, Nürnberg, Offenburg, Stendal). Dabei zeigt sich, dass die Bündelung mit zusätzlichen kommunalen Mitteln stark von der Haushaltslage in den Städten und Gemeinden abhängt. Einige finanzschwache Kommunen haben bereits Probleme, den Eigenanteil aufzubringen (Bad Kreuznach, Sömmerda).

Hinsichtlich der Bündelung mit privaten Mitteln stellen die Wohnungsunternehmen oder -genossenschaften wichtige Partner in der Programmumsetzung dar. Sie beteiligen sich in mehreren Gebieten an der Umsetzung und teilweise auch Finanzierung von Projekten (Berlin-Heerstraße Nord, Dortmund, Dresden, Hamburg). Zu einer Einbeziehung von weiteren Akteuren, z.B. Unternehmen oder Stiftungen, kommt es nur sehr vereinzelt. So wurden in Nürnberg verschiedene Ansätze zur Beteiligung von Unternehmen und Krankenkassen an Maßnahmen der integrierten Stadtentwicklung in benachteiligten Stadtteilen entwickelt, wie z. B. das Konzept der Stadtteilpatenschaft oder ein Verfügungsfonds für Mikroprojekte zur Gesundheitsförderung. In einzelnen Fallstudien wird darauf verwiesen, dass in den Fördergebieten auch Möglichkeiten von Stiftungen zum Einsatz kommen, wie z. B. das Programm „Aufschwung für frühe Chancen“ der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (Berlin-Heerstraße Nord), eine zusätzliche Förderung im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung“ (Kiel) oder Inklusionsprojekte der Stiftung Finneck (Sömmerda).

Die bisher eher marginale Beteiligung von Unternehmen und Stiftungen an Maßnahmen der sozia-

42 Elektronisches Monitoring (eMo) Berichtsjahr 2013, Frage A-4.2, N=337.

len Stadtentwicklung spiegelt sich auch in den Ergebnissen der ExWoSt-Untersuchung „Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung“ wider, die neben der Begleitung von acht Modellvorhaben auch zwei Onlinebefragungen von rund 2.600 Stiftungen und 970 Unternehmen beinhaltete (BBSR 2015b). Demnach findet das Engagement von Unternehmen und Stiftungen bisher kaum gezielt in sozial benachteiligten Stadtteilen statt (15 % der befragten Stiftungen, 16 % der befragten Unternehmen). Allerdings führt die thematische Auswahl von Projekten (z. B. im Bildungsbereich) oftmals dazu, dass Unternehmen und Stiftungen auch in benachteiligten Stadtteilen aktiv sind. In der Summe gaben 58 % der Stiftungen und 54 % der Unternehmen an, dass sie (auch) in benachteiligten Stadtteilen tätig werden, wobei der räumliche Kontext dabei oftmals eine untergeordnete Rolle spielt (ebd.: 20f).

Ergebnisse und Wirkungen

Die vorliegenden Fallstudienuntersuchungen ermöglichen erste Aussagen bezüglich der erzielten Ergebnisse und Wirkungen vor Ort. In mehreren Fallstudienberichten wird darauf verwiesen, dass die Bündelung mit anderen Programmen eine integrierte Umsetzung von investiven und nicht-investiven Maßnahmen ermöglicht habe (Bergheim, Berlin, Darmstadt, Langquaid, Sulzbach).

Anderen Fallstudien zufolge hat eine fehlende Bündelung mit nicht-investiven Programmen dazu geführt, dass mit dem Programm Soziale Stadt die verschärften sozialen Probleme (insbesondere in den Bereichen Bildung und Arbeit) nicht angegangen werden konnten (Bad Kreuznach, Dresden). Ebenso wurde die Soziale Stadt aufgrund fehlender Mittel für nicht-investive Maßnahmen in erster Linie als ein bauliches Programm gesehen (Emden, Nürnberg, Stendal). In anderen Programmkommunen wird bei der Förderung nicht-investiver Maßnahmen vor allem auf die Phase der Modellvorhaben verwiesen (Dresden, Kiel, Offenburg), oder es wurden Mittel aus dem Verfügungsfonds genutzt, um auch anspruchsvollere, nicht-investive Projekte wie Qualifizierungsmaßnahmen zu finanzieren (Schwerin).

Private Investitionen konnten den Fallstudien zufolge in mehreren Gebieten mit Anreizen zur Sanierung, Instandsetzung oder Fassadengestaltung erzielt werden (insbesondere in Bergheim, Hamburg, Langquaid, Neuruppin, Offenburg, Sulzbach). In Großwohnsiedlungen haben sich hier die Wohnungsunternehmen oder -genossenschaften als wichtige Partner erwiesen, die in einigen Fällen auch bereit waren, sich mit der mietfreien Bereitstellung von Räumen, durch eine Beteiligung am

Verfügungsfonds (Berlin-Heerstraße Nord) oder an der Finanzierung eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements an der Programmumsetzung zu beteiligen (Dortmund). Auch in einigen innerstädtischen Quartieren ist es mit Hilfe von Fassadenprogrammen gelungen, private Investitionen von Einzeleigentümern anzuregen (z. B. Bergheim, Langquaid, Offenburg).

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Ressortübergreifende Arbeitsgruppen ohne konkreten politischen Auftrag haben sich auf Bundes- und Landesebene nur bedingt als förderlicher Faktor erwiesen. Vielmehr scheint es auf Bundes- und auf Landesebene vor allem darauf anzukommen, dass von den Städtebauförderungsreferaten konkrete Anlässe genutzt werden, um gezielte Aktivitäten zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit zu entfalten, wie z. B. die Vorbereitung einer neuen Gesetzesvorlage oder die Programmierung eines neuen Förderprogramms. Gemeinsam mit den verantwortlichen Fachressorts kommt es dann darauf an, mögliche Anknüpfungspunkte herauszuarbeiten und Bezüge zur Sozialen Stadt herzustellen. Eine solche Abstimmung erfordert viel Initiative und einen langen Atem, da das Ressortdenken in der Regel sehr ausgeprägt ist und ein Quartiers- oder Sozialraumbezug in vielen Fachressorts bislang weniger wichtig ist. Damit andere Fachressorts auf Bundes- oder Länderebene bereit sind, in ihren Programmen oder Instrumenten Bezüge zur Sozialen Stadt zu verankern, müssen sie zunächst von dem Mehrwert (wie z. B. eine bessere Zielgruppenerreichung und zielgerichteter Mitteleinsatz durch die fachübergreifende Zusammenarbeit vor Ort) überzeugt werden. Dabei hat es sich bewährt, wenn über Jahre hinweg ein kontinuierlicher programmbezogener Austausch mit einem anderen Fachressort stattfindet (wie z. B. mit dem Kinder- und Jugendbereich des BMFSFJ), um ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln.

In den Ländern, in denen ESF- oder EFRE-Mittel gebündelt werden, ist eine ressortübergreifende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene leichter, da mit einem stärker integrierten Förderansatz alle erforderlichen Handlungsfelder (insbesondere auch Bildung und Integration) angesprochen werden können. Hier besteht die Herausforderung in erster Linie darin, die anderen Fachressorts zu einer Zusammenarbeit zu gewinnen, um deren Fachexpertise einzubeziehen und gemeinsam an einer Verstärkung der Ansätze zu arbeiten.

Für die Mittelbündelung auf kommunaler Ebene hat es sich zudem als hilfreich erwiesen, wenn bestehende programmübergreifende Steuerungs- oder Arbeitsgruppen sozialraumbezogene Abstimmun-

gen über die Ressortgrenzen hinweg genutzt wurden (Kiel, Neuruppin) oder wenn der Bürgermeister, die Lokalpolitik und die Verwaltungsspitze den integrierten Entwicklungsansatz und die Abstimmungsprozesse unterstützten (Langquaid, Offenburg, Sömmerda). In diesen Fällen gelang es eher, die ressortübergreifende Abstimmung nicht nur für eine Bewilligung von Einzelprojekten vorzunehmen, sondern diese auch für die Bündelung mit anderen Förderprogrammen und eine fachübergreifende Steuerung zu nutzen.

Als Hemmnisse wurden dagegen u.a. der angespannte Finanzhaushalt der Kommune (Bad Kreuznach, Sömmerda) sowie Planungsunsicherheiten aufgrund der Mittelkürzungen auf Bundesebene (Berlin-Heerstraße Nord, Dresden) genannt. Ein weiteres Hindernis insbesondere für kleinere Städte und Gemeinden sind die teilweise sehr hohen Anforderungen, die mit der Europäischen Strukturfondsförderung verbunden sind. Dies macht die Beteiligung an Partnerprogrammen, die über den ESF finanziert sind, bisweilen schwieriger.⁴³

Mögliche Hemmnisse für ein stärkeres Engagement von Stiftungen und Unternehmen stellen den Ergebnissen einer BBSR-Studie zufolge zum einen fehlende Informationen und Kontakte dar. Zum anderen können auf Seiten der Unternehmen Vorbehalte bestehen, dass das eigene Engagement in komplexeren Konstellationen nicht mehr ausreichend sichtbar werde (BBSR 2015b: 23). Zudem müssten die Partner das Gefühl haben, mit ihrem Engagement im Quartier etwas bewegen zu können, so dass eine zu verfestigte Problemlage auch das Gefühl der Überforderung auslösen könne (ebd.: 69). Förderlich wirkt es sich dagegen für ein privates Engagement aus, wenn die Unternehmen und Stiftungen einen individuellen Bezug zum Quartier haben oder wenn eine gezielte Ansprache von ausgewählten Unternehmen und Stiftungen stattfindet (ebd.: 72).

3.3 Integrierte Entwicklungskonzepte

Integrierte Entwicklungskonzepte (IEK)⁴⁴ enthalten konkrete, langfristig wirksame und vor allem lokal abgestimmte Lösungen für eine Vielzahl von Herausforderungen aufgrund von städtebaulichen, funktionalen oder sozialräumlichen Defiziten. Ein IEK zeigt diese Probleme für einen konkreten Teilraum auf und bearbeitet sie ergebnisorientiert. Da-

bei berücksichtigt es regionale und gesamtstädtische Rahmenbedingungen (vgl. BMUB 2015c: 6). Das IEK ist somit das zentrale strategische Instrument für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt (vgl. § 171e Abs. 4 BauGB). Bund und Länder binden daher die Förderfähigkeit der Soziale-Stadt-Gebiete bereits seit der Einführung an ein solches Konzept. Diesbezüglich kann die Soziale Stadt als Vorreiter für andere Programme der Städtebauförderung gelten (z.B. für das Programm Stadtumbau Ost).

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Bereits im ersten ARGEBAU-Leitfaden von 1998 wurden IEK empfohlen, die „eine offene Rahmenplanung beinhalten, die in erster Linie von den örtlichen Akteuren [...] während des Stadtteilentwicklungsprozesses mit möglichst viel Eigeninitiative auszufüllen ist“ (ARGEBAU 1998: 11). Weiterhin wird dort gefordert: „Die Kosten- und Finanzierungsübersichten müssen den notwendigen gebündelten Mitteleinsatz aus unterschiedlichen privaten und öffentlichen Haushalten widerspiegeln“ (ebd.). Die Aufstellung eines integrierten Entwicklungskonzepts war dann auch bereits in der ersten Verwaltungsvereinbarung, die das Programm Soziale Stadt behandelte, als Fördervoraussetzung festgeschrieben (VV Städtebauförderung 1999, Art. 2 Abs. 4). Im Rahmen der ersten Zwischenevaluierung wurde betont, dass auch „von Seiten der Programmbegleitung [...] großer Wert auf ihre Erarbeitung gelegt“ wurde, „um die Handlungsschwerpunkte, die Ziele und entsprechende Projekte gebietsbezogen festzuschreiben und aufeinander zu beziehen“ (IfS 2004: 84).

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

In der Verwaltungsvereinbarung wird „ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind“, verbindlich gefordert. Zur Ausgestaltung der Konzepte heißt es dort weiter: „Das Entwicklungskonzept ist in ein gegebenfalls bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten bzw. davon abzuleiten, die Aktualität des Entwicklungskonzepts ist sicherzustellen, zudem sind darin Aussagen zur langfristigen Verstetigung erfolgreicher Maßnahmen über den Förderzeitraum hinaus zu treffen“ (VV Städtebau-

43 Vgl. hierzu auch Bundestransferstelle 2013; BMVBS 2012b: 59.

44 Die Bezeichnung integrierter Entwicklungskonzepte variiert in den Fördergebieten. Teilweise werden diese auch als Handlungskonzepte, Quartierskonzepte, Stadtteilkonzepte etc. bezeichnet. Mit dem Sammelbegriff der integrierten Entwicklungskonzepte (IEK) sind im vorliegenden Bericht auch diese mit einbezogen. Der hier verwendete Begriff umfasst auch die formale Bezeichnung „integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept“ (ISEK), die im BauGB sowie in der VV Städtebauförderung verwendet wird.

förderung 2015). Der Bund unterstützt die Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte durch die Bereitstellung einer Arbeitshilfe für die kommunalen Akteure (vgl. BMUB 2015c). Auch seitens der Länder werden – spätestens seit 2012 – die IEK durchweg als zentrale Voraussetzung für die Programmumsetzung angesehen. Die Förderrichtlinien der Länder enthalten zumeist entsprechende Hinweise, bzw. es ist geplant, dies im Zuge geplanter Überarbeitungen der Richtlinien aufzunehmen.

In einzelnen Ländern (bspw. Rheinland-Pfalz) wird seitens des Landes die Beauftragung eines externen Dienstleisters erwartet. Vorgaben zum Turnus der Fortschreibung gibt es bspw. in Berlin (bis 2012 jährlich, seit 2013 alle zwei Jahre) und Schleswig-Holstein (Prüfung der Erforderlichkeit alle fünf Jahre).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Der Verbreitungsgrad integrierter Entwicklungskonzepte ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen⁴⁵ und inzwischen außerordentlich hoch: 89 % der Fördergebiete verfügten Anfang 2015 über ein IEK.⁴⁶ Allerdings gibt es nach wie vor Fördergebiete, die auch nach mehrjähriger Förderung über kein IEK verfügen.⁴⁷ Die Gründe dafür sind unterschiedlich, meist werden andere Konzepte (meist gesamtstädtische Entwicklungskonzepte oder Stadtumbaukonzepte) ersatzweise als Handlungsgrundlage herangezogen.

In etwa drei Vierteln der Fördergebiete werden die Konzepte unmittelbar im Kontext der Programm-



Arbeitskreis von Akteuren Nürnberg

Foto: Wolf-Christian Strauss

aufnahme erarbeitet oder im ersten Jahr danach.⁴⁸ Häufig können die Programmkommunen dabei auf konzeptionelle Vorarbeiten zurückgreifen, bspw. auf Vorbereitende Untersuchungen nach BauGB⁴⁹ oder auf Daten eines gesamtstädtischen oder teileräumlichen Monitorings.⁵⁰

Neun von zehn Programmkommunen lassen sich die Konzepte politisch legitimieren, also durch einen Grundsatzbeschluss oder seltener durch Kenntnisnahme des Gemeindeparlaments oder eines Fachausschusses bestätigen.⁵¹ Wie die Fallstudien zeigen, wird damit die Verbindlichkeit der Konzepte erhöht.⁵²

45 Im Jahr 2002 lag in 63 % der Fördergebiete ein Entwicklungskonzept vor, 2006 bereits in 74 % der Fördergebiete (Quelle: Bundesweite Kommunalbefragungen des DIfU 2002 und 2005/2006).

46 Datenquelle: bundesweite Kommunalbefragung 2015 (Frage 1.1, N=235). Einbezogen wurden auch Fördergebiete, die zwar die Existenz eines integrierten Entwicklungskonzepts verneinten, aber als konzeptionelle Grundlage für die Durchführung der Gesamtmaßnahme ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK, ISEK, SEKO) benannt haben (Frage 1.2, N=31).

47 Aus der Auswertung der Begleitinformationen sowie der Kommunalbefragung lassen sich insgesamt acht Fördergebiete eindeutig identifizieren, die seit mehr als fünf Jahren im Programm gefördert werden und gleichwohl in beiden Quellen angeben, dass sie nicht über ein integriertes Entwicklungskonzept verfügen.

48 Datenquelle: bundesweite Kommunalbefragung 2015 (Frage 2, N=204). Auch in der Zusammenschau der Fallstudien zeigt sich, dass die Konzepte mehrheitlich unmittelbar nach der Aufnahme in das Förderprogramm erarbeitet werden.

49 Vorbereitende Untersuchungen wurden gemäß Kommunalbefragung in ca. 30 % der Fördergebiete durchgeführt (2006 lag der Anteil noch bei über 5 % der Fördergebiete; Datenquelle: Kommunalbefragungen 2005/2006 und 2015 (Frage 4.2, N=212). Gemäß den Angaben in den Begleitinformationen wurden in ca. 47 % der Fördergebiete Vorbereitende Untersuchungen durchgeführt (Datenquelle: Elektronische Begleitinformationen – Querauswertung der Datensätze unterschiedlicher Programmjahre (Stand: Programmjahr 2014), Frage 3, N= 510).

50 Auf ein Monitoring kann in ca. 41 % der Gebiete zugegriffen werden (2006 war dies nur in ca. 24 % der Gebiete der Fall; Datenquelle: Kommunalbefragungen 2005/2006 und 2015, Frage 4.2, N=212).

51 Datenquelle: bundesweite Kommunalbefragung 2015 (Frage 3, N=212). Damit ist der Anteil politisch legitimierter Konzepte, der bereits 2002 bei 81 % bzw. 2005/2006 bei über 90 % lag, unverändert hoch (Quelle: bundesweite Kommunalbefragungen des DIfU 2002 und 2005/2006).

52 So z.B. in den Fallstudien Offenburg (Baden-Württemberg), Neuruppin (Brandenburg) und Schwerin (Mecklenburg-Vorpommern) als Einschätzung der lokalen Akteure dokumentiert.

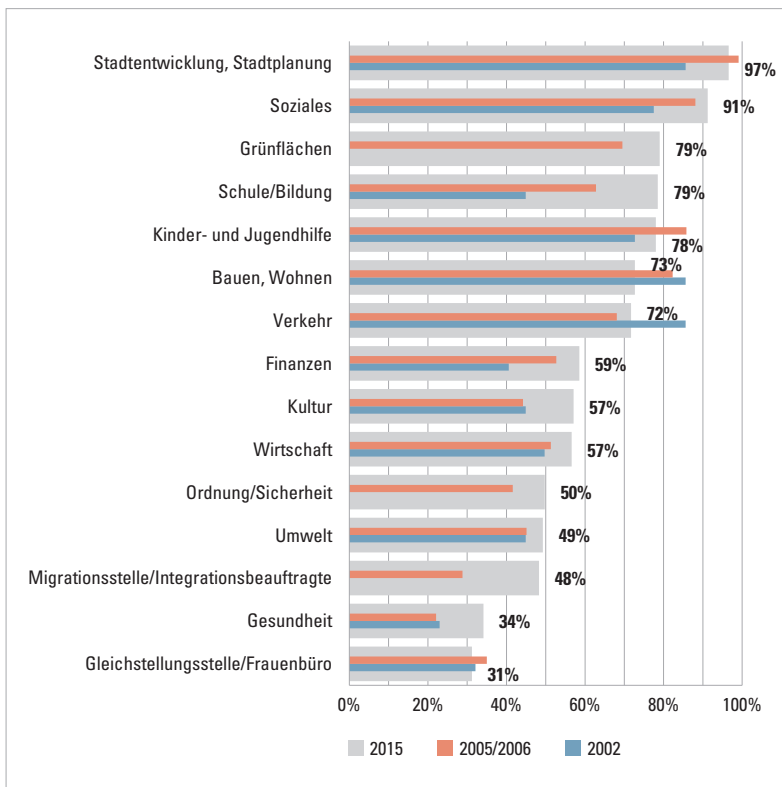


Abbildung 9: An der Erarbeitung und Aufstellung des IEK beteiligte Verwaltungsbereiche

Quelle: Bundesweite Kommunalbefragungen Soziale Stadt 2002, 2005/2006 und 2015 (Frage 9.1, N=205)

Anmerkung: Die Prozentangaben beziehen sich auf die Angaben der Kommunalbefragung 2015. Mehrfachnennungen waren möglich; einige Antwortkategorien wurden bei der Befragung 2005/2006 neu aufgenommen. Für diese liegen keine Vergleichsdaten aus der vorherigen Befragung vor.

Viele Programmkommunen wünschen sich für die Erstellung ihrer integrierten Entwicklungskonzepte eine bessere Unterstützung (Informationsangebote, Arbeitshilfen, Leitfäden) seitens des Landes. Die Einschätzungen unterscheiden sich allerdings sehr stark. Während in einigen Ländern die entsprechenden Transferangebote als hinreichend und hilfreich eingeschätzt werden (v.a. im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern), werden sie in anderen Ländern überwiegend als ausbaufähig betrachtet.⁵³

Die Aussage, dass die Vorgaben des Landes an die Erstellung des IEK zu streng seien und nicht die lokalen Erfordernisse berücksichtigten, wird kaum bestätigt.⁵⁴

In über drei Vierteln der Fördergebiete wird ein externer Dienstleister mit der Erarbeitung des IEK beauftragt, diese Herangehensweise ist unabhängig von der Stadtgröße. Sowohl bei den Fördergebieten in Großstädten als auch in Mittel- und Kleinstädten liegt der Anteil der Konzepte, die direkt in der kommunalen Verwaltung erarbeitet werden, bei knapp 20%.⁵⁵ Ebenfalls in mehr als drei Vierteln der Konzepte liegt die Federführung bei den Planungs- und Bauämtern.⁵⁶ In ca. 13% der Fördergebiete, meist in Großstädten, übernimmt das Sozial- oder Jugendamt ebenfalls eine leitende Rolle (meist jedoch nicht alleine, sondern in Kooperation mit dem Planungsamt).⁵⁷ Das federführende Verwaltungsressort bezieht in den meisten Fällen andere Ressorts bei der Erarbeitung der Konzepte ein. Am häufigsten sind in der Reihenfolge der Nennungen die Ressorts Stadtplanung, Stadtentwicklung, Soziales, Grünflächen, Kinder und Jugendliche, Schule und Bildung, Bauen, Wohnen und Verkehr einbezogen. Eher selten werden die Ressorts Gleichstellung, Gesundheit, Migration, Umwelt, Ordnung und Sicherheit beteiligt.⁵⁸ Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass vor allem in Mittel- und Kleinstädten für diese Verwaltungsbereiche oftmals gar keine eigenständigen Ressorts existieren. Im Vergleich zu früher werden heute Ressorts und Verwaltungsbereiche in mehr Kommunen beteiligt (vgl. Abbildung 9).

Bei der Erstellung der meisten Konzepte erfolgt auch eine Beteiligung weiterer Akteursgruppen (vgl. Abbildung 10). Besonders häufig werden lokale Initiativen und Vereine, die Quartiersbevölkerung, Schulen, das Stadtteilbüro oder Quartiersmanagement, freie Träger sozialer Einrichtungen, die Politik sowie die Wohnungswirtschaft einbezogen (Reihenfolge absteigend nach Häufigkeit). Eher selten beteiligt wird die private Wirtschaft – dies deckt sich mit den weiteren Ergebnissen der Evaluierung (vgl. Kapitel 3.3). Auch Hochschulen, berufsständische Verbände (Kammern) und Stiftungen werden bei der Erstellung der Konzepte eher selten berücksichtigt, was darin liegen mag, dass sie in vielen Städten auch nicht zum relevanten Akteurspektrum gehören (v. a. in kleineren Kommunen).⁵⁹ Insgesamt hat die Zahl der Einbezogenen zugenommen (vgl. Abbildung 10), und es werden insgesamt auch mehr Akteursgruppen beteiligt als früher.

53 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 15, N=199); auch bei der Beantwortung der offenen Frage 20: „Haben Sie Ideen oder Anregungen, wie man das Instrument IEK weiterentwickeln kann?“ wurde mehrfach Unterstützungsbedarf formuliert.

54 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 15, N=199).

55 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 13.1, N=212).

56 In Klein- und Mittelstädten ist dies fast ausschließlich der Fall.

57 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 8, N=97, Mehrfachnennungen waren möglich).

58 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 9.1, N=205, Mehrfachnennungen waren möglich).

59 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 9.2, N=205, Mehrfachnennungen waren möglich).

Deutlich wird gegenüber der ersten Zwischenevaluierung von 2004, dass die Quartiersbevölkerung heute viel stärker einbezogen wird. Seinerzeit war noch beklagt worden, auf eine Akteurs- und Bewohnerbeteiligung werde „so gut wie kein Wert gelegt“ (IfS 2004: 85). Heute gilt dies nicht mehr, wie die Fallstudien zeigen: Die Beteiligungsansätze reichen von der punktuellen Einbeziehung bei spezifischen Aspekten, wie der Konkretisierung von Zielen (z. B. Bergheim), bis hin zu einer breiten Beteiligung von Anfang an (z. B. in beiden Berliner Fallstudien, in Bremen und Offenburg). Unabhängig von positiven Ausnahmebeispielen, wie dem Verfahren „Planen am Modell“ in Offenburg, kommen die Autoren der Fallstudien zu dem Schluss, „dass im Rahmen der Bürgerbeteiligung weiterhin ‚klassische‘ Beteiligungsformate überwiegen“ (StadtRaumKonzept et al.: 2015: 8f). Dies lässt sich auch aus den Ergebnissen der Kommunalbefragung ableiten: Arbeitsgruppen und Informationsveranstaltungen werden als häufigste Beteiligungsformen bei der Erarbeitung der IEK benannt.⁶⁰

Die fertiggestellten Konzepte sind – mindestens als Kurzfassung – in der Regel öffentlich zugänglich (z.B. im Internet)⁶¹ und werden in der Mehrzahl der Fördergebiete den Bewohnerinnen und Bewohnern in öffentlichen Veranstaltungen vorgestellt.⁶² Allerdings gelten diese Angebote nur für die deutschsprachige Bevölkerung. Eine Übersetzung in andere Sprachen, wenn auch nur als Kurzfassung, ist keine gängige Praxis.⁶³ Auch ist es nicht selbstverständlich, dass die Konzepte in leicht verständlicher Sprache formuliert sind: Nur etwa die Hälfte der Fördergebiete hält dies für wichtig oder sehr wichtig.⁶⁴ Aus dem Kreis der Fallstudien gibt es hier jedoch positive Beispiele: In Bremen wurden die Inhalte des Integrierten Entwicklungskonzepts zusätzlich in einem Bericht zur Stadterneuerung zusammengefasst und besser verständlich veröffentlicht.⁶⁵ In Nürnberg wurde ein gut lesbarer und professionell gestalteter Bericht mit den Hintergründen und Ergebnissen der Vorbereitenden Untersuchung und des Integrierten Entwicklungskonzepts veröffentlicht.⁶⁶

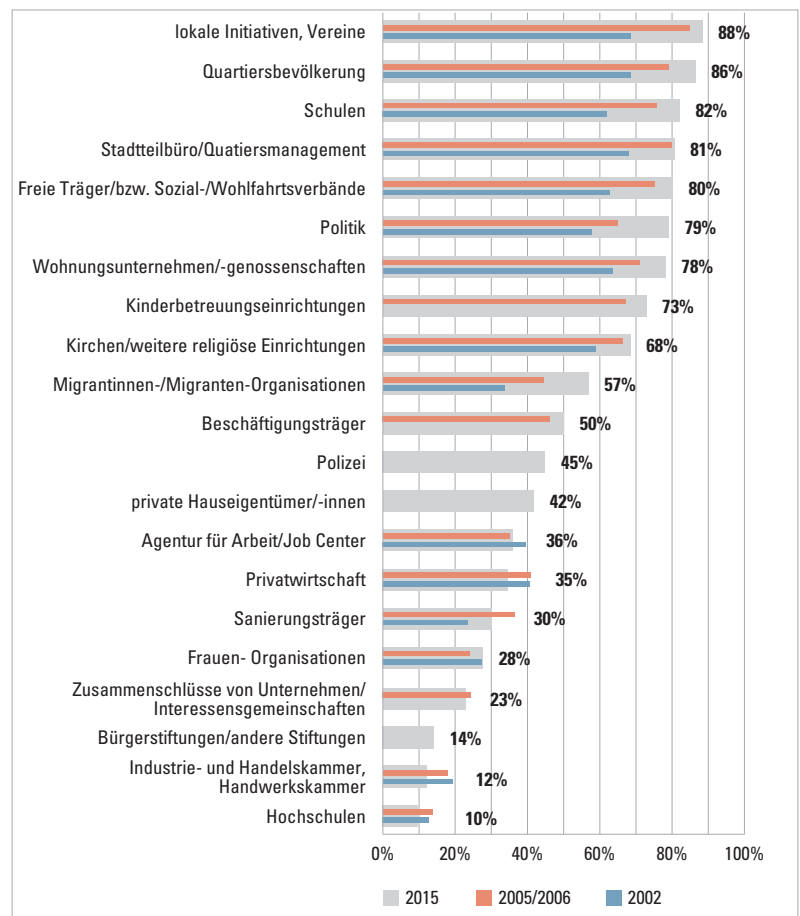


Abbildung 10: An der Erarbeitung und Aufstellung des IEK beteiligte Akteure im oder für das Gebiet

Quelle: Bundesweite Kommunalbefragungen Soziale Stadt 2002, 2005/2006 und 2015 (Frage 9.2, N=205)

Anmerkung: Die Prozentangaben beziehen sich auf die Kommunalbefragung 2015. Mehrfachnennungen waren möglich; einige Antwortkategorien wurden bei der Befragung 2015 neu aufgenommen. Für diese liegen keine Vergleichsdaten aus der vorherigen Befragung vor.

Ergebnisse: Aufbau und Inhalte der Konzepte

Umfang und inhaltliche Ausgestaltung der IEK sind sehr unterschiedlich. Allerdings kommen Konzepte mit einem Umfang von unter zehn Seiten, wie sie noch im Rahmen der Zwischenevaluierung 2004 identifiziert und von den Evaluatoren kritisiert worden waren (vgl. IfS 2004: 85f), heute nicht mehr vor. Die Kommunalbefragung 2015 lässt differenzierte Aussagen über die inhaltlichen Bausteine der Kon-

60 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 10.1, N=212, Mehrfachnennungen waren möglich).

61 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 11.1, N=204); der Anteil öffentlich zugänglicher Konzepte liegt demnach bei ca. 68%.

62 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 11.2, N=204); über drei Viertel der Konzepte werden demnach in öffentlichen Veranstaltungen vorgestellt.

63 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 12.1, N=204); von keinem einzigen Fördergebiet wurde eine Übersetzung in eine andere Sprache benannt.

64 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 12.2, N=212).

65 Quelle: Fallstudie Bremen-Huckelriede (Stand: September 2014).

66 Quelle: Fallstudie Nürnberg (Stand: September 2014).

zepte zu:⁶⁷ Jeweils über 90 % enthalten eine Struktur-, Problem- und Potenzialanalyse sowie Ausführungen zu Entwicklungszielen, Leitlinien und Strategien und leiten daraus Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte ab. Dabei werden die Handlungsfelder Wohnen und Wohnumfeld/öffentlicher Raum, soziale Aktivitäten und soziale Infrastruktur, Schule und Bildung, Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen/Integration sowie Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit besonders häufig und ausführlich in den Konzepten abgehandelt.⁶⁸

Eine Begründung für die Gebietsauswahl bzw. Gebietsabgrenzung ist in knapp drei Vierteln aller Konzepte enthalten, eine Kosten- und Finanzierungsübersicht sowie detaillierte Konzepte zur organisatorischen Programmumsetzung (bspw. zum Quartiersmanagement) finden sich jeweils in knapp 70 % der Konzepte.⁶⁹ Die Auswertung der Fallstudien hat gezeigt, dass diese in der Regel in hoher Qualität erstellt wurden: Anders als noch in der Zwischenevaluierung von 2004 konstatiert (vgl. IfS 2004: 85), handelt es sich meist nicht nur um eine bloße Auflistung von Einzelmaßnahmen und Projekten. Allerdings lassen viele Konzepte, auch solche aus den Fallstudien, eine strategische Priorisierung der Handlungsfelder und der zugeordneten Maßnahmen vermissen. Die Autoren der Fallstudien vermuten diesbezüglich, „dass bei der Konzepterstellung offenbar alle Handlungsfelder des ARGEBAU-Leitfadens im Sinne eines ‚Verpflichtungsanspruches‘ aufgenommen wurden und dann weniger eine strategische Priorisierung einzelner Bereiche entsprechend der örtlichen Rahmenbedingungen und Umsetzungsmöglichkeiten erfolgt“ (Stadt-Raum-Konzept et al. 2015: 11). Sie konstatieren dementsprechend „im Vergleich zu 2004 nur geringe Fortschritte in Richtung stärker strategisch orientierter Konzepte“ (ebd.). Weiterhin stellen die Autoren der Fallstudien fest, es zeigten „sich kaum Fortschritte bei der Überprüfbarkeit der definierten Ziele, da diese häufig unkonkret bleiben und kein Verfahren zur Kontrolle der Zielerreichung beschrieben wird“ (ebd.). Dass diese Einschätzung zutref-

fend ist, verdeutlicht auch das Ergebnis der Kommunalbefragung. Demnach enthält lediglich etwa die Hälfte der Konzepte einen detaillierten Zeit-, Ablauf- und Umsetzungsplan.⁷⁰ Wenn jedoch Aussagen zu den Zeiträumen und den Prioritäten der Einzelmaßnahmen fehlen, lässt sich auch die Zielerreichung nur schwer überprüfen.

Der Anteil von Konzepten, die Aussagen zu ressortübergreifenden Bündelungsansätzen enthalten, ist vergleichsweise gering. Nur in etwa einem Drittel der IEK sind solche Ansätze implementiert. Vielmehr werden auch Projekte und Einzelmaßnahmen aufgeführt, die nicht im Rahmen des Programms Soziale Stadt umgesetzt werden können.⁷¹ Ein Beispiel aus dem Kreis der Fallstudien stellt das Konzept für die Nordweststadt von Offenburg dar. Hier finden sich zahlreiche Einzelmaßnahmen, die für eine Umsetzung im Rahmen der Sozialen Stadt aus förderrechtlichen Gründen nicht geeignet sind. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass das Offenburger Konzept erstellt wurde, ohne dass eine konkrete Aussicht auf Aufnahme in ein Städtebauförderprogramm bestanden hatte.⁷²

Auch der Anteil von Konzepten, die Aussagen zu einer Integration der gebietsbezogenen Strategien in den gesamtstädtischen Kontext enthalten, ist mit 28 % nach wie vor gering. Im Rahmen der Kommunalbefragung wurde dies häufig selbstkritisch als Mangel benannt.⁷³ Gleichzeitig wird aber immerhin für 52 % der Fördergebiete angegeben, dass eine systematische Abstimmung des integrierten Entwicklungskonzepts mit anderen gesamtstädtischen Konzepten erfolgt sei.

Ansätze zu Fortschreibung, Evaluierung und Verstetigung der Konzepte

Die integrierten Entwicklungskonzepte werden größtenteils in der Startphase der Programmumsetzung erstellt. Da sie jedoch als langfristiger Orientierungsrahmen für die gesamte Programmumsetzung und darüber hinaus gelten sollen, ist eine Fortschreibung erforderlich.

67 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 6, N=212).

68 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 7, N=212, Mehrfachnennungen waren möglich). Zwischen den Fördergebieten verschiedener Länder zeigen sich hierbei keine wesentlichen Unterschiede.

69 Allerdings ist der Anteil der Konzepte, die eine Kosten- und Finanzierungsübersicht sowie konzeptionelle Aussagen zur Organisationsstruktur enthalten, gegenüber den Kommunalbefragungen von 2002 und von 2005/2006 jeweils leicht zurückgegangen.

70 Der Anteil von Konzepten mit einem detaillierten Zeit-, Ablauf- und Umsetzungsplan ist gegenüber der Kommunalbefragung von 2005/2006 deutlich zurückgegangen.

71 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 6, N=212, Mehrfachnennungen waren möglich). Vgl. zum Thema der ressortübergreifenden Bündelung Kapitel 3.2.

72 Quelle: Fallstudie Offenburg (Stand: Oktober 2014).

73 Kommunalbefragung 2015, offene Frage 20: „Haben Sie Ideen oder Anregungen, wie man das Instrument IEK weiterentwickeln kann?“

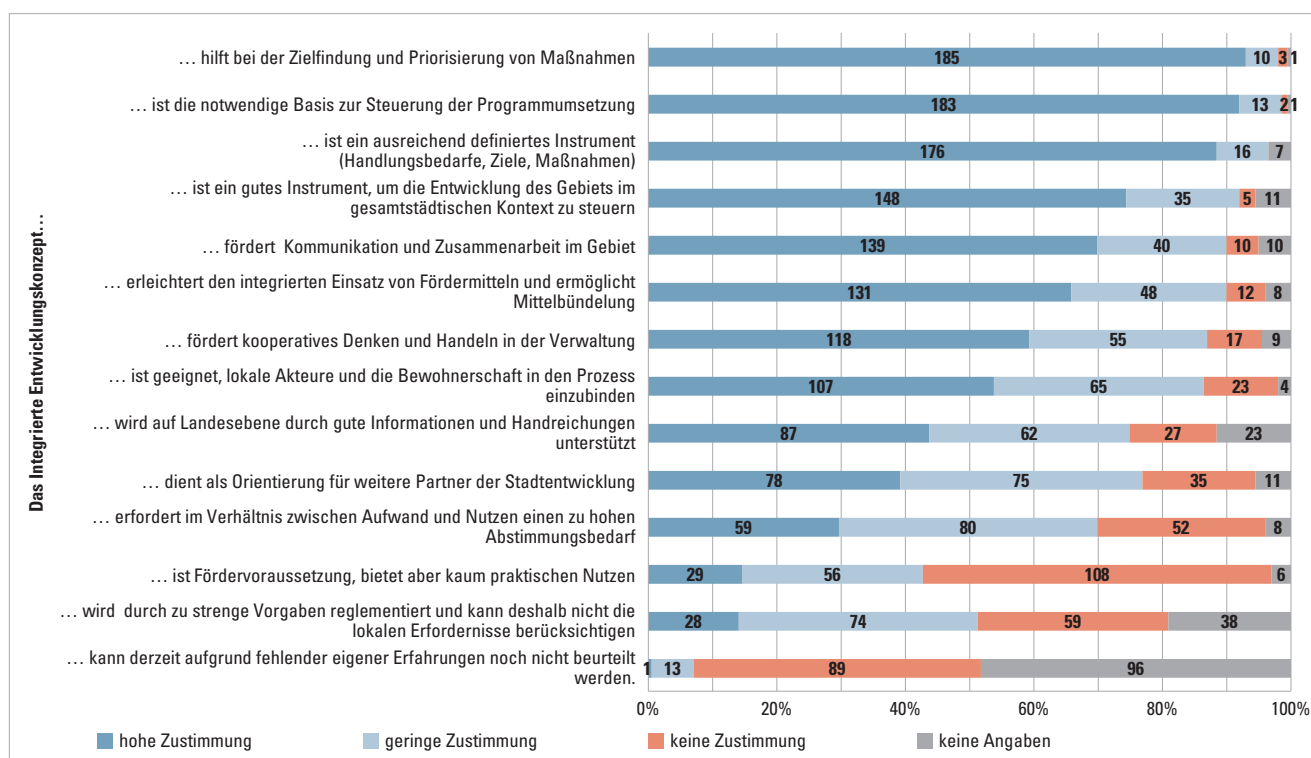


Abbildung 11: Einschätzung der Erfahrungen mit dem IEK und seiner Umsetzung

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der bundesweiten Kommunalbefragung Soziale Stadt 2015, N=199.

Dies geschieht insgesamt recht häufig: In mehr als zwei Dritteln der Fördergebiete wurde das Konzept bereits mindestens einmal fortgeschrieben. Dies ist umso häufiger der Fall, je größer die Stadt ist. So wurden sie in neun von zehn großen Großstädten bereits fortgeschrieben, während dies in Kleinstädten nur auf etwas mehr als die Hälfte zutrifft.⁷⁴ In den meisten Fällen, die im Rahmen dieser Zwischenevaluierung ausgewertet werden konnten, erfolgt die Fortschreibung in unregelmäßigen Abständen und nach aktuellem Bedarf. Dies trifft auch für die Mehrzahl der Fallstudien zu. Nur in einer Minderheit der Fördergebiete werden Zeiträume für die regelmäßige Fortschreibung festgelegt (meist alle ein bis zwei Jahre, seltener alle drei bis fünf Jahre oder alle fünf bis zehn Jahre).⁷⁵ Mehrheitlich werden geänderte Probleme und Ziele als Anlass für die Fortschreibung genannt – dies ist dann teilweise das Ergebnis einer vorausgegangenen Gebietsevaluierung. In etwa einem Viertel der Fördergebiete erfolgt die Fortschreibung allerdings nur aufgrund entsprechender Vorgaben des Landes.⁷⁶ In einigen Fällen wird die Fortschreibung sei-

tens der Kommunen auch als „lästige Pflicht“ angesehen, was sich mit entsprechenden Äußerungen bei der Kommunalbefragung belegen lässt.⁷⁷

Nur etwa ein Drittel der Konzepte enthalten Aussagen zur Verstetigung. Noch seltener finden sich Verfahrensvorschläge zur Evaluierung der Fördermaßnahme (17%).⁷⁸

Wirkungen: Relevanz der Konzepte für die Programmumsetzung

Die integrierten Entwicklungskonzepte werden überwiegend positiv bewertet. In den Ländergesprächen wurden sie durchweg als Voraussetzung für die Programmumsetzung, Schlüsselinstrument und Erfolgsfaktor angesehen. Einige Länder betonen die Bedeutung der Konzepte für die Überwindung einer additiven, projektbezogenen Förderlogik.

Auch seitens der Kommunen wird dem Instrument eine insgesamt hohe Relevanz für die Programmumsetzung bescheinigt, wie die Kommu-

74 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 14.1, N=212.

75 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 14.2, N=140.

76 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 14.4, N=212.

77 Kommunalbefragung 2015, offene Frage 20: „Haben Sie Ideen oder Anregungen, wie man das Instrument IEK weiterentwickeln kann?“

78 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015 (Frage 6, N=212).

nalbefragung zeigt (vgl. Abbildung 11). Wenn es um die Rolle der Akteurseinbindung und Bewohnerbeteiligung sowie bei der verwaltungsinternen Kooperation geht, fällt die Zustimmung etwas verhaltener aus. Aber auch hier überwiegen bei den befragten Kommunen die positiven Erfahrungen.

In der überwiegenden Mehrzahl der Fallstudiengebiete sind die integrierten Entwicklungskonzepte Richtschnur für alle Phasen der Programmumsetzung. Allerdings können sie diese Funktion meist nur für solche Akteure wahrnehmen, die unmittelbar mit der Programmumsetzung betraut sind (also i.d.R. das federführende Ressort der Kommunalverwaltung, das Quartiersmanagement und andere Gebietsbeauftragte).

Weitere wichtige Akteure der Quartiersentwicklung orientieren sich sehr viel seltener an den Inhalten und Empfehlungen. Eine bindende Wirkung im Hinblick auf Strategien und Aktivitäten anderer Verwaltungsressorts (z.B. der Wirtschaftsförderung oder der Sozialplanung) ist die Ausnahme (vgl. dazu auch oben die Bewertung diesbezüglicher Aussagen in Abbildung 10). Dies gilt insbesondere in kleineren, kreisangehörigen Städten, weil hier die Zuständigkeit für mehrere Handlungsfelder (z.B. Schulentwicklungsplanung, soziale Infrastruktur und Beratungs- und Unterstützungsleistungen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen) bei den Kreisverwaltungen liegt, die im Regelfall nicht mit den Inhalten der integrierten Entwicklungskonzepte vertraut sind. Zudem sind einige Konzepte aufgrund ihrer Komplexität als praktisches Arbeitsinstrument eher ungeeignet (vgl. bspw. das Anfangskonzept für das Fallstudiengebiet Ostufer/Gaarden in Kiel).

Die teilweise fehlende strategische Orientierung der IEK ist letztlich auch nur bedingt problematisch: Integrierte Entwicklungskonzepte müssen immer einen gewissen Abstraktionsgrad aufweisen. Es obliegt den lokalen Akteuren und der Quartiersbevölkerung, aus dem abstrakten Handlungsrahmen selbst Ideen für die Weiterentwicklung der Gesamtmaßnahme zu entwickeln. Dies gelingt in den Fördergebieten recht unterschiedlich. Oft sind eine kontinuierliche Zielüberprüfung (bspw. im Rahmen von Selbstevaluierungen) und eine regelmäßige Fortschreibung der Konzepte noch ausbaufähig.

3.4 Quartiersmanagement

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Bund und Länder haben schon bei der Konzeptionierung der Gemeinschaftsinitiative und des Programms Soziale Stadt die Einrichtung von Quartiersmanagements und Stadtteilbüros in den Blick genommen. Auf der Auftaktveranstaltung zum Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ am 5. Juli 1999 wurde darauf verwiesen, dass „die Soziale Stadtteilentwicklung [...] vor Ort professionell gesteuert werden“ muss und dabei als Aufgaben des Stadtteilmanagements „insbesondere die Wiederherstellung eines aktiven Stadtteillebens, die Organisation der Bürgerbeteiligung, die Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaft, die Initiierung von Beschäftigungs- und Ausbildungsmaßnahmen und die Aufstellung und Umsetzung des Stadtteilentwicklungskonzeptes“ (vgl. Krüger 1999: 5f) beschrieben. Diese hohe Erwartung stieß von Anfang an aber auch auf Skepsis, so dass frühzeitig konstatiert wurde: „Die Institutionalisierung eines Quartiersmanagements mit Schwerpunkten wie Empowerment, Koordination der Vor-Ort-Aktivitäten und Projektentwicklung kann als Mobilisierungs- und Vermittlungsinstanz wichtige Funktionen für die Stabilisierung der Wohn- und Lebensverhältnisse in den Stadtteilen erfüllen. Allerdings zeichnet sich schon heute ab, dass vielerorts das Quartiersmanagement mit einem so hohen Erwartungsdruck – manchmal auch mit Abwehr – konfrontiert ist, dass es dem kaum standhalten kann“ (Becker/Löhr 2000: 27).

In der Fachöffentlichkeit wie auch in der Praxis wurde unter Quartiersmanagement das Quartiersmanagement/die Prozesssteuerung/das Stadtteilbüro *vor Ort* verstanden,⁷⁹ obwohl teilweise auch die Ebene der kommunalen Steuerung einbezogen worden war. Im Rahmen der Fallstudien wurde zuletzt auch wieder das Quartiersmanagement *vor Ort* in den Blick genommen: „Der Begriff Quartiersmanagement ist nicht einheitlich belegt und definiert. Während mit Quartiersmanagement in manchen Gebieten die gesamte Programmsteuerung im Stadtteil oder die koordinierende Person (Quartiersmanager) gemeint ist, wird in der Mehrzahl der Fälle unter Quartiersmanagement das Stadtteil- oder Vor-Ort-Büro verstanden“ (vgl. StadtRaum-Konzept et al. 2015: 16).

79 So z. B. IfS 2004: insbesondere S. 93-95, S. 156-159 sowie S. 189ff, sowie IfS/IfP 2008: S. 83f (dagegen die beiden Auftraggeber der Studie – das Land Nordrhein-Westfalen und das Städtenetz Soziale Stadt NRW: „Der Begriff Stadtteilmanagement verbindet dabei zwei wesentliche Ebenen: 1. die Organisation des Erneuerungsprozesses im Programmgebiet durch ein Vor-Ort-Management/Stadtteilbüro, 2. die Organisation des Erneuerungsprozesses innerhalb der Programmkommune mit der Zielsetzung einer integrierten Vorgehensweise durch Verschneidung der Aktivitäten der Verwaltung, der Politik sowie der örtlichen Akteure“, vgl.: www.soziale-stadt.nrw.de/koooperation_steuerung/stadtteilmanagement.php, zuletzt aufgerufen am 15.10.2015)

Schon im ersten ARGEBAU-Leitfaden von 1998 wurden als typische Maßnahmen für das Handlungsfeld Bürgermitwirkung und Stadtteileben u. a. die „Installation eines Stadtteilmanagements, das mit Priorität den Aufbau selbsttragender Bürgerorganisationen einleiten soll“ und die „Einrichtung von Stadtteilbüros“ (ARGEBAU 1998: 5) angesehen. Weiterhin wurde vorgeschlagen, das Stadtteilmanagement auch mit der gesamten Projektsteuerung zu betrauen (ebd.: 11). Die erste Fortschreibung des ARGEBAU-Leitfadens im Jahre 2000 betonte noch einmal die Bedeutung des Quartiersmanagements, indem es ausdrücklich auch als förderfähige, nicht-investive Maßnahme eingestuft wurde (vgl. ARGEBAU 2000: 308). Mit der Implementierung des neuen § 171e BauGB im Jahr 2004 wurde auf die Verpflichtung der Kommunen verwiesen, „die aktive Mitwirkung der Beteiligten durch Beratung und Unterstützung zu fördern. Im Gesetz wird hierzu ausdrücklich die Einrichtung einer gemeinsamen Koordinierungsstelle (etwa im Sinne eines „Quartiersmanagements“) genannt“ (ARGEBAU 2005: 16).

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Auf Bundesebene gab es mit Transferveranstaltungen frühzeitige und kontinuierliche Anstöße für die Etablierung und Verbesserung des Quartiersmanagements. So führte das DIfU schon zu Programmbeginn (Oktober 2000) einen „Impulskongress Quartiermanagement“ (vgl. DIfU 2001) durch und bilanzierte frühzeitig das Quartiermanagement als „Schlüsselinstrument für die Programmumsetzung“ (vgl. DIfU 2002: 35ff). Auch in den späteren Berichten⁸⁰ der Programmbegleitung wurde es kontinuierlich in den Blick genommen, und es wurde auch auf Bundes- und Länderebene evaluiert.⁸¹

In den meisten Ländern gab es von Programmbeginn an ein klares Bekenntnis zum Quartiersma-

nagement, wobei es landesspezifische Förderregelungen, Traditionen und Kulturen eines gelebten Quartiersmanagements gab und gibt. Bis auf Baden-Württemberg⁸² praktizierten es alle Länder von Anfang an als einen wesentlichen Kern des Programms, der auch über die schwierigen Zeiten der Mittelkürzung hinweg aufrechterhalten wurde. In den meisten Ländern wurden frühzeitig die förderrechtlichen Voraussetzungen für eine Finanzierung im Rahmen der Städtebauförderung – sei es als Quartiersmanagement, Quartiers-/Stadtteilmanagement, Gebietsmanagement, Stadtteilbüro oder Sanierungsträger und sonstige Beauftragte – geschaffen.⁸³ Darüber hinaus unterstützten die Länder die Kommunen bei der Umsetzung eines Quartiersmanagements mittels Hinweisen zur Programmdurchführung, Leitlinien, Handlungsrahmen, Leitfäden und Arbeitshilfen, durch den Aufbau und die Unterstützung von Netzwerken, die Durchführung von Modellvorhaben und Transferveranstaltungen wie auch im Rahmen von Informationsbroschüren, Erfahrungsberichten und Länderevaluierungen.⁸⁴ In manchen Ländern wird darüber hinaus nach Möglichkeiten gesucht, es im Rahmen der Verstetigung von Maßnahmen weiter zu unterstützen (etwa in Brandenburg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Sachsen-Anhalt).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

85 % der im Rahmen der Kommunalbefragung 2015 erfassten Fördergebiete verfügen über mindestens ein Stadtteilbüro oder Quartiersmanagement vor Ort. Grundsätzlich ist zu vermuten, dass nur bei wenigen Gebieten eine solche Einrichtung nie vorgesehen gewesen ist.

In den meisten Fördergebieten wurde das Quartiersmanagement in einer frühen Phase der Programmumsetzung eingerichtet: In zwei Dritteln der

80 Vgl. DIfU 2003a: insbesondere S. 170-191; Bundestransferstelle 2006: insbesondere S. 73-84 sowie S. 157f und S. 167; Statusbericht 2008: insbesondere S. 23-25; DIfU 2014b; Statusbericht 2014: insbesondere S. 30f.

81 Vgl. IfS 2004: insbesondere S. 93-95, S. 156-159 sowie S. 189ff; vgl. dazu bspw. auch Eigler et al. 2009: 32-34.

82 In Baden-Württemberg wurde eine Finanzierung im Rahmen der Städtebauförderung erst seit 2015 durch ein extra dafür aufgelegtes Sonderprogramm ermöglicht; die bisher auf kommunaler Ebene etablierten Quartiersmanagement-Strukturen wurden dort entweder mit eigenem Personal untersetzt, oder die externe Beauftragung erfolgte zu 100 % mit kommunalen Mitteln – es sei denn, der „klassische“ und schon immer förderfähige (Sanierungs-)Träger oder (Sanierungs-)Beauftragte verantwortet auch das Quartiersmanagement/Stadtteilbüro. Baden-Württemberg hatte zwar auf der einen Seite – wie die anderen Länder auch – von Programmbeginn an die Kommunen aufgefordert, ein Quartiersmanagement einzurichten (vgl. DIfU 2003a: 172), auf der anderen Seite aber die Förderfähigkeit im Rahmen der Städtebauförderung bisher ausgeschlossen.

83 Die Bezeichnungen entsprechen den aktuellen Förderrichtlinien. Neben dem Sonderfall Baden-Württemberg ist weiterhin zu beachten, dass in Bremen die Finanzierung der Quartiersmanagements über das Landesprogramm „WiN – Wohnen in Nachbarschaften“ erfolgt.

84 In Hessen z.B. umfangreich durch die Servicestelle HEGISS („Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“), die seit 2001 mit einer Vielzahl von Publikationen und Veranstaltungen die Programmumsetzung befördert(e) – u. a. mit ihrer Empfehlung bzgl. eines Quartiersmanagements als „Tandem-Lösung“ aus einen Planer und einen Sozialarbeiter.

Fälle besteht das Quartiersmanagement schon seit Beginn der städtebaulichen Gesamtmaßnahme. Dieser Befund spiegelt sich grundsätzlich auch in den 21 Fallstudien wider.

Bei dem weit überwiegenden Teil der Fördergebiete werden die Personalstellen mit Mitteln der Sozialen Stadt (85 %) oder der Kommune (30 %) finanziert. In 20 % der Fördergebiete werden Personalstellen z.B. aus anderen Städtebauförderprogrammen, über die Arbeitsförderung oder z.B. durch Wohnungsunternehmen oder freie Träger finanziert.⁸⁵ In über der Hälfte der Fördergebiete orientiert sich die Laufzeit der Personalstellen an der Laufzeit der Programmumsetzung, in einem Drittel ist dies nicht der Fall, für über 10 % liegen keine Angaben vor.⁸⁶ Bei ca. 50 % hat sich die Stellenausstattung innerhalb der Programmlaufzeit nicht geändert, in der anderen Hälfte der Fördergebiete halten sich ein erhöhter und ein reduzierter Stellenumfang die Waage.⁸⁷ In zwei Dritteln der Fördergebiete besteht keine Schwierigkeit, trotz befristeter Arbeitsverträge im Quartiersmanagement eine personelle Kontinuität zu gewährleisten.⁸⁸ In 80 % der Fördergebiete ist eine Verstetigung des Quartiersmanagements geplant oder noch offen, während lediglich in 20 % der Fälle davon ausgegangen wird, dass keine Verstetigung erfolgen wird.⁸⁹

Hinsichtlich der Trägerschaft des Quartiersmanagements hat sich mit Programmstart bundesweit ein breites Spektrum entwickelt. Die Unterschiede sind auf verschiedene Gründe zurückzuführen, etwa länderspezifische Rahmenbedingungen⁹⁰, die Überlagerung mit anderen Städtebauförderprogrammen und die damit verbundene Möglichkeit, vorhandene Trägerstrukturen mit zu nutzen, gebietsprägende Wohnungsunternehmen,

die Expertise in der kommunalen Verwaltung aufgrund von Vorläuferprogrammen, bürgerschaftliche Strukturen im Fördergebiet sowie eine gewachsenen Trägerlandschaft Gemeinwesenarbeit vor Ort.⁹¹

Dabei sind externe Büros, soziale Träger sowie die Kommunen selbst am häufigsten Träger des Quartiersmanagements, seltener sind es Wohnungsunternehmen, Sanierungsträger oder andere kommunale Unternehmen. Im Vergleich zur Kommunalbefragung von 2005/2006 haben private Träger an Bedeutung gewonnen, wohingegen klassische Sanierungsträger 2015 eine geringere Rolle spielen.

In knapp 60 % der Stadtteilbüros sind zwei oder mehr Personen beschäftigt. Im Vergleich zur Kommunalbefragung von 2005/2006 ist der Anteil der Vollzeitkräfte dabei zurückgegangen. Ein Zusammenhang zwischen Personalausstattung und Einwohnerzahl im Fördergebiet lässt sich nicht feststellen. Die Personalausstattung korrespondiert mit dem Rollen- und Aufgabenverständnis, der fachlichen Zuständigkeit bzw. Federführung in der Kommunalverwaltung sowie den jeweiligen Trägerstrukturen. Die Fallstudien liefern diesbezüglich Hinweise auf die Bandbreite der Arbeitsansätze:

- Rollenverständnis: endogener Ansatz in dem Sinne, dass auf vorhandenen Prozessen und Strukturen als Motoren der Entwicklung im Gebiet aufgebaut wird (z.B. in Berlin-Spandau, Darmstadt und Schwerin), versus exogener Ansatz im Sinne einer Implementierung von Prozessen und Strukturen „von außen“ als Anstoß für den Quartiersentwicklungsprozess (letzteres scheint der Regelfall zu sein),
- Aufgabenverständnis: eher planerischer Ansatz (Quartiersmanagement i.S.v. Management des Quartiers) versus gemeinwesenorientierter An-

85 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 27, N= 201, Mehrfachnennungen waren möglich.

86 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 25.1 „Orientieren sich die Personalstellen an der Laufzeit der Programmumsetzung?“, N=201; 12 % fehlende Angaben.

87 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 25.2 „Hat sich die Stellenausstattung innerhalb der Programmlaufzeit verändert?“, N=176.

88 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 25.3 „Haben Sie Schwierigkeiten, aufgrund befristeter Arbeitsverträge im Stadtteilbüro/Quartiersmanagement personelle Kontinuität zu gewährleisten?“, N=201.

89 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 31 „Ist eine Verstetigung des Stadtteilbüros/Quartiersmanagements geplant (z.B. Übernahme in eine öffentliche oder private Regelfinanzierung)?“, N=184.

90 So waren z.B. in Nordrhein-Westfalen ab 2008 kommunale Personalkosten nicht mehr förderfähig, woraufhin einzelne Kommunen eine kommunale Trägergesellschaft gegründet haben (vgl. bspw. Fallstudie Bergheim). In Niedersachsen war bis 2008 für alle Fördergebiete ein umfassendes Sanierungsverfahren vorgeschrieben, so dass in einigen Fällen der ggf. extern beauftragte Sanierungsträger das Quartiersmanagement „automatisch“ mitverantwortete. In Baden-Württemberg war bis 2015 das Quartiersmanagement nicht förderfähig, so dass es allein schon deshalb von vielen Kommunen in Eigenregie betrieben wurde.

91 In einigen Länder (z.B. Hessen, Niedersachsen, Saarland, Thüringen) sind Landesarbeitsgemeinschaften der örtlichen Träger der Arbeit in sozialen Brennpunkten, der Gemeinwesenarbeit, der Stadtteilarbeit und des Quartiersmanagements entstanden, die in Programmentwicklung und -umsetzung eingebunden waren oder/und sind und sich auch auf Bundesebene mit der „BAG – Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit“ in die Programmgestaltung der Sozialen Stadt einbringen.

satz (Quartiermanagement im Sinne einer sozialraumorientierten Stadtteilarbeit im Quartier wie z.B. in Berlin-Spandau, Offenburg und Sömmerda),

- personelle Expertise: Tandemlösungen (Sozialarbeiter und Stadtplaner arbeiten entweder beim gleichen Träger – wie z.B. in Bergheim – oder kooperieren unter unterschiedlicher Trägerschaft) versus Einzellösungen (z.B. nur Stadtplaner oder Sozialarbeiter).
- Zuständigkeit bzw. Federführung in der Kommunalverwaltung: Federführung beim Bau-/Planungsamt oder/und beim Sozialamt,
- Trägerschaft: rein kommunale Lösungen (wie z.B. in Bergheim und Offenburg) versus Auslagerungen an externen Dritten sowie als Sonderformen ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement (vgl. Dortmund).

Die Stadtteilbüros liegen mehrheitlich in zentraler, gut zugänglicher Lage im Quartier. In 64 % der Fälle wird das Gebäude, in dem sich das Stadtteilbüro befindet, zusätzlich noch von weiteren Institutionen genutzt. Hierbei handelt es sich vorwiegend um Bürgertreffs und Familienzentren, oder es besteht eine Verknüpfung zu weiteren Beratungsangeboten. In einigen Fällen ist das Quartiersmanagement auch in Verwaltungsgebäuden (Rathaus) oder an Einzelhandelsstandorten untergebracht (vgl. StadtRaumKonzept et al. 2015: 18). Auch die Fallstudien bestätigen diesen Befund. Ferner gibt es in Abhängigkeit von der Gebietsgröße, der Aufteilung in mehrere voneinander abgrenzbare Teilbereiche wie auch von einem evtl. „umfassenderen“ Quartiersmanagement-Ansatz in einigen Fallstudien auch mehrere Vor-Ort-Büros.

Seit der Einführung von Quartiersmanagements hat sich eine Vielzahl von Ansätzen entwickelt, die in einem sehr hohen Maße von den örtlichen Gegebenheiten abhängen.⁹² Die Unterschiede beziehen sich auf inhaltliche Schwerpunkte und auf organisationale Aspekte, insbesondere auf das Rollen- und Aufgabenverständnis, auf die fachliche Zuständigkeit bzw. Federführung in der Kommunalverwaltung, Trägerstrukturen und nicht zuletzt auf Expertise und fachliche Expertise und Ausbildung der Mitarbeitenden.

Die jeweils vor Ort gefundenen Ansätze wirken sich inhaltlich auf Schwerpunktsetzungen und Verfahren aus. Ein direkter Zusammenhang zum Grad der Zielerreichung kann jedoch pauschal nicht festgestellt werden.

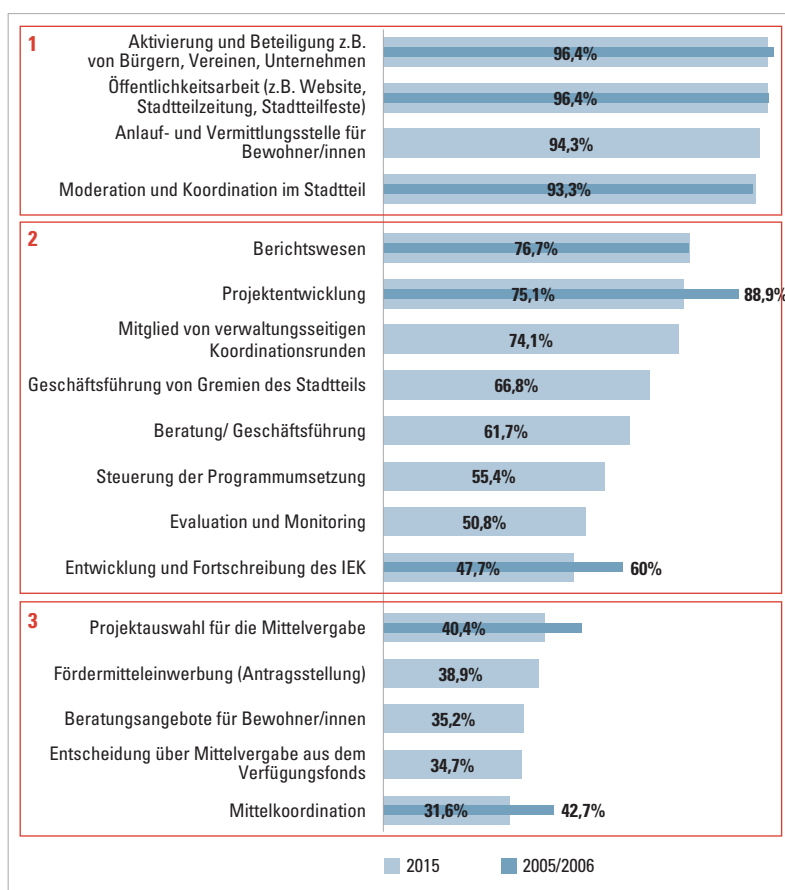


Abbildung 12: Befragung 2005/2006 und 2015 im Vergleich: Welche Aufgaben übernimmt das Quartiersmanagement?

Quelle: Kommunalbefragung 2015 (Querauswertung, S. 21, Abbildung 10 – eigene Clusterung/Rahmung), Frage 22.1 (17 vorgegebene Antwortmöglichkeiten, Mehrfachnennungen möglich), N= 193 / Kommunalbefragung 2005-2006.

Bei der Auswertung der Befragungsergebnisse sind die erweiterten Antwortkategorien in der Befragung von 2015 gegenüber 2005/2006 zu berücksichtigen. Ein direkter Vergleich der Ergebnisse ist deshalb nur unter Vorbehalt möglich.

Auskunft über das Aktivitätsspektrum der Quartiersmanagements gibt insbesondere die aktuelle Kommunalbefragung 2015 (vgl. Abbildung 12).

Werden gleichzeitig die Angaben zur Bedeutung und zum Anteil am Zeitbudget des Quartiersmanagements betrachtet, lässt sich eine Schwerpunktsetzung in den Aufgabenfeldern Empowerment (Clusterung Nr. 1 in Abbildung 12) sowie Programmmanagement und Verwaltungszusammenarbeit (Clusterung Nr. 2) feststellen. Dies findet sich auch in den 21 Fallstudien wieder. Dagegen werden Aufgaben im Zusammenhang mit Fördermittelfragen (Clusterung Nr. 3) nur in einem Teil der Fallstudiengebiete vom Quartiersmanagement/Stadtteilbüro mitverantwortet und spielen dort durchgehend eher eine untergeordnete Rolle.

⁹² Dies ergibt sich aus einer vertiefenden Auswertung der Kommunalbefragung hinsichtlich der Anzahl und Struktur der Mehrfachnennungen bzgl. der Trägerschaft(en) wie auch aus einer entsprechenden Auswertung der 21 Fallstudien.



Quartiersbüro Berlin-Neukölln

Foto: empirica ag

le. Relativ oft ist das Quartiersmanagement mit der Betreuung, Begleitung und Bewirtschaftung eines Verfügungsfonds betraut (Berlin-Spandau, Bremen, Dortmund, Nürnberg und Schwerin). Eine darüber hinaus gehende Mittelakquise gehört dagegen nur in zwei Fallstudiengebieten zum Aufgabenspektrum eines Stadtteilmanagements (Bad Kreuznach und Darmstadt⁹³). Schließlich verweist die Fallstudie Emden auf einen Sachverhalt, der in einigen Ländern⁹⁴ relativ häufig vorkommt: Die städtebauliche Gesamtmaßnahme wird als klassische Sanierungsmaßnahme umgesetzt, und ein beauftragter Sanierungsträger verantwortet die finanzielle Abwicklung und förderrechtliche Überprüfung der Einzelmaßnahmen.⁹⁵

Bei der Aufgabe „Entwicklung und Fortschreibung des IEK“ zeigt sich, dass Quartiersmanagements daran in einem sehr hohen Maße beteiligt sind, wenn eine solche Institution existiert. In etwa 30 % der Fälle wird es auch gleich ganz damit beauftragt. Die 21 Fallstudien bestätigen diesen Befund, da – soweit erkennbar – in vier Fällen (Bad Kreuznach, Berlin-Spandau, Berlin-Wrangelkiez und Darmstadt) das Quartiersmanagement auch mit der Erstellung des IEK beauftragt gewesen war.

Ergebnisse und Wirkungen

Die Ergebnisse und Wirkungen eines Quartiersmanagements als positiver Beitrag zur Gesamtwirkung des Programms Soziale Stadt werden von den Beteiligten bestätigt, ohne dass sich dies im Rahmen der Evaluierung exakt quantifizieren lässt. Jedoch können aus 11 von 21 Fallstudien Hinweise über die Ergebnisse und Wirkungen eines Quartiersmanagements gezogen werden:

- Die Quartiersmanagements fungierten als Kümmerer, Motor und Gesicht der Gebietsentwicklung (Bad Kreuznach, Berlin-Spandau, Dortmund, Kiel und Schwerin),
- sie bewirkten vor Ort eine Vereinsgründung bzw. eine bessere Vernetzung und Zusammenarbeit der Akteure (Bad Kreuznach, Bergheim, Darmstadt, Kiel und Sömmerda),
- es kam zu einer verbesserten Information, Einbindung, Beteiligung und Aktivierung der Bürger (Bergheim, Kiel, Sömmerda und Sulzbach),
- das Image des Gebietes konnte gesteigert werden (Kiel und Sömmerda) sowie
- kam es zu einer intensiveren ressortübergreifenden Zusammenarbeit in der Verwaltung (Offenburg).

In einem Resümee konstatieren die Verfasser von 17 der 21 Fallstudien: „In der überwiegenden Mehrzahl der Fallstudien wird die Bedeutung des Quartiersmanagements als sehr hoch eingeschätzt. Es entlastet und unterstützt die Verwaltung und nimmt, insbesondere aufgrund des breiten Aufgabenspektrums, eine Schlüsselfunktion ein. Es ist darüber hinaus ein wichtiges Instrument, da es eine integrierte Programmumsetzung forciert und diese in den Gremien einfordert (vgl. Grundlagenprojekt Querauswertung 2015: 22f).

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Einschätzungen bzgl. Hemmnissen und Erfolgsfaktoren können insbesondere auf der Grundlage von neun Fallstudien vorgenommen werden. Als Erfolgsfaktoren sind danach eine Doppelträgerschaft/Tandemlösung/Aufteilung von Management- und von Gemeinwesenarbeit (Bad Kreuz-

93 In Darmstadt gibt es eine „Tandemlösung“ aus einem durch ein externes Planungs- und Architekturbüro getragenes „Stadtteilmanagement“ und einer durch den Caritasverband und das Diakonische Werk getragene „Stadtteilwerkstatt“.

94 In Niedersachsen liefen und laufen alle Soziale-Stadt-Gebiete, die vor 2008 begonnen wurden, aus förderrechtlichen Gründen – erst die Förderrichtlinie 2008 ermöglichte auch eine alternative Vorgehensweise – als städtebauliche Sanierungsmaßnahme, mit der im Regelfall ein externer Sanierungsträger oder -beauftragter betreut war oder ist.

95 Für die „klassischen“ Quartiersmanagement-Aufgabenbereiche *Empowerment* und *Schnittstellenfunktion* ist demgegenüber der parallel beauftragte Quartiersmanager verantwortlich, wobei der Sanierungsträger gerade in den letzten Jahren durch die Einstellung einer Sozialwissenschaftlerin die stärkere Ausrichtung der Programmumsetzung in den nicht nur baulichen Handlungsfeldern befördern will, vgl. Grundlagenprojekt Fallstudienberichte 2015: 41.

nach, Darmstadt und Offenburg), die Verankerung in oder die Übernahme von vorhandenen, bewährten Strukturen (Bad Kreuznach und Berlin-Spandau), die personelle Kontinuität (Emden, Neuruppin und Nürnberg) sowie die gute Zusammenarbeit zwischen Quartiersmanagement und Verwaltung (Bad Kreuznach und Berlin-Spandau) anzusehen. Hemmend wirkt sich dagegen z.B. aus, wenn das Fördergebiet im Verhältnis zur Personalausstattung des Quartiersmanagements zu groß ist (Berlin-Spandau) oder wenn die Förderung jährlich neu bewilligt werden muss (Nürnberg). In einem Resümee konstatieren die Verfasser von 17 der 21 Fallstudien: „Aus Sicht der Gutachter scheinen dabei folgende Faktoren wichtig für ein erfolgreiches Quartiersmanagement:

- zentrale, gut erreichbare Lage des Quartiersbüros,
- Qualifikation und Fähigkeiten der Quartiersmanagerin/des Quartiersmanagers,
- personelle (und finanzielle) Kontinuität,
- Ausstattung der Quartiersbüros mit Kompetenzen und Entscheidungsbefugnissen sowie
- Unterstützung durch die örtliche Politik“ (Stadt-RaumKonzept et al. 2015: 23f).

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass eine Bewertung der sehr unterschiedlichen Quartiersmanagement- und Stadtteilbüroansätze auf der Grundlage der verfügbaren Informationen nicht möglich ist. Somit muss die Frage auch vor Ort entschieden werden, welcher Quartiersmanagement-Typ (s.o.) vor Ort am besten passt. Das heißt allerdings nicht, dass keine Mindeststandards für seine Ausgestaltung beachtet werden sollten. Die hohen Erwartungen, vor allem aber die Fülle der Aufgaben (Aktivierung von Bewohnern, Stabilisierung von Netzwerken, Öffentlichkeitsarbeit, Mittelverwaltung, Ressourcenbündelung, Projektsteuerung) machen eine ausreichende materielle und personelle Ausstattung zur unabdingbaren Voraussetzung, damit ein Quartiersmanagement gut funktionieren kann. Eine hilfreiche Unterstützung für Kommunen bildet in diesem Zusammenhang die vom BMUB herausgegebene Publikation „Quartiersmanagement Soziale Stadt“, in der die Grundlagen und Rahmenbedingungen, das Aufgabenspektrum, die Kooperationserfordernisse und Arbeitsphasen übersichtlich aufbereitet sind (BMUB 2016).

3.5 Aktivierung und Beteiligung

Das strategisch-instrumentelle Handlungsfeld „Aktivierung und Beteiligung“ stellt eine Querschnittsaufgabe dar. Im Zuge der langjährigen Programmbegleitung hat sich eine durch das DIfU geprägte Begriffsdifferenzierung zwischen Aktivierung und Beteiligung herausgebildet. Dies kann für die Zwi-

schenevaluierung helfen, die methodischen Vorgehensweisen genauer zu bestimmen: So bezeichnet der Begriff *Aktivierung* „alle Techniken, mit denen einzelne Personen(gruppen) im Quartier angesprochen und in Kommunikation (miteinander) gebracht werden“ (Statusbericht 2014: 33). Zu den Praxisformen dieser eher weniger formalisierten Partizipationsverfahren zählen u.a. aktivierende Befragungen, aufsuchende Arbeit, Mund-zu-Mund-Propaganda, Versammlungen, Stadtteilstefest, Gebiets- und Gebäudebegehungen oder Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (vgl. ebd.).

Demgegenüber bezeichnet der Begriff *Beteiligung* ein „methodisch geplantes Verfahren (vorgegebenes Programm, bestimmter Ort, festgelegter Zeitrahmen, vorgegebener Ablauf, Moderation) sowie vergleichsweise konkrete Zielvorstellungen (z.B. Diskussion bestimmter Themen, Entwicklung von Projekten, Vertretung von Gruppeninteressen)“ (ebd.). Zu den stärker formalisierten und durchstrukturierten Praxisformen dieser Partizipationsverfahren zählen u.a. Stadtteilkonferenzen, Bürgerforen, Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Bürgergutachten oder (thematische) Arbeitsgruppen (vgl. ebd.).

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Im Unterschied zu anderen Städtebauförderungsprogrammen gehen die Ansprüche an Aktivierung und Beteiligung in der Sozialen Stadt deutlich über das rechtlich vorgeschriebene Maß hinaus. Angesichts des häufig hohen Anteils an benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den Quartieren, die aufgrund ihrer sozio-ökonomischen oder ethnisch-kulturellen Hintergründe über deutlich erschwerte Zugangsmöglichkeiten zu gesellschaftlicher Teilhabe verfügen, wird in fachpolitischen und wissenschaftlichen Diskussionen auch der Begriff „Empowerment“ genutzt. Damit ist das Ziel angesprochen, über die Beteiligungsarbeit die Menschen im Quartier zu befähigen (bzw. im Wortsinne zu „ermächtigen“), ihre Interessen zu artikulieren und zu verwirklichen, Entscheidungen über lebensweltrelevante Entwicklungen zu treffen und auch Verantwortung zu übernehmen.

Die ARGEBAU (2005: 5) sieht, dass in bestimmten Quartieren „die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Leben und deren soziale Integration oft völlig zum Erliegen gekommen“ ist. Daher werden im ARGEBAU-Leitfaden umfassende Zielvorgaben und Erwartungen für das Handlungsfeld Aktivierung und Beteiligung formuliert: „Aktivierung örtlicher Potenziale und Hilfe zur Selbsthilfe, Entwicklung von Bürgerbewusstsein für den Stadtteil, Förderung der Teilhabe und der sozialen Integration, Schaffung selbsttragender Bewohner-

organisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze“ (ebd.).

Im Mittelpunkt der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt steht der Erwartungshorizont, dass es in vom sozialen Abstieg bedrohten Stadtteilen mit Hilfe des Programms Soziale Stadt gelingen kann, „ein eigenständiges Stadtleben wieder aufzubauen und die zerrissenen nachbarschaftsbezogenen sozialen Netze wieder herzustellen“ (ebd.), indem alle vorhandenen örtlichen Potenziale gestärkt und die Bewohnerinnen und Bewohner motiviert werden, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. Ein wichtiger Stellenwert bei der Aktivierung der örtlichen Potenziale wird neben der Öffnung von Schulen zum Stadtteil der Einbeziehung von Migrantenselbstorganisationen beigegeben (vgl. ebd.).

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Der ARGEBAU-Leitfaden definiert klar die Verantwortlichkeit in diesem Handlungsfeld: „Den Gemeinden obliegt es, eine umfassende Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner sicherzustellen. Dabei ist während der Laufzeit auch darauf hinzuwirken, dass die in Gang gekommenen Beteiligungsprozesse im Quartier dauerhaft weiterwirken“ (ebd.: 14).

Um in den Kommunen und auf Quartiersebene eine Aktivierungs- und Beteiligungskultur aufzubauen, werden von Bund und Ländern folgende Maßnahmen vorgeschlagen: Installation eines Quartiersmanagements, Einrichtung eines Stadtteilbüros, Bildung von Stadtteilbeiräten, Bereitstellung von Bürgertreffs und anderen Räumen, Ausstattung der Stadtteilbeiräte bzw. des Quartiersmanagements mit kleinen Verfügungsfonds sowie Unterstützung der Selbsthilfe bei Maßnahmen der Stadtteilentwicklung (vgl. ebd.: 5).

Der ARGEBAU-Leitfaden empfiehlt für die Landesebene, dass den Gemeinden viel Entwicklungsspielraum gegeben werden sollte, ferner sei der Nachweis einzufordern, „dass die notwendigen Vorkehrungen für eine angemessene Bürgerbeteiligung getroffen werden“ (ebd.: 14).

In den Rechtsinstrumenten des BauGB ist die Bürgerbeteiligung für die Gebiete der Sozialen Stadt fest verankert. Neben der Aktivierung der Bürgerinnen

und Bürger gemäß § 137 BauGB und der Beteiligung der öffentlichen Aufgabenträger gemäß § 139 BauGB finden sich die Ausführungen zur Bürgermitwirkung besonders in § 171e Abs. 4 und 5 BauGB. Eine herausgehobene Stellung kommt der Erstellung der Entwicklungskonzepte (vgl. Kapitel 3.3) zu, bei der die Gemeinde zur Förderung einer aktiven Mitwirkung der Beteiligten durch Beratung und Unterstützung verpflichtet ist (vgl. ARGEBAU 2005: 16).

Die Unterstützung bewohnergetragener Projekte sowie die Bewohnerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit werden explizit als Fördertatbestände aufgeführt (vgl. ebd.: 20). Dementsprechend enthält die VV Städtebauförderung Ausführungen zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Erstellung des IEK als Fördervoraussetzung und als Fördertatbestand (VV Städtebauförderung 2015: Art. 4). Zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung ist seit 2010 zusätzlich das Instrument des Verfügungsfonds in der VV für alle Programme verankert.⁹⁶

Der Fördertatbestand der Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements findet sich erst seit dem Jahr 2012 explizit in der VV. Im Rahmen der BBSR-Studie „Engagement im Quartier“ (BBSR 2015a) wurde in Quartieren der Sozialen Stadt untersucht, inwieweit die „kommunalen Engagementlandschaften“⁹⁷ einen Beitrag zur Engagementförderung in sozial benachteiligten Gebieten leisten können. Neben den Förderangeboten des Bundes im Rahmen der Sozialen Stadt wird auf Strategien ausgewählter Länder verwiesen, u.a. in Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen. So gibt es in Nordrhein-Westfalen seit 1996 mit „Initiative ergreifen“ ein Förderprogramm, das sich unter anderem an Bürger- und Gemeinschaftseinrichtungen richtet (vgl. ebd.: 76).

In einzelnen Bundesländern bestehen zum Teil noch weitergehende Vorgaben, um Aktivierungs- und Beteiligungsansätze zu fördern. Beispielsweise besteht in Berlin die Verpflichtung für die lokalen Quartiersmanagements, neben der Einrichtung von Vor-Ort-Büros, der Bildung von Stadtteilbeiräten, der Betreuung des Verfügungsfonds und der Unterstützung der Selbsthilfe bei der Stadtteilentwicklung ein umsetzungsorientiertes Beteiligungskonzept zu erarbeiten. In diesen werden Aktivierungsmaßnahmen aufgeführt, um schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen einzubeziehen. In Ham-

⁹⁶ Verfügungsfonds waren jedoch auch bereits zuvor fester Bestandteil der Umsetzung des Programms Soziale Stadt (vgl. Kapitel 3.6).

⁹⁷ Hierzu zählen u.a. Freiwilligenagenturen, Familienzentren und Ganztagschulen, Mehrgenerationenhäuser sowie Lotsen-, Mentoren- und Patenprogrammen sowie Jugendfreiwilligendienste und Bundesfreiwilligendienst (vgl. BBSR 2015a: 23-26).

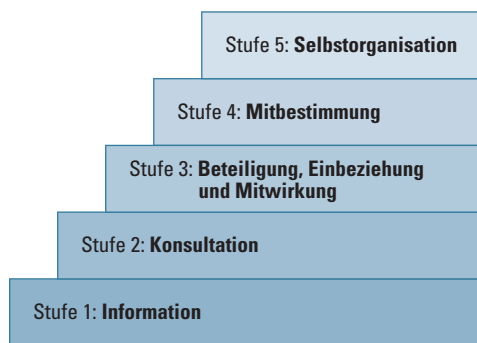


Abbildung 13: Beteiligungsformen entlang der Stufenleiter der Partizipation

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Arnstein 1969

burg wurde ein Leitfaden mit Qualitätsanforderungen zur Beteiligung in der Integrierten Stadtteilentwicklung aufgelegt (BSU Hamburg 2014: 5).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Die Auswertung der 17 Fallstudien für das Handlungsfeld Aktivierung und Beteiligung kommt zu dem Ergebnis, dass im Hinblick auf die Beteiligungskultur starke Unterschiede festzustellen sind (StadtRaumKonzept et al. 2015: 10). Wie bereits in der ersten Zwischenevaluierung festgestellt wurde, bestehen weiterhin Defizite bei der Aktivierung von Zuwanderergruppen (IfS 2004: 91), auch wenn es in Einzelfällen erfolgreiche Ansätze zu ihrer Einbeziehung gibt (StadtRaumKonzept et al. 2015: 10).

Die Stufenleiter der Partizipation kann als Gradmesser für den Entwicklungsstand des Handlungsfeldes „Aktivierung und Beteiligung“ dienen und hilft bei der Interpretation der Fallstudien (Abbildung 13).⁹⁸

Stufe 1 – Information (Einstiegsstufe der Partizipation): Die Grundvoraussetzung für den Einstieg in Beteiligungsprozesse ist eine transparente Informationsbasis für alle an der Quartiersentwicklung Beteiligten. In den Fallstudien werden Stadtteilzeitungen (Bad Kreuznach, Berlin-Heerstraße, Dresden, Schwerin, Stendal, Bergheim) und Internetauftritte zum Soziale-Stadt-Gebiet (z.B. Berlin-Heerstraße) aufgeführt. Zumindest in der Hauptförderphase bietet das Vor-Ort-Büro in allen Fallstudien als niedrighschwellige Anlaufstelle ein Informationsangebot. In einigen Fallstudiengebieten bestehen oder bestanden sogar mehrere Vor-Ort-Büros, um verschiedene Zielgruppen besser er-

reichen zu können (Berlin-Heerstraße, Kiel, Sulzbach, Bergheim, Leipzig). In Langquaid, Neuruppin, Sömmerda und Bergheim wird darauf verwiesen, dass durch die Integration des Stadtteilbüros in bestehende Nachbarschaftseinrichtungen die Bewohnerschaft für die Quartiersentwicklung besser erreicht werden kann. Die Kommunalbefragung 2015 bestätigt die Bedeutung des Stadtteilbüros für die Programmumsetzung, denn in 82 % aller Programmgebiete sind diese eingerichtet.⁹⁹

Stufe 2 – Konsultation (Kontaktstufe der Partizipation): Anknüpfend an die Informationsformate folgt die Konsultationsphase. Im Vordergrund stehen die Kommunikation und das Einholen von „Expertenwissen“ aus dem Quartier. In den Fallstudien werden hierbei (aktivierende) Befragungen unter den Bewohnerinnen und Bewohnern (Bad Kreuznach, Dresden, Bergheim, Hamburg, Nürnberg) sowie Stadteilerkundungen und Gebietsrundgänge (Langquaid, Berlin-Heerstraße, Leipzig, Darmstadt) genannt.

Stufe 3 – Beteiligung, Einbeziehung und Mitwirkung (Vorstufe des Empowerment): Diese Stufe bildet den Mittelpunkt der Aktivitäten, denn hier steht der Aufbau einer Beteiligungsinfrastruktur im Vordergrund. Zu ihren wesentlichen Elementen zählen die Mitwirkung der Bewohnerschaft und Gebietsakteure an der Aufstellung des IEK, die Etablierung des Quartiersmanagements bei der Initiierung und Realisierung von zielgruppenspezifischen Beteiligungsangeboten sowie die Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements. Hohe Beteiligungsstandards sind bei der Aufstellung der IEK zu beobachten: In den meisten Fallstudien gibt es umfangreiche und teilweise innovative Beteiligungsverfahren bei der Erstellung und Umsetzung der IEK. Das Spektrum reicht von mehrtägigen Ideenwerkstätten (Bad Kreuznach, Berlin-Heerstraße, Dresden, Kiel, Hamburg) über Bürgergutachten (Berlin-Wrangelkiez, Bremen) bis hin zu einem neunmonatigen Beteiligungsprozess in Offenburg. Dort ist mit Hilfe des Verfahrens „Planen am Modell“ unter Beteiligung von 500 Personen ein 20 m² großes Modell des Quartiers Nordweststadt mit 1.500 Bürgerwünschen entstanden. Neben den öffentlichen Veranstaltungen zur Aufstellung und Diskussion der IEK werden häufig Befragungen von Bewohnern (Bad Kreuznach, Dresden, Hamburg, Langquaid, Nürnberg, Bergheim) eingesetzt. Aktivierung und Beteiligung stellen die Kernaufgabe des Quartiersmanagements dar, wie

⁹⁸ Sherry R. Arnstein hat die Leiter der Bürgerpartizipation aus ihren eigenen langjährigen Erfahrungen als Beraterin für die US-Regierung in den 1960er Jahren zu drei landesweiten Sozialprogrammen (urban renewal, anti-poverty und Model Cities) entwickelt (vgl. Arnstein 1969).

⁹⁹ Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 21, N= 235

die Kommunalbefragung 2015 deutlich macht. Das Handlungsfeld wurde als die häufigste und zeitaufwendigste Aufgabe genannt.¹⁰⁰ Sowohl die erste Zwischenevaluierung zur Sozialen Stadt (IfS 2004) als auch aktuelle Untersuchungen zur Partizipation vor Ort (IfS 2011) zeigen, dass eine Beteiligung von Menschen mit niedrigem Einkommen und Bildungsabschlüssen auch bei der Sozialen Stadt nur unzureichend gelingt. Um Kinder und Jugendliche einzubeziehen, werden in den Fallstudien verschiedene Formate genannt: Workshops mit Schülern (Offenburg), eine Jugendmitmachbaustelle (Hamburg), Community Planning für Kleinkinderspielflächen (Neuruppin) oder ein Kinder- und Jugendparlament (Sömmerda).

Zur Einbeziehung von Senioren und zum Aufbau generationenübergreifender Dialogformen werden ein Seniorencafé (Neuruppin, Berlin-Heerstraße) oder die Kooperation von benachbarter Kita und Seniorenzentrum (Bremen) aufgeführt. Für Personen mit Migrationshintergrund wurden besondere Beteiligungsformate entwickelt, etwa gezielte Bewohnerbefragungen (Bad Kreuznach), muttersprachlichen Beratungsangebote (Bremen), Angebote für Frauen mit eigenen Treffpunkten (Darmstadt, Berlin-Heerstraße) oder Beteiligungsansätzen wie dem Imece-Ansatz zum Empowerment Türkisch-sprachiger Frauen (Berlin-Wrangelkiez). Die BBSR-Studie „Engagement im Quartier“ nennt vier Faktoren, damit die Engagementförderung in sozial benachteiligten Quartieren gut gelingen kann; „(1) Hohe Identifikation mit dem Quartier, (2) sozialräumliche/stadtteilbezogene Angebote und Dienstleistungen, (3) Strukturen und Netzwerke der Engagementförderung sowie (4) Merkmale des Quartiers“ (BBSR 2015a: 7). In der Sozialen Stadt wird in erster Linie angesetzt, Strukturen und Netzwerke aufzubauen. Dabei schaffen die Mittel der Städtebauförderung die baulich-räumlichen Voraussetzungen, die dafür nötig sind. In den Fallstudien finden sich zahlreiche Beispiele, wie die Förderung des Engagements an bestehende Nachbarschafts- und Bildungseinrichtungen angedockt werden kann (Berlin-Heerstraße, Bremen, Nürnberg, Offenburg, Hamburg, Sulzbach, Bergheim, Berlin-Wrangelkiez).

Stufe 4 – Mitbestimmung (Ausbaustufe des Empowerment): Die nächste Stufe der Partizipation ist die Mitbestimmung über Maßnahmen, Arbeitsschwerpunkte und den Einsatz der Fördermittel (z.B. Verfügungsfonds, vgl. Kapitel 3.6). Hierzu können die Bewohnerbeiräte einen wichtigen Beitrag leisten, die sich in den meisten Fallstudiengebieten etabliert haben. Das Aktivitätsspektrum dieser

Beteiligungsformen ist vielschichtig und reicht von jährlichen Stadtteilkonferenzen (Bad Kreuznach, Offenburg), vierteljährlichen Diskussionsplattformen im Sinne eines Stadtteilparlaments wie dem „Forum Leipziger Osten“ bis hin zu WiN-Foren oder Quartiersräten, die über den Fördermitteleinsatz (Bremen, Berlin) mitentscheiden können oder Rechte in allen Ausschüssen der Stadt (Emden) haben.

Stufe 5 – Selbstorganisation (Endstufe des Empowerment): Die höchste Stufe stellt die Selbstorganisation der Bewohnerinnen und Bewohner dar. In mehreren Fallstudien (Sulzbach, Dortmund, Bergheim, Nürnberg, Kiel, Berlin-Wrangelkiez, Schwerin) finden sich solche Praxisformen in Gestalt der Neugründung oder Stärkung von Bewohner- und Stadtteilvereinen. Gute Beispiele sind die Stadtteilvereine in Sulzbach mit fast 100 Mitgliedern oder in Dortmund als Dachverein für 30 lokal verankerte Vereine. Mitunter haben sich die Vereine bereits als Partner der Quartiersentwicklung etabliert, beispielsweise bei der Vergabe von Mitteln aus dem Verfügungsfonds (Bremen, Kiel) oder der Organisation von Stadtteilstellen (Schwerin, Kiel). Es handelt sich jedoch streng betrachtet weniger um das Empowerment artikulierungsschwacher Bevölkerungsgruppen, sondern eher um einen Baustein, um selbsttragende, nachbarschaftliche Netzwerke zu schaffen.

Ergebnisse, Wirkungen und Bewertung

Die Fallstudien zeigen, dass Aktivierungs- und Beteiligungsformate insbesondere dort erfolgreich umgesetzt werden können, wo es auf gesamtstädtischer Ebene bei Politik und Verwaltung die Bereitschaft gibt, aus den lokalen Erfahrungen zu lernen und diese nachhaltig in Regelstrukturen zu überführen. Besonders erfolgversprechend ist es, wenn Sozialraumorientierung und Bürgerbeteiligung ohnehin zum gelebten Selbstverständnis der Kommune zählen (Offenburg) oder Beteiligungs- und Aktivierungsansätze entwickelt werden, die Eingang in das Verwaltungshandeln auch außerhalb der Städtebauförderung finden (Leipzig). Des Weiteren werden bei der Aufstellung des integrierten Entwicklungskonzeptes umfassende Anstrengungen unternommen, die verschiedenen Bewohnergruppen und Gebietsakteure in die Stadtteilentwicklung einzubeziehen.

Bei einer fallstudienübergreifenden Bewertung zur Zielerreichung im Handlungsfeld Aktivierung und Beteiligung fällt auf, dass die Engagementpotenziale in den Plattenbaugebieten der neuen Bundes-

100 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 22, N= 201

länder (Neuruppin, Schwerin, Sömmerda, Stendal) besonders schwach ausgeprägt sind: so findet sich für Schwerin die Feststellung, dass „das Interesse der Bevölkerung an Stadtentwicklung eher gering ist“ (Schwerin), es wird beklagt, dass es „immer weniger engagierte Bewohner“ gibt (Sömmerda), und in Stendal wird das Fazit gezogen, dass „die Beteiligung der Bevölkerung ohne nennenswerte Resonanz“ blieb. In Neuruppin wird bilanziert, dass „die Mobilisierung der Bewohner für Themen der Planung oder die Mitwirkung in Gremien kaum gelungen (ist).“ Aus Sicht der 2. Zwischenevaluierung sind dies Hinweise, dass sich in ostdeutschen Wohnsiedlungen spezifische Veränderungen der Quartiersbevölkerung ergeben haben, die die bisher praktizierten Beteiligungsverfahren ins Leere laufen lassen. Insofern besteht – um das Ziel der Aktivierung und Beteiligung zu erreichen – hier die Aufgabe, die Beteiligungsverfahren zu überprüfen und diese lebensweltgerechter zu gestalten.

Im Hinblick auf die im Rahmen des Programms Soziale Stadt angestrebte stärkere Beteiligung von Zuwanderern ist zu erkennen, dass passgenaue Maßnahmen im Quartier unter Mitwirkung von Migrantinnen und Migranten entwickelt werden und dass für diese Bewohnergruppe bereits etablierte Strukturen stärker geöffnet werden (vgl. BMVBS 2012b: 88ff). Es besteht jedoch kein umfassenderes Bild zu den Wirkungszusammenhängen bei der Aktivierung und Beteiligung von Migranten. So mangelt es aufgrund der bisherigen Informationsbasis an Wissen, wie das Empowerment von Migranten-Communities besser gelingen kann. Zudem scheinen viele Programmverantwortliche die bestehenden Engagementformen von Migranten und Neuzuwanderern in Soziale-Stadt-Gebieten nicht aufzugreifen. Hier besteht die Aufgabe, stärker auch diese informellen Formen der nachbarschaftlichen Unterstützung und Selbsthilfe aufzugreifen.

Die Ergebnisse der Sozialen Stadt im Handlungsfeld „Aktivierung und Beteiligung“ erscheinen somit ambivalent. Auf der einen Seite sind mit dem Programm hohe Standards für die Partizipation von Bewohnerinnen und Bewohnern eingeführt worden. Dabei gab es den expliziten Anspruch, auch sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen eine Stimme bei der Quartiersentwicklung zu geben („Empowerment“). Auf der anderen Seite drängt sich der Eindruck auf, dass viele Aktivierungs- und Beteiligungsformate weiterhin sozial selektiv wirken. Nicht abschließend beantworten lässt sich



Tag der offenen Gärten Konstanz-Berchen

Foto: empirica ag

die Frage, ob im Rahmen eines Städtebauförderungsprogramms tatsächlich ausreichende Ressourcen für eine umfassende und wirkungsvolle „Empowerment“-Strategie zur Verfügung gestellt werden können.

3.6 Verfügungsfonds

Das Instrument der Verfügungsfonds¹⁰¹ stellt eine Innovation für die Städtebauförderung dar, die erstmalig in das Programm Soziale Stadt 1999 eingeführt wurde. Mit der Einrichtung von Verfügungsfonds soll auf Ebene der Soziale-Stadt-Gebiete die Möglichkeit geschaffen werden, schnell und unbürokratisch kleinteilige Verbesserungen im Quartier zu erreichen, wobei die Entscheidung über den Mitteleinsatz bei der Bewohnerschaft und den Gebietsakteuren liegen sollte (Bundestransferstelle 2011: 3). Fördergegenstand sind ehrenamtliche Aktivitäten, die zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität der öffentlichen Räume, die Belebung eines Miteinanders im Quartier sowie die geringfügige, aber wirkungsvolle Verbesserung der Infrastrukturangebote, z.B. Nachbarschafts- und Bildungseinrichtungen beitragen.

Mit Hilfe des Verfügungsfonds können von den Akteuren vor Ort eigenständig Verbesserungen im Stadtteil verwirklicht werden, für die in der Sozialen Stadt aufgrund der Konzentration auf baulich-investive und mehrjährige Bauvorhaben nur äußerst geringe Umsetzungschancen bestehen. Im

101 Der Begriff „Verfügungsfonds“ wird nachfolgend als Sammelbegriff für nach vergleichbaren Grundsätzen organisierte partizipative Budgets im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt verwandt. Deren Bezeichnungen variieren in den Ländern und Fördergebieten, wie z.B. Aktionsfonds, Aktionskasse, kleinteilige Maßnahmen, Projektfonds, Quartiersfonds oder Stadtteilbudget (vgl. BMVBS 2012: 14).

ARGEBAU-Leitfaden werden Verfügungsfonds als Maßnahmen benannt, um Bewohner in die Verantwortung für ihre Wohnviertel einzubinden, in dem „Stadtteilbeiräte mit kleinen Verfügungsfonds“ ausgestattet werden (ARGEBAU 1998: 5). Im Zeitverlauf wurden Verfügungsfonds als Instrument der Städtebauförderung im Art. 9 der Verwaltungsvereinbarung fest verankert und wie folgt beschrieben: „Zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen kann die Gemeinde einen Fonds einrichten, über die Verwendung dessen Mittel entscheidet ein lokales Gremium (Verfügungsfonds)“ (VV Städtebauförderung 2015: 13).¹⁰²

Im Unterschied zu anderen Programmen der Städtebauförderung können die so geförderten Maßnahmen „in besonderen Ausnahme- bzw. Einzelfällen [...] auch bis zu 100 v.H. aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden finanziert werden“ (ebd.).¹⁰³

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Mit dem Verfügungsfonds werden mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt: Zum einen soll die Beteiligung lokaler Akteure sowohl auf der Entscheidungs- als auch auf der Handlungsebene gestärkt werden. Im Idealfall werden solche Akteursgruppen einbezogen, die bisher für die Stadtteilentwicklung als schwer erreichbar galten. Zum anderen sollen die Maßnahmen einen Mehrwert für die Quartiersentwicklung leisten, der durch ehrenamtliches Engagement oder die Einwerbung ergänzender Finanzmittel verstetigt werden kann (vgl. BMVBS 2012: 15).

Gemessen an den Volumina der Städtebauförderung ist die Mittelausstattung der Verfügungsfonds (zwischen 5.000 bis 20.000 Euro jährlich in den Fallstudien) gering, dennoch steht ihnen eine hohe Erwartungshaltung gegenüber. So sollen sie als Aktivierungs- und Beteiligungsinstrument einen „Beitrag zu einer nachhaltigen quartiersbezogenen Stadtentwicklungspolitik im Rahmen der Nationalen Engagementstrategie“ (ebd.: 7) leisten.

Die Ziele und Erwartungen an die Entscheidungsgremien und Geschäftsstellen der Verfügungsfonds sind ebenfalls anspruchsvoll. Sie sollen „durch die Auseinandersetzung mit den Projektvorschlägen zu einem Ort der systematischen Diskussion von Problemen und Möglichkeiten der Stadtteilentwicklung [werden]. Gleichzeitig entstehen Kontakte zwi-

schen den Gremiumsmitgliedern sowie zu den Antragstellern, so dass die Gremien zugleich zu einem wichtigen Knotenpunkt im Netzwerk des Stadtteilengagements werden“ (ebd.: 9). An die Arbeit dieser Geschäftsstellen, die zumeist durch das Quartiersmanagement vor Ort betrieben werden, ist das Ziel geknüpft, dass sie „in hohem Maße Entwicklungshilfe für eine lokale Engagementkultur“ leisten (ebd.). Dabei ist zu bedenken, dass in vielen Soziale-Stadt-Gebieten ohne bereits vorhandene Beteiligungsstrukturen die Mitarbeit in Stadtteilgremien und die eigenverantwortliche Umsetzung von kleinteiligen Maßnahmen nicht selbstverständlich ist.

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Die Verankerung im ARGEBAU-Leitfaden und in der Aufnahme in die Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung zeigen, welche Relevanz der Bund diesem Instrument seit Auflegung der Sozialen Stadt zumisst. Darüber hinaus hat das zuständige Bundesministerium die Verbreitung des Verfügungsfonds durch wissenschaftliche Untersuchungen aktiv gefördert (Bundestransferstelle 2011; BBSR 2012).

Die konkrete Ausgestaltung der Einsatzmöglichkeiten obliegt den Ländern, die das Instrument – mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Niedersachsen – von Programmbeginn an genutzt haben. Die Kurzexpertise Verfügungsfonds der Bundestransferstelle Soziale Stadt zeigt noch im Jahr 2011 einige Unterschiede bei der uneingeschränkten Förderfähigkeit des Instruments auf: Einer Gruppe von Ländern, in denen eine Förderung von Verfügungsfonds möglich ist (Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Thüringen), steht eine Gruppe von Ländern gegenüber, in denen eher eingeschränkte Fördermöglichkeiten für quartiersbezogene Verfügungsfonds bestehen (Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) (vgl. Bundestransferstelle 2011: 6ff). Seit dem Jahr 2015 ist die Einrichtung und Mittelausstattung eines Verfügungsfonds für die Soziale-Stadt-Gebiete in Baden-Württemberg im Rahmen eines landeseigenen Sonderprogramms sowie in Niedersachsen mit der Aktualisierung der Förderrichtlinie ebenfalls möglich.

In Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern gibt es frühzeitige und umfangreiche

¹⁰² Seit Programmjahr 2010 gilt diese Regelung auch für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, seit Programmjahr 2012 für alle Programme der Städtebauförderung.

¹⁰³ Für andere Programme der Städtebauförderung gilt i.d.R. eine 50 %-Finanzierung aus Mitteln von Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde (VV Städtebauförderung 2015: 13).

Hilfestellungen für die Kommunen zur Einführung von Verfügungsfonds. Darüber hinaus haben auch die Stadtstaaten das Instrument aufgegriffen und in gesamtstädtische Rahmenstrategien mit sozial-integrativen Leitgedanken eingebettet, so die Berliner Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung, das Bremer Leitprogramm Wohnen in Nachbarschaften (WiN) oder das Hamburger Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung (RISE) (BMVBS 2012: 26). Berlin ist im Ländervergleich eine Ausnahme, denn dort sind Verfügungsfonds im Rahmen des Programms Soziale Stadt „kein begleitendes Randelement, sondern ihr dominierender Kern“, und die bewohnerdominierten Entscheidungsgremien werden als „Schlüssel zum Empowerment angesehen“ (ebd.: 27).

Insgesamt ist der Stellenwert von Verfügungsfonds in den Ländern mit einer engen Ausrichtung auf baulich-investitive Maßnahmen gering, hingegen ist er in Ländern mit stark integrierten und partizipativ ausgerichteten Entwicklungsstrategien hoch (ebd.).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Die Unterschiede in den Kommunen und Quartieren – im Hinblick auf die Finanzierung der Verfügungsfonds, die Antragsteller und Projekte, die Regelungen zur Arbeit der Entscheidungsgremien und Geschäftsstellen sowie die Möglichkeiten und Grenzen der Verstetigung – wurden in der Studie „Verfügungsfonds in der Städtebauförderung“ mit Fokus auf den Städtebauförderungsprogrammen Soziale Stadt und Aktive Stadt- und Ortsteilzentren beschrieben. Infolge der Rahmensetzung durch die Bundesländer sowie die gebietspezifischen Erfordernisse ist die Umsetzungspraxis in den Fallstudiengebieten vielfältig. So bestehen Spezifika hinsichtlich Förderhöhe, Finanzierungsquellen, Mitentscheidungskompetenzen von Bewohnerinnen und Bewohnern sowie der Aufgabenzuordnung der Geschäftsstelle.

Zunächst ist festzuhalten, dass in drei Fallstudiengebieten (Sömmerda, Offenburg, Darmstadt) keine Verfügungsfonds zum Einsatz gekommen sind. In fünf anderen Fallstudien werden Finanzierungsquellen außerhalb der Städtebauförderung zur Unterstützung kleinteiliger Maßnahmen genutzt.¹⁰⁴ Das Spektrum reicht vom Einsatz kommunaler Mittel (Bremen, Emden) und von Mitteln aus Modellvorhaben und Förderprogrammen anderer Fachpolitiken (Kiel, Nürnberg) bis zu Einnahmen aus der Vermietung von Räumen in Nachbarschaftseinrich-

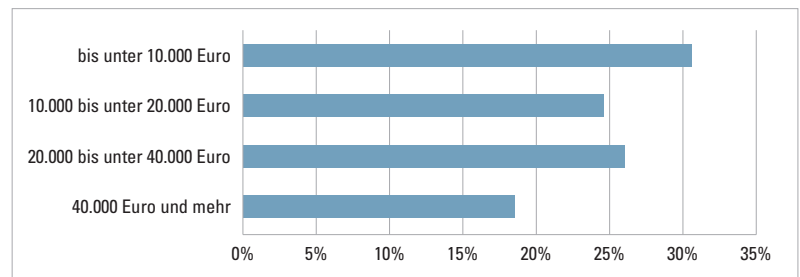


Abbildung 14: Verfügungsfonds in der Sozialen Stadt nach finanzieller Ausstattung

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand 2015

tungen (Offenbach). Dieses breite Finanzierungsspektrum in den Fallstudien deckt sich mit den Ergebnissen der BBSR-Studie „Verfügungsfonds in der Städtebauförderung“ (vgl. ebd.: 29).

Die finanzielle Ausstattung reicht in den Fallstudiengebieten von 5.000 Euro (Bad Kreuznach) bis 20.000 Euro (Nürnberg) pro Jahr. Da es sich um unterschiedlich große Gebiete handelt, ergibt sich daraus eine erhebliche Bandbreite in der finanziellen Ausstattung pro Einwohner. Bei den finanzierten Projekten handelt es sich im Regelfall um Sachkostenzuschüsse für sozial-integrative Maßnahmen wie Ausstattungsverbesserungen von Bildungs- und Nachbarschaftseinrichtungen oder Gemeinschaftsaktionen im öffentlichen Raum (Stadtteulfeste).

In den Entscheidungsgremien der Verfügungsfonds sind in einigen Quartieren (Bad Kreuznach, Langquaid) keine Bewohner vertreten, und nur in Berlin und Bremen gibt es eine verbindliche Vorgabe, dass die Vergabeentscheidung mehrheitlich durch das Votum der Bewohnerschaft getragen sein muss.

Ergebnisse und Wirkungen

Zu den positiven Effekten zählen aus Sicht derjenigen Länder, die Verfügungsfonds als Fördergegenstand vorsehen, die hohe Flexibilität bei der Umsetzung kleinteiliger und kurzfristig entwickelter Projekte, der geringe bürokratische Aufwand sowie insbesondere auch „die Stärkung von Mitwirkung und Selbstverantwortung der Stadtteilbewohnerschaft und lokaler Gruppen sowie die Wertschätzung dieses Engagements“ (Bundestransferstelle 2011: 14).

Gut bewirtschaftete und gesteuerte Verfügungsfonds sind ein wichtiges Instrument, um das „gewünschte Engagement vor Ort zu motivieren und in einer Weise zu begleiten, dass daraus auch realisier-

¹⁰⁴ Diese werden von den Akteuren in den Fallstudiengebieten teilweise ebenfalls als Verfügungsfonds bezeichnet, obwohl es sich formal nicht um Verfügungsfonds im Sinne der Städtebauförderung handelt. Aus diesem Grund werden sie im Folgenden auch gleichgestellt mit in die Betrachtung einbezogen.



Umgestaltung Donauwörth-Parkstadt

Foto: empirica ag

te Projekte und schließlich Vorbilder und Erfahrungswissen für neues Engagement entstehen“ (BMVBS 2012: 10). Von lokal gut aufgestellten Verfügungsfonds gehen zudem langfristige Wirkungen für die Stadtteilentwicklung aus, die in der Verstärkung von Wiederholungsprojekten und der Einbindung ehemals distanzierter Gruppen bestehen (vgl. ebd.).

In der Fallstudie Leipziger Osten wird auf die positiven Wirkungen des Verfügungsfonds beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in Vereinen und Initiativen sowie auf die hohe Bedeutung einer personellen Kontinuität des Entscheidungsgremiums hingewiesen. Als negativer Begleitumstand stabiler Gremienstrukturen wird die Schwierigkeit aufgezeigt, bisher nicht in lokalen Netzwerken verankerte Bürgerinnen und Bürger für das Auswahlgremium zu gewinnen (vgl. ebd.: 55). In der Fallstudie Bergheim Süd-West wird beschrieben, dass das über die Soziale Stadt finanzierte Stadtteilzentrum die Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Verfügungsfonds sehr beförderte, denn viele der unterstützten sozial-integrativen Aktivitäten hätten ohne kostenlos bereitgestellten Räume nicht im Quartier stattfinden können (vgl. ebd.: 59).

Im Hinblick auf Ergebnisse und Wirkungen des Verfügungsfonds kann der Feststellung zugestimmt werden, dass dieses Instrument belegbare Beiträge liefert, „ein durch Eigeninteresse motiviertes, aber mit erkennbaren Gemeinwohlbezügen angereichertes Handeln im Quartier“ zu fördern (vgl. ebd.: 11).

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Ein wichtiger Erfolgsfaktor von Verfügungsfonds ist die feste Einbeziehung von Bewohnerinnen

und Bewohnern in die Vergabeentscheidung. Damit kann der Anspruch eingelöst werden, „mit dem Verfügungsfonds ein breit angelegtes Experimentierfeld für eine quartiers- oder stadtteilbezogene Engagementförderung“ (ebd.: 7) zu eröffnen und die Einbeziehung schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen zu intensivieren.

Ein weiterer Erfolgsfaktor ist eine gut geführte Geschäftsstelle. Sie kann Gruppen und Einzelpersonen zur Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung und der Projekträgerschaft ansprechen, unterstützende Netzwerke ausbauen sowie eine wertschätzende Öffentlichkeitsarbeit für Verfügungsfondsprojekte betreiben, die wiederum zur weiteren Förderung des Engagements im Quartier beiträgt.

Die Hemmnisse beim Einsatz des Verfügungsfonds zur Engagementförderung in den Soziale-Stadt-Gebieten bestanden zum einen darin, dass bis zum Jahr 2015 nicht in allen Bundesländern – Ausnahmen waren Niedersachsen und Baden-Württemberg – die Möglichkeit bestand, einen Verfügungsfonds aus Mitteln der Sozialen Stadt einzurichten. Zum anderen fehlt es in einigen Soziale-Stadt-Gebieten an den dauerhaft ehrenamtlich engagierten Bewohnern, die bei der Entscheidung und Umsetzung mitwirken. Dies hat einerseits sozialstrukturelle Ursachen in der Bewohnerstruktur, hängt andererseits aber auch mit der Verfahrensweise und Ressourcenausstattung der Gremien- und Geschäftsstellenarbeit zusammen.

In der Gesamtbetrachtung kann festgehalten werden, dass es sich um ein flexibel einsetzbares und wirkungsvolles Instrument zur Engagementförderung handelt. Die kleinteiligen und schnell sichtbaren Verbesserungsmaßnahmen sind mit den Mechanismen eines Städtebauförderungsprogramms nicht umzusetzen. Angesichts der Ressourcenarmut der Akteure vor Ort und den besonderen sozio-ökonomischen Problemen hat sich die Möglichkeit zur 100 %-Förderung aus Mitteln des Programms Soziale Stadt bewährt, um ehrenamtliches Engagement auch der schwer erreichbaren Bevölkerung einbinden zu können.

3.7 Monitoring und Evaluierung

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Von Programmbeginn an wurde angestrebt, durch ein systematisches Monitoring sowie regelmäßige Evaluierungen auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Fördergebiete eine zunehmend wissenschaftsbasierte Programmumsetzung zu erzielen. So wird im ARGEBAU-Leitfaden empfohlen, den Erfolg der Gemeinschaftsinitiative und der Programmum-

setzung durch einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zwischen den beteiligten Kommunen und Ländern, der Etablierung einer „Evaluation [als] unabdingbarer Bestandteil integrierter Handlungskonzepte“ sowie der Entwicklung von „Strategien des Controlling und Monitoring“ und von „Verfahrensevaluation des Programms“ zu befördern (ARGEBAU 2000: 309). Eine solche Evaluation sollte durch „zeitnahe Informationen über den Fortgang des integrierten Erneuerungsansatzes“ einer Überprüfung der Zielerreichung, wirksamen Steuerung und Umsetzung der Handlungskonzepte dienen. Durch einen Vergleich der Kommunen sowie Kenntnisse zu Ergebnissen und Wirkungszusammenhängen sollten eine „Weiterentwicklung der Erneuerungsansätze“ sowie „Lernprozesse in den Stadtteilen“ ermöglicht werden (ARGEBAU 2005: 22f). Weiterhin werden folgende vier Bausteine einer Programmevaluierung empfohlen: Zielentwicklung und Beobachtung der Zielerreichung, Sozialraum-Monitoring, Analyse qualitativer Prozesse sowie Fallstudien. Schließlich wird darauf verwiesen, dass „ein großer Teil [...] im Sinne einer Selbstevaluation direkt von den Städten erhoben werden [kann], für einzelne Aufgaben ist die Beauftragung externer Forschungs- und Beratungseinrichtungen möglich“ (ebd.: 23).

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Mit den Begleitinformationen entstand eine kontinuierliche Dokumentation von Grunddaten der einzelnen Programme der Städtebauförderung. Darüber hinaus hat die vom Bund eingesetzte Bundestransferstelle die Programmbegleitung (anfangs auch in ausgewählten Gebieten als Programmbegleitung vor Ort (PvO)) und Begleitforschung sowie eine Vielzahl von vertiefenden Forschungsvorhaben zu einzelnen Handlungsfeldern¹⁰⁵ und Steuerungsinstrumenten¹⁰⁶ durchgeführt. Schließlich wurde im Auftrag des Bundes 2003 bis 2004 die erste Zwischenevaluierung realisiert (vgl. IFS 2004).

Seit dem 1. September 2006 sind gemäß Art. 104b Abs. 2 Satz 2 Finanzhilfen des Bundes für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Kommunen „hinsichtlich ihrer Verwendung in re-

gelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen“. Vor diesem Hintergrund wurden von 2009 bis 2011 ein programm- und länderübergreifendes Evaluierungskonzept (vgl. BMVBS 2012e) sowie zwei entsprechende Arbeitshilfen (vgl. ebd. und BMVBS 2011) erarbeitet. Entsprechend wurde anschließend zwischen 2011 und 2014 schrittweise ein bundesweites indikatorengestütztes Monitoringsystem¹⁰⁷ aufgebaut und mit dem Programmjahr 2014 als sogenanntes eMonitoring flächendeckend eingeführt. Im Rahmen dieses eMonitorings werden dabei vonseiten des Bundes über die Länder bei den Programmkommunen aktuelle Daten für die Fördergebiete angefordert, die im laufenden (oder vorangegangenen) Programmjahr Fördermittel erhalten haben. Diese Daten werden für das jeweils zurückliegende Programmjahr, das sog. Berichtsjahr, erhoben.

Die Länder haben unterschiedliche Evaluierungs- und Monitoringansätze: So sind in knapp zwei Dritteln der Länder – überwiegend in der ersten Phase des Programms bis 2005 und teilweise eher einzelthemenorientiert angelegt – Zwischenevaluierungen¹⁰⁸ erfolgt. In den drei Stadtstaaten und fünf weiteren Ländern wurden, teilweise unabhängig vom Programm Soziale Stadt, Monitoringsysteme aufgebaut (Berlin, Brandenburg, Bremen¹⁰⁹, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Sie erheben in erster Linie Sozialdaten, wohnungsbezogene Merkmale und Informationen zur Stadtentwicklung. Teilweise haben sie keinen Bezug zur Städtebauförderung, teilweise liefern sie hauptsächlich Daten zum Stadtumbau. Darüber hinaus gibt es in einzelnen Ländern Vorgaben, auf Gebietsebene regelmäßig Zwischen- oder Selbstevaluierungen oder vergleichbare Überprüfung durchzuführen (Brandenburg, Berlin, Bayern, Hessen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen). Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das Land Nordrhein-Westfalen, in dem ab 2003 Bausteine eines komplexeren Evaluierungskonzepts erarbeitet, durch Fallstudien untermauert und schrittweise umgesetzt wurden. Auf kommunaler Ebene kam dabei ein „Handbuch Zielentwicklung und Selbstevaluation“ (ILS 2004) zum Einsatz. Bisweilen werden auch im Rahmen der nach

105 Vgl. z.B. BBSR 2011, BBSR 2015a, BMUB 2015a und BMVBS 2012c.

106 Vgl. z.B. BMVBS 2009, BMVBS 2012b und BMUB 2015c.

107 2010-2011 Erarbeitung eines Vorschlages für ein Indikatorenset durch eine Expertengruppe aus Vertretern von Bund, Ländern, Kommunen, Kommunalen Spitzenverbänden, amtlicher Statistik, Kommunalstatistik sowie Wissenschaftlern und Praktikern der Städtebauförderung, 2011-2012 Testphase und 2013-2014 Pilotphase.

108 Berlin 2003, 2007 und 2013, Brandenburg 2005, Bayern 2002 und 2007, Bremen 2004, Hamburg 2003 und 2010, Hessen 2004 und 2009, Mecklenburg-Vorpommern 2004, Niedersachsen 2004 und 2007, Nordrhein-Westfalen 2005, 2007, 2008, 2012 und 2013 sowie Saarland 2003.

109 Bezogen auf die Stadtgemeinde Bremen.



Öffentlicher Raum Potsdam-Drewitz

Foto: Wolf-Christian Strauss

Förderrichtlinie regelmäßig zu erstellenden Sachstandsberichte vergleichbare Ansätze verfolgt (z. B. Baden-Württemberg) (empirica 2015). Schließlich ist zu beachten, dass in all den Fällen, bei denen städtebauliche Gesamtmaßnahmen oder auch Einzelmaßnahmen des Programms Soziale Stadt mit EU-Mitteln kofinanziert werden, die entsprechenden Monitoring- und Evaluierungsanforderungen der EU umgesetzt werden.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

In ca. 40 % der Programmkommunen und ca. 50 % der Fördergebiete – zumindest bezogen auf die jeweiligen Programmjahre – wird ein indikatoren-gestütztes Monitoring durchgeführt oder aufgebaut.¹¹⁰ Die Ergebnisse bisher durchgeführter Kommunalbefragungen stützen grundsätzlich diesen Befund. 37 %¹¹¹ der IEK enthalten Vorschläge für die Durchführung eines Monitorings oder einer Evaluierung und ca. 50 %¹¹² der Quartiersmanagements waren mit Evaluierungs- und Monitoringaufgaben betraut. Auch die Fallstudien stützen diesen Befund: In 12 von 21 Gebieten werden entsprechende Ansätze verfolgt. Diese umfassen insbesondere ein indikatorenbasiertes Sozialraummonitoring (z. B. Berlin-Wrangelkiez, Bremen, Dresden, Offenbach und Schwerin), ein Stadtumbaumonitoring (Leipzig), kleinteilige Sozialstrukturanalysen (Dresden, Offenbach und Sulzbach), Bilanzworkshops (Emden und Offenbach) sowie gebietsbe-

zogene Zwischenevaluierungen (Dortmund, Leipzig und Neuruppin).

Ergebnisse und Wirkungen

Inwieweit systematische Monitoring- und Evaluierungsansätze zu einer verbesserten, stärker wissenschaftsbasierten wie auch Lerneffekte ermöglichenden Programmausrichtung und Programmumsetzung geführt haben oder überhaupt führen können, ist für die einzelnen Programmebenen differenziert zu betrachten.

Auf Bundesebene ergaben sich aus der ersten Zwischenevaluierung 2004 wie auch aus handlungsfeldbezogenen Forschungsprojekten des BBSR Erkenntnisse, die bei der weiteren Programmausrichtung durch Bund und Länder in Form von Modifizierungen der VV (z. B. stärkere Betonung der Verbesserung von Lebenschancen als Ziel, Einführung der Modellvorhaben oder Förderung von Kooperationen mit Dritten) aufgegriffen wurden. Des Weiteren wurden durch die Umstellung der Begleitinformationen auf eine digitale Erfassung 2010 und die Einführung des eMonitorings 2014 schrittweise die Voraussetzungen für eine besser verwertbare Datenbasis aufgebaut.

Die auf Landesebene durchgeführten Zwischenevaluierungen oder Querauswertungen lieferten Erkenntnisse zum Stand der Programmumsetzung, die in der weiteren Ausgestaltung berücksichtigt wurden. Zu nennen sind Änderungen der Förderbestimmungen oder der strategischen Programmansätze. Beispiele sind in Berlin eine Verbesserung der Kooperationsstrukturen auf bezirklicher Ebene nach der Zwischenevaluierung des Quartiersmanagements 2003, in Bremen die Verpflichtung zu einer konzeptionellen Vorgehensweise auf Gebietsebene nach der Zwischenevaluierung 2004 und in Mecklenburg-Vorpommern eine Verbesserung der Personalausstattung der Quartiersmanagements nach der Zwischenevaluierung 2004.

In einigen Ländern haben sich die Anforderungen an die Evaluierungsansätze auf kommunaler und Gebietsebene deutlich weiterentwickelt. Dies gilt etwa in Berlin beim Aufbau eines gebietsbezogenen Monitoring- und Evaluierungssystems nach der Quartiersmanagement-Zwischenevaluierung 2003, in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der neuen Selbstevaluierungspflichten im Ergebnis der Querauswer-

110 Vgl. elektronische Begleitinformationen, N = 258 Programmkommunen bzw. N = 449 Fördergebiete (d. h. ca. zwei Drittel aller Programmkommunen und Fördergebiete).

111 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 6 „Aus welchen Elementen besteht das IEK?“, N=212.

112 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 22.1 „Welche Aufgaben haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter?“ (Mehrfachnennungen), N=201.

tung der kommunalen Selbstevaluierungen 2012 und in Hamburg für die 2012 initiierte standardisierte Selbstevaluation in den Stadterneuerungsgebieten.

Ein flächendeckendes Sozialraum- oder Stadtumbaumonitoring ermöglicht grundsätzlich eine daten- bzw. indikatorenbasierte Auswahl der Programmkommunen. Eine datengestützte Auswahl der Fördergebiete wird insbesondere in den drei Stadtstaaten praktiziert. Eine weitere datenbasierte Programmebeobachtung und Wirkungsanalyse stößt aber schnell an Grenzen, da ein Großteil der Programmwirkungen vor Ort stark von Kontextbedingungen abhängt, die methodisch kaum kontrolliert werden können.

Insbesondere zwei Fallstudien ermöglichen Aussagen über Ergebnisse und Wirkungen von Monitoring- und Evaluierungsansätzen. In Offenburg-Nordweststadt gab es im Jahr 2008 anlässlich der Halbzeitbilanz zur Sozialen Stadt einen aufwendig gestalteten „MehrLIN-Tag“, um die umgesetzten Maßnahmen durch die Bewohner und Stadtteilakteure bewerten zu lassen. Darüber hinaus wurde im Jahr 2010 durch die Katholische Fachhochschule Freiburg eine Sozialraumanalyse erstellt, um „die bisherigen Ergebnisse der Arbeit bewerten und deren Wirkungen auf die Sozialstruktur des Stadtteils messen zu lassen. Die Sozialraumanalyse wurde [...] bewusst in die Wege geleitet, um den politischen Gremien die weiteren Handlungsbedarfe aufzuzeigen und sie – noch vor dem Auslaufen der Förderung – dazu zu bringen, über mögliche Verstärkungsstrategien nachzudenken“ (Fallstudie Offenburg-Nordweststadt: 166f).

Ein weiterer interessanter Ansatz für frühzeitige Evaluierungsbemühungen ist in der Fallstudie Bergheim-Süd-West (Nordrhein-Westfalen) dokumentiert:¹¹³ Dort wurde bereits fünf Jahre nach Programmstart im Jahr 2007 ein erster Evaluierungsbericht erstellt. 2010 folgte eine aufwendige Selbstevaluation mit Unterstützung durch ein externes Büro, basierend auf der Auswertung vorhandener Materialien und erneuten Befragungen. Zusätzlich wurden Experteninterviews mit Schlüsselpersonen geführt. Die bisherige Zielerreichung wurde im Evaluationsbericht aus verschiedenen Blickwinkeln bewertet. Rückblickend stellen die Interviewten fest, dass weder das landesweit vorgegebene Evaluationsverfahren noch die Evaluationsberichte handlungsleitend für die örtliche Programmumsetzung seien.

Während die Berichte in erster Linie „für das Land“ geschrieben worden seien, habe die eigentliche

„Selbstevaluation“ – ohne sich im praktischen Alltag stets exakt an den Zielen des integrierten Handlungskonzeptes zu messen – eher „zwischen Tür und Angel“ (im Rahmen regelmäßiger Sitzungen des Stadtteilmanagements und der Entwicklungsgesellschaft) stattgefunden – so die Aussagen der Programmverantwortlichen in Bergheim.

Schließlich erfolgte durch die Bundestransferstelle 2015 eine Auswertung von zehn kommunalen Selbstevaluierungen. Dabei wurde festgestellt, dass es einerseits keinen systematischen Überblick über die auf kommunaler Ebene verfolgten Evaluierungsansätze gibt. Andererseits zeichnen sich die identifizierten Evaluierungsansätze durch eine große Bandbreite hinsichtlich Methodik, Umfang, Inhalten und Wirkungen aus. Zusammenfassend wird festgestellt: „Letztlich kann die kommunale Eigenevaluation als Prozess verstanden werden, bei dem sich über verschiedene Schritte (eigene Erfahrungen, Erprobungen, Erfahrungstransfers, systematische Beschäftigung und Festlegung von methodischen Ansätzen) Herangehensweisen und Transparenz im Umgang mit Wirkungskontrollen und Steuerungsfragen langfristig weiterentwickeln und konkretisieren“ (empirica 2015: 12).

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Monitoring und Evaluierung sind nach Art. 104 b GG eine wesentliche Voraussetzung zur Gewährung von Bundesfinanzhilfen. Erfolgsfaktoren von Monitoring und Evaluierung sind hierfür valide und verlässliche Informationen und Erhebungsinstrumente. Die Komplexität und ausgesprochene Kontextabhängigkeit der Programmziele bei gleichzeitig bisher teilweise schwer verfügbaren Daten setzt einem Monitoring wie auch einer Evaluierung der Sozialen Stadt methodische Grenzen. Auf Bundesebene ist es in den vergangenen Jahren allerdings gelungen, die Informationsgrundlagen zur Umsetzung der Städtebauförderungsprogramme, unter anderem der Sozialen Stadt, auszubauen, zunächst mit der Einführung der elektronischen Begleitinformationen in 2010, im Weiteren mit der Einführung des elektronischen Monitorings in 2014.

Damit kann der Bund differenzierter als in der Vergangenheit die Programmumsetzung verfolgen – auch als Grundlage zur Weiterentwicklung des Programms. Allerdings konnten diese neuen Datengrundlagen – insbesondere das elektronische Monitoring – aufgrund der zeitlichen Überschneidung noch nicht in vollem Umfang in die vorliegende Evaluierung einbezogen werden. Auch auf Länderebene und in den Kommunen sind vielfach An-

113 Quelle der folgenden Ausführungen: Fallstudie Bergheim (Stand: Ende 2014).

strengungen unternommen worden, die Informationsbasis zur Programm- bzw. Maßnahmenumsetzung zu verbessern.

Die bisher gemachten Erfahrungen deuten darauf hin, dass nicht immer für alle Beteiligten der Verwendungszweck der Informationen deutlich war oder ein Mehrwert für das eigene Handeln gesehen wurde, vor allem hinsichtlich des prozessbegleitenden Monitorings. Der Weg, den in der Praxis beklagten Aufwand der Datenaufbereitung über die Methode der Selbstevaluierung zu reduzieren, ist ambivalent, da auf diese Weise keine unabhängigen Einschätzungen möglich sind. Zudem sehen sich Evaluationen stets der doppelten Erwartung ausgesetzt, Instrument der Verfahrensoptimierung zu sein und gleichzeitig der Legitimierung des Handelns oder des weiteren Fördermittelerhalts zu dienen. Gleichwohl sind Monitoring und Evaluierung eine wichtige Wissensbasis für die Programmdurchführung und -weiterentwicklung. Daher sollten hier eine Optimierung und Routine im Verfahren der Datenerhebung in den nächsten Jahren positiv wirken und den Aufwand reduzieren.

3.8 Verstetigung

Die Ziele des Programms Soziale Stadt gehen über rein baulich-investive Maßnahmen hinaus: Innerhalb des zeitlich befristeten Rahmens der hauptsächlich investiven Förderung sollen Bewohner aktiviert und motiviert werden, sich langfristig für ihre Nachbarschaften zu engagieren. Mit Unterstützung des Quartiersmanagements werden bestehende Akteursnetzwerke aufgebaut und gestärkt. Da dies soziale Prozesse sind, die langfristige Unterstützung und Moderation benötigen, drohen die positiven Ergebnisse, anders als investive Maßnahmen, nach Auslaufen der Projektförderung instabil zu werden oder wegzufallen. Wie man ihr Weiterbestehen sichern kann, wird unter dem Begriff der Verstetigung diskutiert. Inwieweit können die Ergebnisse und Wirkungen des Programms vor Ort aufrechterhalten werden? Welche Ansätze, Instrumente, Methoden und Konzepte wurden entwickelt, die zur Verstetigung beitragen? Der Begriff der Verstetigung bezieht sich also sowohl auf die Verfahren, mit denen der Ausstieg aus der Förderung vorbereitet wird, als auch auf die konkreten Maßnahmen und Strukturen, die etabliert werden, um die weitere Quartiersentwicklung über den Förderzeitraum hinaus zu stützen (vgl. BMVBS 2012: 14, Austermann et al. 2002, HEGISS 2006, MWBEWV NRW

2011). Dabei geht es neben der Verankerung einzelner Projekte oder Maßnahmen in neuen, von der Programmförderung losgelösten Trägerstrukturen (anchoring) auch um die Weiterführung des gebietsbezogenen integrierten Steuerungsansatzes (mainstreaming).

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Die Finanzhilfen des Bundes sind gem. Art. 104b GG zeitlich befristet und degressiv angelegt. Die Erwartung, dass Maßnahmen nach Beendigung der Förderung fortgeführt werden, ist seit 2012 in der VV Städtebauförderung formuliert. In Art. 4 Abs. 3 ist festgehalten, dass die Entwicklungskonzepte auch Aussagen zur „langfristigen Verstetigung erfolgreicher Maßnahmen über den Förderzeitraum hinaus zu treffen“ haben. Damit ist das Ziel verbunden, tragfähige Strukturen zur Quartiersentwicklung aufzubauen und zu sichern, „die es dem Stadtteil ermöglichen, wieder ‚auf eigenen Beinen zu stehen‘ und dauerhaft ohne öffentliche Förderung auszukommen“ (BMVBS 2012b: Vorwort).

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Der Bund und einige Länder (z.B. Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) fordern nicht nur eine frühzeitigen Auseinandersetzung mit der Frage der Verstetigung vor Ort, sondern unterstützen die Kommunen auch durch Handreichungen, Leitfäden und Gute-Praxis-Beispiele. Die Bundesregierung veröffentlichte 2012 eine Studie zur „Sicherung tragfähiger Strukturen in der Quartiersentwicklung“ (BMVBS 2012).¹¹⁴ In einigen Ländern sind Abschlussbilanzierungen und individuelle Beratungen der auslaufenden Fördergebiete üblich (z.B. in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen).

In Berlin wurde ein differenziertes Konzept der Verstetigungsreife im Zuge der Evaluation von Berliner Quartiersmanagementgebieten erstellt (vgl. DIfU 2013c). Als verstetigungsreif gilt ein Quartier, wenn die Stabilität gesichert und „eine Sonderförderung nicht mehr notwendig erscheint“ (ebd.: 19). Darüber hinaus sind in Berlin durch einen verwaltungsinternen Rundbrief für die Förderstellen und Quartiersmanagements seit dem Programmjahr 2014 bei der Neubeauftragung von Soziale-Stadt-Mitteln Nachweise zu einer konzeptionellen und finanziellen Verstetigung zu führen. Während hier Verstetigung v.a. eine Beendigung der Sonderförderung bedeutet, wird in

¹¹⁴ Diese Studie zeigt am Beispiel von (ehemaligen) Fördergebieten in Chemnitz, Gelsenkirchen, Hamburg, Rosenheim und Schwäbisch-Gmünd, wie Maßnahmen der Quartiersentwicklung nach dem Auslaufen der Fördergelder fortgeführt werden können.

Bremen das Landesprogramm „WiN“ herangezogen, um für einzelne Quartiere die Finanzierung von Quartiersmanagement und Verfügungsfonds aufrechtzuerhalten.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Aus der bisherigen Praxis zeichnen sich folgende Ankerpunkte einer Verstetigungsstrategie für Gesamtmaßnahmen der Sozialen Stadt ab:

- Orte und Infrastrukturen (Stadtteilzentren, Stadtteilbüros, Verfügungsfonds als niedrigschwellige finanzielle Infrastruktur),
- Akteure (Vereine und Initiativen),
- sozialräumlich ausgerichtete Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen sowie
- (kommunale) Unternehmen, insbesondere Wohnungsunternehmen (vgl. BMVBS 2012: 79).

Typische Maßnahmen der Verstetigung sind die Fortführung von Quartiersmanagement, die Unterstützung der Selbstorganisation von Bewohnern und Akteuren im Quartier (z.B. Stadtteilvereine, Netzwerke), der Betrieb von Stadtteilzentren sowie die weitere Förderung der Beteiligung über Verfügungsfonds (vgl. BMVBS 2012, Statusbericht 2014). Darüber hinaus gelten v.a. Verwaltungsstrukturen, die ressortübergreifende Kooperation und sozialräumliches Handeln ermöglichen, als ein wichtiger Rahmen für die Fortführung quartiersbezogener Aktivitäten (vgl. Statusbericht 2014: 40).

Beispielhaft seien die fachübergreifenden Gebietsteams und die Koordinierungsstelle Stadterneuerung im Planungs- und Baudezernat der Stadt Gelsenkirchen genannt (vgl. BMVBS 2012: 36), die 2015 um eine gesamtstädtische Arbeitsgruppe „Integrierte Stadterneuerung und Sozialraumorientierung“ mit allen relevanten Dezernaten ergänzt wurden. Als gutes Praxisbeispiel führt die Bundestransferstelle auch ein Memorandum an, das in der Stadt Esslingen zum Ende der Förderung im Gebiet Pliensauvorstadt verabschiedet wurde. Dabei verpflichteten sich Vertreter der Stadtverwaltung und der Quartiersbewohnerschaft zur weiteren Zusammenarbeit (vgl. Statusbericht 2014: 41).

Auch in den Fallstudien werden einige Verstetigungsansätze dokumentiert: Die Trägerschaft wird dabei mehrheitlich über die kommunalen Haushalte abgesichert (Bergheim, Berlin-Spandau, Berlin-Wrangelkiez, Kiel, Nürnberg, Offenbach, Of-



Stadtteil- und Begegnungszentrum Rostock-Groß Klein

Foto: empirica ag

fenburg, Dortmund), teilweise auch über zivilgesellschaftliche Akteure (Stadtteil- und Bürgervereine in Bad Kreuznach, Bergheim, Kiel, Schwerin, Sulzbach), über Träger der sozialen Infrastruktur (Darmstadt) oder über Wohnungsunternehmen (wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement in Dortmund 2008-2011, danach Fortbestand einer Kooperationsgemeinschaft).¹¹⁵

Besonders erwähnenswert ist die Fallstudie Berlin-Wrangelkiez: Nachdem die Senatsverwaltung entschieden hatte, das Gebiet künftig nicht mehr als Schwerpunktgebiet im Rahmen der Sozialen Stadt zu fördern, wurde seit 2011 an der Entwicklung und Umsetzung einer Verstetigungsstrategie gearbeitet, die auf fünf Säulen fußt: weitere Unterstützung und Förderung des Nachbarschaftshauses CENTRUM als Anlaufstelle und Netzwerkknoten, strukturelle Stärkung der Bildungsinitiative „Wrangelkiez macht Schule“, Übernahme des Quartiersrates durch einen Stadtteilverein und Fortsetzung des Verfügungsfonds, Unterstützung der Stadtteilzeitung zur medialen Begleitung der Verstetigungsphase sowie Aufbau einer dauerhaften Organisationsstruktur für die Einbindung der Kreativwirtschaft in die Quartiersentwicklung.

Die Kommunalbefragung 2015 gibt Auskunft über die (geplante) Verstetigung des Quartiersmanagements. 92 % der Befragten betrachteten die Verstetigung als sehr wichtig oder eher wichtig. Im Unterschied zu dieser breiten Unterstützung ist allerdings gegenwärtig nur in 38 % der Fördergebiete

¹¹⁵ Die finanziellen und organisatorischen Kapazitäten der Stadtteil- und Bürgervereine sind recht begrenzt. Inhaltlich befassen sie sich als Sprachrohr der lokalen Bewohnerschaft u.a. mit kulturellen und nachbarschaftlichen Aktivitäten und mit lokalpolitischen Themen, die für das Quartier von Belang sind (z.B. Verkehrsanbindung und lokale Auswirkungen übergeordneter Planungen).



Berlin-Neukölln: Blick auf die Dammwegsiedlung / Weiße Siedlung

Foto: Wolf-Christian Strauss

te eine Verstetigung des Quartiersmanagements/ Stadtteilbüros tatsächlich geplant, in 41 % steht die Entscheidung noch aus, während in 21 % der Fälle davon ausgegangen wird, dass keine Verstetigung erfolgen wird.¹¹⁶ Ob in diesen Fällen die Ziele erreicht wurden, ist nicht dokumentiert.

Ergebnisse und Wirkungen

Die vorliegenden Beschreibungen von Verstetigungsprozessen weisen darauf hin, dass durch das Programm in vielen Fördergebieten eine Grundausstattung an Soft- und Hardware für die Quartiersentwicklung aufgebaut werden konnte. Dazu gehören Bürger-/Stadtteilzentren, Stadtteilinitiativen/vereine und das Quartiersmanagement. Durch deren Erhalt – auch über die Förderperiode hinaus – kann sichergestellt werden, dass die Maßnahmen

nachhaltig wirken. In den bislang dokumentierten Fällen von Verstetigung sind es v.a. die Kommunen, die mit eigenen Haushaltsmitteln oder durch die Akquise einer Anschlussförderung für die Aufrechterhaltung der Angebote und Strukturen sorgen, in einigen Fällen mit finanzieller Unterstützung der Länder oder unter Nutzung von Bundes- oder EU-Programmen.¹¹⁷

Da sich die vorliegenden Datengrundlagen und auch die Angaben der Verantwortlichen meist auf die Laufzeit des Programms beschränken, ist die Aussagefähigkeit der Evaluation zu diesem wichtigen Thema jedoch stark eingeschränkt.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Da sich bislang die Verstetigung vor allem als eine Kommunalisierung der Maßnahmen und Strukturen der Quartiersentwicklung zeigt, sind neben baulichen Gegebenheiten und sozio-ökonomischen Entwicklungen im Gebiet und in der Gesamtstadt folgende Erfolgsfaktoren zu nennen: politischer Wille und entsprechende Positionierung der Stadtspitze, verbindlich gebietsbezogene Verantwortlichkeit in der Verwaltung sowie finanzielle Spielräume im kommunalen Haushalt. Darüber hinaus sind tragfähige Akteursnetzwerke in den Quartieren unerlässlich, um strategische, quartiersbezogene Interventionen und Investitionen über Einzelmaßnahmen hinaus zu initiieren und abzustimmen.

In der Studie von BBSR und BMVBS zur Sicherung tragfähiger Strukturen im Quartier wird zudem auf die Bedeutung einer aktiven Gestaltung des Übergangs von Maßnahmen in neue Trägerstrukturen durch Übergangsbilanzierungen und Nachsorgekonzepte hingewiesen (BMVBS 2012: 78).

116 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 31 „Ist eine Verstetigung des Stadtteilbüros/Quartiersmanagements geplant (z.B. Übernahme in eine öffentliche oder private Regelfinanzierung)?“, N=184.

117 Die Wohnungswirtschaft hat sich als wichtiger Akteur in der Umsetzung und Begleitung des Programms Soziale Stadt etabliert, z.B. über den jährlich vergebenen Preis „Soziale Stadt“ und auch über wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement (z.B. Dichterviertel Duisburg, Dortmund-Clarenberg). In den vorliegenden Studien zur Verstetigung sind jedoch keine langfristig stabilen wohnungswirtschaftlichen Trägerstrukturen dokumentiert.

4 Inhaltlich-thematische Handlungsfelder

4.1 Wohnen und Wohnumfeld, öffentlicher Raum

Dem Handlungsfeld „Wohnen und Wohnumfeld, öffentlicher Raum“ kommt eine prominente Rolle im Programm zu, zielt es doch auf die bereits von der ARGEBAU benannten Defizite einer vernachlässigten Bausubstanz in innerstädtischen Quartieren, funktionaler und gestalterischer Mängel in Großwohnsiedlungen und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualitäten (ARGEBAU 1998, ARGEBAU 2005) in den Gebieten der Sozialen Stadt. Anliegen des Programms ist es, diese defizitären Lebensbedingungen in den betroffenen Quartieren zu beseitigen. Zusammen mit den investiven Maßnahmen im öffentlichen Raum (Straßen, Wege, Plätze) umfasst das Handlungsfeld als Teil der investiven Förderung bauliche Maßnahmen, die zum Kern der Städtebauförderung gehören. Gemeinsam mit den Investitionen in die bauliche Hülle sozialer Einrichtungen (u. a. Stadtteilzentren, Schulen, Kitas) stellen sie einen zentralen Bestandteil, wenn nicht sogar das Fundament der Sozialen Stadt dar.

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Das Handlungsfeld umfasst zunächst bauliche Maßnahmen an Wohngebäuden, die im Leitfaden exemplarisch aufgeführt sind: Einerseits Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen an Altbauten, andererseits Fassadenerneuerungen oder Verbesserungen in Gestalt des auch von der ARGEBAU (2005: 10) beispielhaft angeregten Umbaus von Erdgeschosszonen und Eingangsbereichen in Großsiedlungen. In den späteren Jahren der Programmumsetzung rückte zunehmend die energetische Sanierung der Wohngebäude in den Fokus. Bei der Instandsetzung und Modernisierung von Wohnungen wurde von der ARGEBAU auch ihre Anpassung an die sich wandelnden Bedürfnisse der Haushalte, vor allem die Schaffung von Wohnraum für alte Menschen, gefordert. Die Tatsache, dass solche Maßnahmen im Leitfaden als wichtige Aufgaben für die Gebiete der Sozialen Stadt beschrieben werden, sagt (wie bei den anderen Maßnahmen) noch nichts darüber aus, ob sie durch das Programm selbst gefördert oder ob andere Mittel hierfür akquiriert werden sollen. Bei baulichen Maßnahmen an privaten Wohngebäuden wird in

der Regel auf die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer der Wohngebäude abgestellt.

Daneben enthält die Programmatik im Handlungsfeld Wohnen im Hinblick auf das Ziel einer sozialen Aufwertung eine explizit wohnungspolitische Komponente. So werden von der ARGEBAU einerseits Maßnahmen zur Senkung der Mietkostenbelastung, andererseits eine gezielte Belegungspolitik, Gruppenselbsthilfe zur Schaffung gemeinschaftlicher Wohnformen und Wohneigentumsbildung für eine Verbesserung der sozialen Durchmischung der Gebiete angeregt. Auch der Neubau soll andere Bewohnergruppen in die Gebiete lenken. Dies verlangt auf der kommunalen Ebene eine Kooperation der Ressorts Stadtentwicklung und Wohnen und auf der Landesebene eine Berücksichtigung sozial benachteiligter Gebiete bei der Ausgestaltung der Wohnraumförderung.

Bei Maßnahmen im Wohnumfeld muss zwischen Aktivitäten im privaten Wohnumfeld und im öffentlichen Raum unterschieden werden. Im Grunde genommen handelt es sich um zwei getrennte Handlungsfelder¹¹⁸: Die Instandhaltung von Grundstücken im Privateigentum ist grundsätzlich Aufgabe des Eigentümers, und er hat auch das alleinige Zugriffsrecht. Nach Aussage der ARGEBAU (2005: 3) ist es jedoch ein Charakteristikum der Soziale-Stadt-Gebiete, dass sich Investoren dort kaum noch engagieren und Stadterneuerungsprozesse nicht in Gang gekommen sind. Insofern sind Anreize der öffentlichen Hand gefordert, um diese Prozesse zu stimulieren. Im Unterschied dazu ist die Kommune bei den öffentlichen Flächen selbst federführend: Maßnahmen im öffentlichen Raum können mit Hilfe der Fördermittel angegangen werden und kommen auch der Kommune unmittelbar zugute. Hierzu zählen die Neu- und Umgestaltung von Flächen, Sport- und Spielplätzen, Schulhöfen, Innenhöfen, Mietergärten, die Umgestaltung von Straßen, Wegen und Plätzen, die Qualifizierung des ruhenden Verkehrs und des ÖPNV sowie ökologische Maßnahmen (ebd.: 12).

Von den Maßnahmen im Handlungsfeld Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum erwartete die ARGEBAU, dass sie wesentlich dazu beitragen, die beobachtbare negative Spirale aus Verwahrlosung

118 Wohnumfeld umfasst auch den öffentlichen Raum. Insofern sind beide Begriffe nicht ganz trennscharf. Im ARGEBAU-Leitfaden werden Maßnahmen im Wohnumfeld zusammen mit solchen im öffentlichen Raum in einem Handlungsfeld abgehandelt. Auch von der Begleitforschung wurden Wohnumfeld und öffentlicher Raum oft zusammen abgehandelt, so auch im Statusbericht 2014. In den Begleitinformationen (2013) fehlt der öffentliche Raum als Handlungsfeld gänzlich, dort werden nur Wohnumfeldverbesserungen aufgeführt.

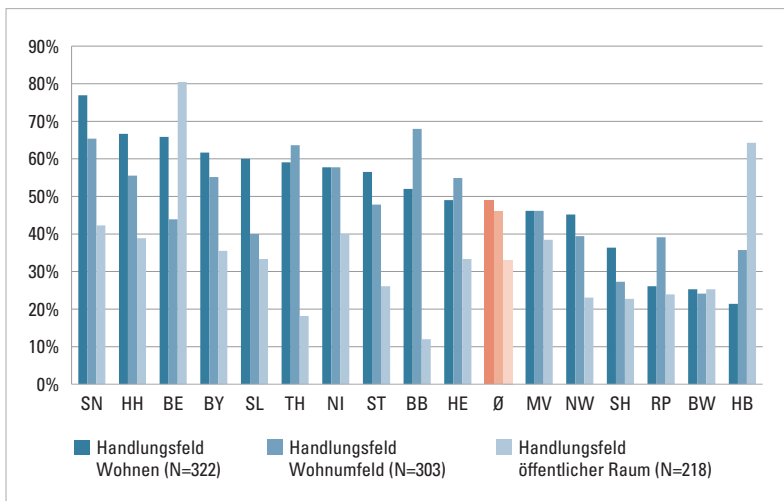


Abbildung 15: Anteil der Fördergebiete mit dem Handlungsfeldern Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum 2014

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Städtebauförderdatenbank des BBSR (Programmjahr 2014), N=659 sowie kumulierte Daten zu den Handlungsfeldern „Wohnen“, „Wohnumfeld“ und „öffentlicher Raum“ nach eBI 2014, eMo 2013 und bundesweiter Kommunalbefragung 2015.

von Wohnungen und Wohnumfeld sowie den sozialen Abstieg aufzuhalten oder umzukehren. Die angenommenen Wirkungen der verbesserten Wohnverhältnisse waren eine erhöhte Wohnzufriedenheit und in der Folge eine Verringerung der Fluktuation einerseits und eine Verbesserung der gesundheitlichen Lage andererseits. Für das Gebiet erhoffte man sich durch das aufgewertete Erscheinungsbild ein verbessertes Image und so eine erhöhte Nachfrage sowie eine bessere soziale Mischung. Auch erwartete man, dass sich durch neu geschaffene Räume für Treffen und Aktivitäten das soziale Miteinander verbessern würde. Diese Erwartungen entsprechen den klassischen Wirkungsketten der Städtebauförderung.

Die Erfahrungen der 1990er Jahre hatten jedoch gelehrt, dass allein die Gebäude- und Wohnumfeldaufwertung nicht ausreichte, um die erhofften stabilisierenden Wirkungen zu erzielen (z.B. GdW 1998). Nicht zuletzt daraus war die Erkenntnis erwachsen, dass der soziale Abstieg der Gebiete nur durch flankierende soziale Maßnahmen aufzuhalten war. Daher forderte der Leitfaden der ARGEBAU auch explizit die Stärkung nachbarschaftlicher Netze und Angebote für verschiedene Zielgruppen.

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Investitionen in den Wohnungsbestand und in Wohnumfeldmaßnahmen bilden in allen Ländern wichtige Handlungsfelder. Im Durchschnitt werden sie in knapp der Hälfte aller Gesamtmaßnahmen als Handlungsschwerpunkt genannt (vgl. Abbildung 15). Dabei werden Maßnahmen im Handlungsfeld Wohnen und Wohnumfeld besonders häufig in Sachsen angeführt, in Brandenburg und Thüringen sind es Maßnahmen im Wohnumfeld, während in Hamburg, Berlin und Bayern überdurchschnittlich häufig das Wohnen genannt wird. In Berlin und Bremen fallen die hohen Werte für Maßnahmen im öffentlichen Raum auf. Hierzu muss allerdings einschränkend angemerkt werden, dass bei diesem Aspekt nicht alle Maßnahmen erfasst sein dürften.

So ist zu vermuten, dass sie in den Materialien mit unterschiedlichen Begriffen beschrieben werden, was ihre vollständige Erfassung erschwerte. Aus den Gesprächen mit den Länderverantwortlichen geht hervor, dass die Soziale Stadt in den neuen Ländern teilweise in der Tradition der Förderung großer Neubaugebiete verortet wird. Darin hatte das Handlungsfeld eine ganz zentrale Rolle gespielt. Sowohl in Ost als auch West werden in mindestens zwei Ländern Mittel aus dem Handlungsfeld Wohnen und Wohnumfeld unter anderem auch für Rückbaumaßnahmen eingesetzt.

Es wurde bereits mehrfach dargelegt, dass das Nennen einer Maßnahme in den Programmdokumenten nicht damit gleichzusetzen ist, dass sie auch gefördert wird. Insbesondere bei den Maßnahmen im privaten Wohnungsbestand ist eine Förderfähigkeit durch die Länderrichtlinien nicht immer gegeben (vgl. Tabelle 6). Ihre Durchführung ist in unterschiedlichem Maße auf den Einsatz privater Mittel angewiesen.

In Berlin werden bauliche Maßnahmen an Wohngebäuden im Programm Soziale Stadt nicht gefördert. Bauliche Investitionen betreffen hier den öffentlichen Raum und die soziale Infrastruktur. In einigen Ländern sind Maßnahmen an Gebäuden im privaten Bestand an enge städtebaulich begründete Voraussetzungen gebunden.

Tabelle 6: Förderfähigkeit von Maßnahmen im privaten Wohnungsbestand im Rahmen der Sozialen Stadt

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Nach Förderrichtlinie des Landes förderfähig	x	x*		x			x	x	x*		x	x	x	x*	x	x
In Richtlinie Soziale Stadt enthalten					x	x				x						

* Voraussetzung: Modernisierungsvereinbarung oder Vorliegen besonderer Umstände, Quelle: Förderrichtlinien der Länder, Stand 2013.

In Nordrhein-Westfalen und im Saarland genießen Soziale-Stadt-Gebiete Vorrang beim öffentlich geförderten Wohnungsbau, was aber in der Praxis nach Aussage der Verantwortlichen vor dem Hintergrund einer ohnehin schwachen Neubautätigkeit im Mietwohnungsbau nicht zum Tragen gekommen ist.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Die Statusberichte und Befragungen der Programmkommunen bestätigen die Bedeutung des Handlungsfelds bei der Umsetzung des Programms. Im Statusbericht 2008 des DIfU wird festgestellt, dass Wohnumfeld und öffentlicher Raum für 69 % der Programmgebiete als wichtiges oder besonders wichtiges Handlungsfeld angesehen wird. Bei der Wohnungsversorgung und Wohnungswirtschaft sind es 43 %. Die entsprechenden Maßnahmen stünden seit Start des Programms „im Mittelpunkt der Programmumsetzung“ (DIfU 2008: 33), wobei sich zeige, „dass Maßnahmen vor allem im Bereich Wohnumfeld und öffentlicher Raum umgesetzt werden, während Projekte der Wohnungsversorgung und Wohnungswirtschaft häufig eine vergleichsweise geringere Bedeutung für die Programmumsetzung haben“ (ebd.: 34). Die Ergebnisse der jüngsten Kommunalbefragung bestätigen dies (Kommunalbefragung 2015: Frage 7). Maßnahmen im Wohnumfeld gehören neben Investitionen in die soziale Infrastruktur zu den am häufigsten genannten Handlungsfeldern in den Konzepten. Wohnen liegt auf dem achten Platz. In den Begleitinformationen zum Programm wird die Wohnumfeldverbesserung am zweithäufigsten, die Verbesserung der Wohnqualität am vierthäufigsten genannt (Auszählung Frage 4.2). Allerdings ist hierbei zu beachten, dass in keinem der drei Fälle zwischen Maßnahmen im Wohnumfeld und im öffentlichen Raum getrennt wurde.

Mit Hilfe des elektronischen Monitorings lässt sich eine Unterscheidung vornehmen: Demzufolge werden in knapp der Hälfte der Fälle (48 %) Maßnahmen im öffentlichen Raum durchgeführt (eMo 2013, Frage B 4.1). Dem stehen nur 13 % der Fälle gegenüber, bei denen private Wohnumfeldmaßnahmen gefördert wurden (eMo 2013, Frage B 3.2). Die unterschiedliche Gewichtung beider Teilaspekte erklärt sich einerseits aus der Tatsache, dass die Kommunen es vorziehen, in die Bereiche zu investieren, für die sie selbst die Verantwortung tragen.

Andererseits sind sie bei Maßnahmen jenseits des öffentlichen Raums auf die Mitwirkung der Eigentümer angewiesen. Maßnahmen an Wohngebäuden sind dem eMo zufolge in durchschnittlich 21 % der Gesamtmaßnahmen enthalten. Ausgeprägter ist dies in Altbaugebieten der Fall.

Teilweise wird dies auch durch die Berichte aus den Fallstudien bestätigt¹¹⁹. So bezieht sich knapp ein Viertel der für das Handlungsfeld Wohnen und Wohnumfeld angeführten Einzelmaßnahmen auf Parkanlagen oder öffentliche Grünflächen, hinzukommen Sport- und Spielplätze sowie Grünflächen an Schulen und Kitas. Halböffentliche oder private Grünflächen werden selten als Fördergegenstand genannt. Am zweithäufigsten wurden verkehrliche Maßnahmen im öffentlichen Raum durchgeführt (Straßen, Wege, Plätze, Brücken, Fußgängertunnel). Nur wenige bauliche Maßnahmen beziehen sich auf eine Förderung privater Wohnungsmodernisierung (Fassadenprogramm, Modernisierungszuwendungen). Der Rest verteilt sich auf bauliche Maßnahmen an öffentlichen Gebäuden oder auch Abrisse¹²⁰.

Ergebnisse und Wirkungen

Die materiellen Ergebnisse des Programms im Handlungsfeld Wohnen und Wohnumfeld werden, soweit hierzu Aussagen getroffen werden, meist positiv eingeschätzt. So haben die Maßnahmen nach überwiegender Einschätzung der Ländervertreter zu beachtlichen Verbesserungen in den Gebieten geführt. Teilweise wird sogar festgestellt, dass die städtebauliche Aufwertung weitgehend abgeschlossen sei. Ein Indiz für den Erfolg des Programms sind auch die Ergebnisse der DIfU-Länderbefragung von 2013 (DIfU 2013a). Nur fünf Länder verweisen (noch) auf explizit städtebauliche oder bauliche Probleme: Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

Die Angaben in den Fallstudien zu den erzielten Ergebnissen zeigen ein breites Spektrum abschließender Bilanzen auf: Von einer Großwohnsiedlung, in der die Gesamtmaßnahme seit mehreren Jahren abgeschlossen ist, wird berichtet, es gebe „kaum noch Handlungsbedarf im städtebaulichen/baulichen Bereich“ (Dortmund-Scharnhorst-Ost). Ein anderer Fall wird als Beispiel angesehen, „einen über viele Jahre von der Politik vernachlässigten Stadtteil mit tief greifenden bau-

119 Die Angaben zu Maßnahmen im öffentlichen Raum und im privaten Wohnumfeld sind in den Fallstudien nicht trennscharf. Die Fallstudien, die sich auf die Gebiete in Städten der neuen Länder beziehen, konnten nicht herangezogen werden, da die Darstellung der handlungsfeldbezogenen Maßnahmen zu eng mit dem Output des Programms Stadtumbau Ost verwoben war.

120 Die Angaben beziehen sich immer nur darauf, dass Maßnahmen oder Akteure in einer Gesamtmaßnahme enthalten oder beteiligt sind. Keine Quelle lässt Aussagen zu handlungsfeldbezogenen Fördersummen oder zum materiellen Gewicht einzelner Maßnahmen zu.

lichen und sozialen Problemlagen in eine positive Richtung zu lenken“ (Bergheim Süd-West). In den meisten Fällen bleibt die Bilanz ambivalent. Einer Reihe von positiven Ergebnissen stehen nicht eingelöste Erwartungen gegenüber. Am häufigsten macht sich dies an mangelnder Mitwirkungsbereitschaft privater Eigentümer fest. Es wird auch darauf hingewiesen, dass nach länger zurückliegender Sanierung erneuter Modernisierungsbedarf aufgetreten sei.

Bei den Maßnahmen im Handlungsfeld ist die federführende Stelle innerhalb der Verwaltung auf eine Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen angewiesen. Nach der Kommunalbefragung ist das Grünflächenamt dritthäufigster Kooperationspartner, das Wohnungsamt folgt erst auf Platz 6 (Kommunalbefragung 2015: Frage 9.1). Allerdings wird das Wohnungsamt von mehr Befragten in die Gruppe der drei wichtigsten Akteure gezählt, hier erzielt es Rang 4, das Grünflächenamt folgt auf Rang 5, gefolgt von Verkehr.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen an Gebäuden oder im privaten Wohnumfeld ist das Programm auf die Kooperation mit den Wohnungseigentümern angewiesen. Im Falle der Wohnungsunternehmen und Genossenschaften funktioniert diese den Angaben der Kommunalbefragung zufolge zunehmend gut: So geben die kommunalen Befragten an, die Wohnungsunternehmen seien in 78 % der Fälle an der Erarbeitung der IEK beteiligt (Kommunalbefragung 2015: Frage 9.2 Abbildung 23) und dies mit zunehmender Tendenz im Vergleich mit den zurückliegenden Befragungen. Bei der Frage nach den drei wichtigsten Akteuren liegt die Wohnungswirtschaft nach dem Quartiersmanagement, der Gebietsbevölkerung und den lokalen Initiativen auf Platz 4 deutlich vor den sozialen Trägern. Rund zwei Drittel der kommunalen Verantwortlichen geben an, die Wohnungsunternehmen hätten von den Maßnahmen des Programms besonders profitiert, bei den privaten Eigentümern wird dies in 40 % der Fälle bestätigt.

Die Angaben aus dem elektronischen Monitoring bestätigen dies zumindest für die kommunalen Wohnungsunternehmen. Eine Kooperation mit ihnen besteht in 69 % der Gesamtmaßnahmen, stärker in innenstadtnahen Gebieten (75 %) und am Stadtrand (88 %), ebenso hoch ist die Zusammenarbeit in Gebieten mit einer Wohnbebauung ab 1970. Sie ist also deutlich auf jüngere Großsiedlungen fokussiert. Mittel der kommunalen Wohnungsunternehmen fließen den Angaben zufolge in 23 % der Gesamtmaßnahmen (eMo 2013 Frage B7.1).

Weitere motivationale Wirkungen betreffen die privaten Eigentümer von Wohnraum. In jeder dritten Fallstudie wird eine Anstoßwirkung für private Investitionen oder eine stärkere Mitwirkung privater Eigentümer angeführt. Allerdings wird auch in einigen Fällen resümiert, die entsprechenden Erwartungen hätten sich nicht erfüllt. Bei den Gesprächen mit den Länderverantwortlichen wurde diese Sichtweise überwiegend bestätigt: In Rheinland-Pfalz, Thüringen und Bayern sieht man starke Anstoßwirkungen für private Investitionen durch das Programm. In einem Drittel der Fallstudien wird von einer Verbesserung der Kooperation mit den Wohnungsunternehmen berichtet. In einem Teil dieser Fälle wird angegeben, die Wohnungswirtschaft investiere in nennenswertem Umfang in öffentliche Einrichtungen. Auch auf Länderebene wird dies teilweise bestätigt.

In den Fallstudien werden kaum Angaben zu den Wirkungen auf das Image des Quartiers gemacht. Wenn sie erwähnt werden, wird häufiger ein Wandel zum Positiven berichtet, als dass dieser verneint wird. Selten wird ein positiver Wandel der Bevölkerungszusammensetzung erwähnt. Den glaubt man allerdings zumindest teilweise auf Landesebene¹²¹ erkennen zu können: In Niedersachsen hätten die Investitionen in den öffentlichen Raum, in die öffentliche Infrastruktur und in das Wohnumfeld zu großen Aufwertungen geführt, in deren Folge sich eine größere Durchmischung ergeben habe. In Bayern registriert man häufig einen positiven Imagewechsel im Gefolge der öffentlichen Investitionen. Auch in Nordrhein-Westfalen befindet man, die städtebaulichen Aufwertungen wirkten einer Ausgrenzung der Stadtteile und deren Bewohnerschaft entgegen. Imageverbesserungen würden dort regelmäßig erzielt. Alle diese Einschätzungen stützen sich jedoch nur auf das Erfahrungswissen der Programmverantwortlichen, nicht auf empirisch gesicherte Daten oder Ergebnisse von Evaluierungen.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Die Maßnahmen im Handlungsfeld Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum bilden in der Regel das investive Fundament und die inhaltliche Klammer der Gesamtmaßnahmen. Ihre Ergebnisse sind unmittelbar sichtbar und tragen zur Verbesserung der Lebensqualität in den Gebieten bei. Im Prozess ihrer Vorbereitung und Planung können sich Maßnahmen der Aktivierung und Beteiligung auf sie beziehen. Die Investitionen eröffnen in der Regel neue Räume für Kommunikation und bieten Möglichkeiten für soziale Kontakte. Insgesamt tragen

121 Alle Angaben beziehen sich auf die Gespräche mit den Programmverantwortlichen auf Länderebene.

die Maßnahmen zu einer sichtbar positiven Veränderung bei und bilden ein wichtiges Fundament für eine Aufbruchsstimmung im Gebiet.

Bei der Bewertung der Wirkungsmacht der Maßnahmen muss allerdings Folgendes beachtet werden: Dem Programm Soziale Stadt liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die angestrebten Wirkungen für das Gebiet nur im Zusammenspiel baulicher (investiver) und nicht-baulicher (nicht-investiver) Maßnahmen erzielbar sind. Insofern ist es nicht verwunderlich, wenn selbst erfolgreich abgeschlossene bauliche Maßnahmen nicht die angestrebten komplexen sozialstrukturellen oder symbolischen Wirkungen erzielen. Daher ist es auch folgerichtig, wenn einige Ländervertreter konstatieren, die städtebauliche Aufwertung sei zwar weitgehend abgeschlossen, aber die Gebiete würden sich insgesamt nicht verbessern. In Hessen bestätigt man, dass städtebauliche Investitionen nicht ausreichen, um die Lebensbedingungen hinreichend zu verbessern. Auch beim Ländergespräch in Baden-Württemberg wurde konstatiert, dass es eine Reihe von Soziale-Stadt-Gebieten gebe, die auch nach Abschluss der baulich-investiven Maßnahmen einer weiteren Förderung bedürfen, weil dort dauerhaft soziale Problemlagen vorzufinden seien.

4.2 Umwelt und Verkehr

Das Handlungsfeld Umwelt und Verkehr wird oftmals im Zusammenhang mit den Themen Wohnumfeld und öffentlicher Raum behandelt. Im ARGEBAU-Leitfaden werden die Themen unter der Überschrift „Wohnumfeld und Ökologie“ (ARGEBAU 1998: 9) bzw. „Öffentlicher Raum, Wohnumfeld und Ökologie“ (ARGEBAU 2005: 11) zusammengeführt. Zentrale Maßnahmen stellen dabei die Umgestaltung und Qualifizierung von Grün- und Freiflächen, die Verkehrsberuhigung und der Ausbau von Fuß- und Radwegen, die Entsiegelung von Flächen und die Sanierung belasteter Böden sowie ökologisch ausgerichtete Entsorgungskonzepte und ein bewusster Umgang mit Regenwasser dar (ebd.). Darüber hinaus besteht eine enge Verknüpfung zu dem Handlungsfeld Gesundheit, wenn es um die Verteilung und Reduzierung von gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen geht. Dies wurde in den letzten Jahren verstärkt unter dem Begriff der Umweltgerechtigkeit diskutiert (vgl. u. a. ARL 2014, DIfU 2015).



Sport- und Bewegungspark, Kiel-Gaarden

Foto: Katrin Kretschmer

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Im Leitfaden der ARGEBAU wird sehr allgemein eine „bewusstere Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse“ als Zielsetzung angegeben (ARGEBAU 2005: 11). In der VV Städtebauförderung wird seit 2012 die Erhöhung der Umweltfreundlichkeit als ein übergreifendes Ziel des Programms formuliert. Hierfür sollen u. a. das Wohnumfeld und der öffentliche Raum verbessert und Grün- und Freiräume sowie Maßnahmen zur Barrierearmut bzw. -freiheit umgesetzt werden (VV Städtebauförderung 2015: 9).

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Auf Bundesebene wird das Themenfeld „Grün in der Stadt“ in den letzten Jahren im Rahmen verschiedener Initiativen und Forschungsprojekte aus unterschiedlichen Blickwinkeln beleuchtet,¹²² wobei Fragen nach dem Zusammenhang zwischen sozialer Lage, Umweltbelastungen im Quartier und der Gesundheit der Bevölkerung im Fokus stehen (vgl. u. a. Hornberg et al. 2011, DIfU 2015, UBA 2012). Seit 2015 laufen im BBSR und im Umweltbundesamt zwei Forschungsprojekte, die sich der Verankerung des Ansatzes der „Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt“¹²³ bzw. „Möglichkeiten der verstärkten Nutzung von Synergien zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit in Programmen wie der ‚Sozialen Stadt‘“¹²⁴ widmen.

¹²² Vgl. www.gruen-in-der-stadt.de/forschungsprojekte, zuletzt aufgerufen am 03.02.2017.

¹²³ Vgl. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebauforderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/Projekte/Umweltgerechtigkeit/start-node.html, zuletzt aufgerufen am 03.02.2017.

¹²⁴ Vgl. www.difu.de/projekte/2015/moeglichkeiten-der-verstaerkten-nutzung-von-synergien.html, zuletzt aufgerufen am 03.02.2017.

In den Ländergesprächen wurde lediglich in vier Fällen darauf verwiesen, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt oder der verkehrlichen Infrastruktur einen Schwerpunkt in der Programmumsetzung darstellen (Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein). Auch in den Modellvorhaben wurden umweltbezogene Themen nur sehr vereinzelt aufgegriffen (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2014). In einigen Ländern (Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) sind die Umweltressorts in die ressortübergreifenden Abstimmungen einbezogen. In Berlin werden im Rahmen der EFRE-Förderung 2014-2020 Maßnahmen zur Verbesserung der Natur und Umwelt in sozial benachteiligten Gebieten unterstützt.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Auf kommunaler Ebene sind die Themen Umweltschutz und Verkehr im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern von geringer Bedeutung. In den Begleitinformationen 2014 wurde Umweltfreundlichkeit/-schutz lediglich für 5 % der Projekte als Handlungsschwerpunkt angegeben (Bundestransferstelle Soziale Stadt 2015). In der Kommunalbefragung 2015 wurde nur für 20 % bzw. 23 % der Fördergebiete angegeben, dass es sich bei den Themen Umweltschutz, Klimaschutz und Energie bzw. Verkehr um sehr wichtige Handlungsfelder handele.¹²⁵ Das Themenfeld Umwelt rangiert hier vor Gesundheit auf dem vorletzten Platz.

Im Vergleich zum Programmstart nahm die Bedeutung des Themas Verkehr etwas ab, während Umweltschutz, Klimaschutz und Energie an Bedeutung gewann. Dieser Befund spiegelt sich auch in den Ergebnissen zur Frage nach den beteiligten Verwaltungsbereichen an der Erarbeitung und Aufstellung des IEK wider. So wurde der Verkehrsbereich im Jahr 2015 in deutlich weniger Programmgebieten einbezogen als im Jahr 2002 (72 % im Vergleich zu 86 %), während die Beteiligung des Verwaltungsbereichs Umwelt mit der Zeit etwas anstieg (von 45 % auf 49 %), insgesamt aber deutlich niedriger ausfiel.¹²⁶ Eine stärkere Sozialraum- oder Gebietsorientierung des Verwaltungshandelns wird der Umweltverwaltung in nur 23 % der Fälle bescheinigt, in Bezug auf die Verkehrsverwaltung sind es 42 %.¹²⁷ Inwiefern Umweltverbände an der Erarbeitung und Aufstellung der IEK beteiligt waren, geht aus den Ergebnissen der Kommunalbefragung nicht hervor, da dies nicht gesondert abgefragt wurde.

Hinsichtlich des Aktivitätsspektrums lassen sich hauptsächlich folgende Maßnahmetypen unterscheiden (vgl. Statusbericht 2014: 19):

- Reduzierung der Belastung durch Verkehrslärm,
- Luftreinhaltung und Klimaschutz,
- umweltfreundliche Mobilität,
- energetische Sanierung sowie
- Umweltbildung und Empowerment.

Auch in den Fallstudien spielt das Handlungsfeld keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Allerdings sind einige Aktivitäten dokumentiert, die dazu einen Bezug aufweisen:

- Anlage und Qualifizierung von Grünflächen im Wohnumfeld,
- Maßnahmen zur Beteiligung der Bewohner an Grünflächen- oder Begrünungsmaßnahmen,
- energetische Sanierung und Modernisierung des Gebäudebestands,
- Maßnahmen zur Beruhigung des Verkehrs oder zur Verbesserung der Verkehrssituation, wie z.B. Umgestaltung von Fuß- und Radwegen oder Neugestaltung von Verkehrsanlagen,
- Maßnahmen zur ökologischen Erneuerung (Modellprojekt zum Thema „Neuer Umgang mit Regenwasser“ in Dortmund),
- Information der Bevölkerung zur nachhaltigen Entwicklung, wie z.B. zu ökologischen Verhaltensweisen oder zu Themen der Ernährung, Gesundheit oder Abfallverwertung.

Ergebnisse und Wirkungen

Aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung des Handlungsfelds sind lediglich begrenzte Ergebnisse und Wirkungen in Bezug auf den Umweltschutz und Verkehr zu erwarten. Anhand der Fallstudien wird deutlich, dass die größten Ergebnisse bei der baulichen Infrastruktur (Grünanlagen, Parks, Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, energetische Sanierung) erzielt wurden. Darüber hinausgehende Maßnahmen zur ökologischen Erneuerung oder Umweltbildung spielten dagegen bisher nur vereinzelt eine Rolle. Bemerkenswert ist beispielsweise der Ansatz in Dortmund-Scharnhorst: Das Modellprojekt „Neuer Umgang mit Regenwasser“ wurde in Kooperation des Landes Nordrhein-Westfalen, der Stadt Dortmund und der Bewohnerschaft durchgeführt und hatte zum Ziel, das Kanalsystem zu entlasten, indem Regenwasser in Bachläufe und Rinnale umgeleitet wird. Die Entlastung kommt sowohl dem Gemeinwesen (Reduzierung der Regenwasserabflüsse) als auch den privaten Haus-

¹²⁵ Kommunalbefragung 2015, Frage 7, n=173 (Umweltschutz) bzw. 188 (Verkehr).

¹²⁶ Kommunalbefragung 2015, Frage 9, n=205.

¹²⁷ Kommunalbefragung 2015, Frage 18, n=181.

halten (Reduzierung der Regenwassergebühren) zugute. Zudem wurde das Projekt dazu genutzt, im Umfeld von Kitas und Schulen naturpädagogische Projekte durchzuführen (Stadtplanungsamt Dortmund 2006). Ausgangspunkt dafür war eine Bewohnerinitiative.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Aus den Fallstudien geht hervor, dass die Beteiligung von Initiativen sowie von der Bewohnerschaft an der Planung und Umsetzung von Maßnahmen sowie die Verknüpfung von Umweltschutzmaßnahmen mit Projekten zur Bildungs- oder Gesundheitsförderung Erfolgsfaktoren für Maßnahmen in diesem Handlungsfeld sind. Dies zeigen die Beispiele aus Dortmund, Kiel, Leipzig, Langquaid und Sömmerda.

Anhand der Fallstudien werden jedoch auch Hemmnisse bei der Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen deutlich:

- **Nutzungskonflikte:** In Offenburg wurde die Umgestaltung eines Parks aufgrund von Konflikten zwischen verschiedenen Nutzergruppen (insbesondere Familien und Nutzern von sozialen Einrichtungen der Drogenhilfe und für Wohnungslose) unterbrochen. Zur Entschärfung des Konflikts wurde ein Kompetenzteam einberufen.
- **Fehlende Mitwirkungsbereitschaft:** Die Qualifizierung von Grünanlagen hängt von der Mitwirkungsbereitschaft privater Eigentümer ab (Stendal).
- **Zielkonflikt:** Zusätzliche Investitionen zur energetischen Sanierung können zu Mietpreissteigerungen führen (Neuruppin, Nürnberg).

Insgesamt wird deutlich, dass umwelt- und verkehrsbezogene Themen zwar häufig im Zusammenhang mit anderen Handlungsfeldern (insbesondere Wohnumfeld und öffentlicher Raum) behandelt werden, dabei aber meist andere Zielsetzungen im Vordergrund stehen. Der Schutz und die Verbesserung der natürlichen Umwelt spielen in der bisherigen Programmumsetzung nur eine untergeordnete Rolle.

4.3 Zusammenleben und Soziale Integration

Die Förderung von Maßnahmen zur Stärkung des Zusammenlebens und der sozialen Integration im Quartier korrespondiert mit dem Programmziel, soziale Missstände zu beheben (§ 171e BauGB). Aufgrund der konsumtiven Natur sozial-integrativer Interventionen werden jedoch gerade in diesem Handlungsfeld die Ambivalenzen und Gren-



Nachbarschaftshaus in Berlin-Marzahn

Foto: Thomas Franke

zen der vornehmlich investiven Programmarchitektur sichtbar. Die Faktoren, die das Zusammenleben in einem Quartier beeinflussen, und damit auch darauf orientierte Fördermaßnahmen, sind zudem vielzählig. Sie reichen in die Bereiche anderer Handlungsfelder hinein (z.B. Wohnen und Wohnumfeld, öffentlicher Raum, Schule und Bildung, lokale Ökonomie), so dass verschiedentlich infrage gestellt wird, ob hier von einem Handlungsfeld oder nicht eher von einem Querschnittsthema zu sprechen ist (vgl. BMVBS 2010). Zudem gab es im Zeitverlauf sowie zwischen den Steuerungsebenen unterschiedliche Konturierungen dieses Handlungsfelds. In einigen Dokumenten (wie z.B. in der Zwischenevaluierung 2004 oder auch in den Begleitinformationen bis 2013) wird explizit die Integration von Migrantinnen und Migranten genannt (Statusbericht 2014). In anderen wird der Fokus weiter gefasst und bezieht sich auf „soziale und ethnische Gruppen“ (so z.B. die aktuelle, offizielle Darstellung auf www.staedtebaufoerderung.info).

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Die Ziele im Handlungsfeld „Zusammenleben und soziale Integration“ sind weitreichend formuliert, so dass großer Interpretationsspielraum verbleibt. Erst 2005 wurde die Förderung des Zusammenlebens der Menschen als eigener Maßnahmen-schwerpunkt aufgenommen und als Handlungsfeld etabliert (ARGEBAU 2005: 4, siehe dazu auch DIfU 2008: 48). Im Leitfaden in der Fassung 2005 werden die Erwartungen an die Gemeinschaftsinitiative konkretisiert: „Bei dieser Ausgangssituation wird es zum zentralen Anliegen der Stadtteilentwicklung, das eigenständige Stadtteilleben wieder aufzubauen, den sozialen Verbund wieder



Interkultureller Garten Berlin-Marzahn

Foto: Wolf-Christian Strauss

herzustellen und das Zusammenleben im Quartier zu fördern, alle vorhandenen örtlichen Potenziale zu stärken und die Bewohnerinnen und Bewohner zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. So soll erreicht werden, dass die Stadtteile schrittweise wieder als Gemeinwesen funktionieren. Bei der Aktivierung der örtlichen Potenziale kommt der Öffnung von Schulen zum Stadtteil und der Einbeziehung von Migrantenselbstorganisationen ein wichtiger Stellenwert zu (ARGEBAU 2005: 5).

In dieser Passage zeigt sich der Auftrag an die Stadtteilentwicklung, die Selbstorganisation der Bewohnerinnen und Bewohner anzuregen. Dieser Auftrag korrespondiert mit aktuellen Befunden der Stadtforschung, dass quartiersbezogene Netzwerke aus sozialen Initiativen und Organisationen „dazu beitragen, negative Nachbarschaftseffekte (etwa Gewalttätigkeit) abzuschwächen und das Niveau von Wohlbefinden und Gesundheit im Quartier zu heben“ (Kronauer 2015 unter Bezug auf Sampson 2012).¹²⁸

Hohe Erwartungen an den Beitrag der Sozialen Stadt zur sozialen Integration werden auch aus anderen Ressorts und Politikfeldern formuliert, insbesondere aus der Integrationspolitik. Im Nationalen Integrationsplan (Bundesregierung 2007) und dem ersten Fortschrittsbericht (Bundesregie-

rung 2008) wird das Programm Soziale Stadt (noch mit Hinweis auf die Modellvorhaben) als wichtiges Handlungsinstrument zur Förderung der Integration vor Ort angeführt, ebenso im Nationalen Aktionsplan Integration (2012). In diesem Kontext wird auch von „Sozialräumen mit Integrationsdefiziten“ gesprochen (vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007: 32, BMVBS 2012: 86).

Integrationsdefizite und soziale Missstände, die das Zusammenleben erschweren, fallen von Quartier zu Quartier sehr unterschiedlich aus. In der Länderbefragung 2013 wurden u.a. soziale Isolation (Bremen) und sich verfestigende Armutslagen (Berlin) genannt. Baden-Württemberg wies darauf hin, dass „sich soziale Herausforderungen stets von neuem stellen“ (DIfU 2013a: 6ff).

In vielen Fallstudien, insbesondere aus Kiel (Ostufener/Gaarden), Bergheim (Süd-West), Darmstadt (Eberstadt Süd), Offenburg (Nordweststadt), Berlin (Wrangelkiez), Leipzig (Leipziger Osten), Bad Kreuznach (Pariser Viertel) sowie Nürnberg (St. Leonhard/Schweinau), wird eine Reihe an sozialen Problemen angedeutet, die mit fehlender sozialer Integration und schwierigerem Zusammenleben im Quartier in Verbindung gebracht werden. Die Beschreibungen sind jedoch sehr knapp und beschränken sich auf sozialstrukturelle Merkmale. Explizit genannte Probleme sind Kriminalität (Kiel-Ostufener/Gaarden, Bergheim Süd-West, Darmstadt-Eberstadt Süd), Drogenmissbrauch (Kiel-Ostufener/Gaarden, Offenburg-Nordweststadt, Darmstadt-Eberstadt Süd, Berlin-Wrangelkiez, Leipziger Osten), Prostitution (Bad Kreuznach Pariser Viertel, Nürnberg St. Leonhard/Schweinau) und Vandalismus (Bergheim Süd-West).¹²⁹

Eine besondere Herausforderung für die soziale Integration im Quartier ergibt sich aus der Funktion vieler Fördergebiete als Ankunfts- oder Durchgangsquartiere. Hohe Fluktuationsraten sind ambivalent zu bewerten. Sie können die Entstehung verlässlicher, quartiersbezogener, sozialer Bindungen und die lokale soziale Kohäsion behindern, während es andererseits ein Ausdruck der sozialen Integration eines Haushalts sein kann, wenn das Ankunftsquartier verlassen und die Wohnkarriere in einem anderen Quartier fortgesetzt wird. Gerade im Zusammenhang mit der zunehmenden Zu-

¹²⁸ Hier zeigen sich auch Überschneidungen mit den Handlungsfeldern „Schule und Bildung“ sowie „Aktivierung und Beteiligung“.

¹²⁹ Die Ausführungen in den Fallstudien sind stark verdichtet und können dementsprechend den spezifischen Situationen in den einzelnen Quartieren kaum gerecht werden, sondern nur sehr grobe Hinweise geben. Studien, die der Beschreibung lokaler Milieus mehr Raum einräumen (können), zeigen wie bedeutend eine detailliertere Betrachtung für ein Verständnis der Wirkzusammenhänge von baulichen und sozialen Strukturen (sog. „Quartiers-effekte“) ist (z.B. Kronauer/Vogel 2004).

wanderung aus Südosteuropa und seit dem Sommer 2015 auch mit der Unterbringung von Flüchtlingen sind viele Programmgebiete mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die das soziale Miteinander betreffen.¹³⁰

Neu zuwandernde Gruppen können Verhalten und Haltungen mit sich bringen, die sich nicht mit den Gewohnheiten der schon „Etablierten“ decken und zu Konflikten führen (Elias/Scotson 1995). Raumkonflikte entstehen jedoch auch im Falle der Gentrifizierung, wenn der Zuzug gut verdienender Gruppen zur Verdrängung der ansässigen Bevölkerung führt. Die über das Programm Soziale Stadt geschaffenen Strukturen der Kommunikation, Vernetzung und Begegnung können bei quartiersbezogenen Konflikten zwischen unterschiedlichen Gruppen und Lebensstilen wichtige Ansatzpunkte für Ansprache, Austausch und Konfliktmediation bilden. Eine Kurzexpertise der Bundestransferstelle hat diese wichtige Funktion mit Blick auf die sog. Armutszuwanderung unterstrichen (DifU 2013b: 19).

Umsetzung auf Bundes- und Länderebene

Die Umsetzung auf Bundesebene hat sich im Zeitverlauf gewandelt. Nachdem das Handlungsfeld in der Zwischenevaluierung 2004 noch als unterentwickelt beschrieben wurde (IfS 2004: 166), kam ihm ab 2005 mehr Aufmerksamkeit zu. Dies zeigt sich im überarbeiteten ARGEBAU-Leitfaden, in der Aufnahme als Maßnahmenschwerpunkt in der Verwaltungsvereinbarung und insbesondere auch in den Modellvorhaben (2006-2010), mit denen explizit sozial-integrative Maßnahmen gefördert wurden (vgl. auch DifU 2008: 48). Die drastische Reduzierung der Fördermittel im Haushaltsjahr 2011 betraf dann jedoch genau diesen Bereich und beendete die Möglichkeit, nicht-investive Projekte zu fördern. Im Jahr 2014 wurden durch ein Maß-

nahmenpaket zur Unterstützung der Kommunen im Umgang mit der sog. Armutszuwanderung aus Südosteuropa u.a. 10 Mio. Euro über die Soziale Stadt für die am stärksten betroffenen Kommunen bereitgestellt.

Auf Länderebene wird das Handlungsfeld unterschiedlich interpretiert und benannt. Grund dafür ist eine explizite Bezugnahme auf Migrantinnen und Migranten (Nordrhein-Westfalen¹³¹) oder eine offenere Interpretation (z. B. als soziales und kulturelles Zusammenleben in Hessen¹³² oder als Nachbarschaft in Berlin¹³³). Meist wird der Begriff „Integration“ in den Förderrichtlinien und begleitenden Dokumenten nicht näher erläutert. Im Zeitverlauf haben sich inhaltliche Schwerpunkte auch verlagert, z. B. in Berlin im Zusammenhang mit einem Strategiewechsel nach der Zwischenevaluierung der Pilotphase (2004).¹³⁴

Da aus dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt vor allem investive Maßnahmen förderfähig sind, haben in diesem Handlungsfeld Komplementär- und Parallelprogramme eine hohe Bedeutung. Auf Bundesebene wurden verschiedene jugendpolitische Maßnahmen und ESF-Teilprogramme aufgelegt, die einen Quartiersbezug aufweisen und darüber auch Projekte fördern, die das Zusammenleben verschiedener Kulturen thematisieren.¹³⁵ Die Förderrichtlinien der Komplementärprogramme bedingen jedoch Schwerpunktsetzungen mit Blick auf Zielgruppen oder Aktivitäten. So konzipieren z. B. ESF-finanzierte Programme die soziale Integration überwiegend mit Blick auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit (und klammern so z. B. Seniorinnen und Senioren aus).

Auch auf Länderebene finden sich Komplementärprogramme mit sozial-integrativer Zielsetzung, oft unter Rückgriff auf ESF-Kofinanzierung.¹³⁶ Dabei lassen sich drei Schwerpunkte ausmachen:

130 Die dieser Zwischenevaluierung zugrundeliegenden Fallstudien wurden 2014 abgeschlossen und gehen daher nicht auf die Fluchtbewegungen seit 2015 ein. Zuwanderung aus Südosteuropa wird in einigen Fallstudien erwähnt, aber nicht vertieft. Informationen hierzu liegen über eine Kurzexpertise der Bundestransferstelle vor (DifU 2013b).

131 MBV NRW Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008 (NBV NRW 2008).

132 HEGISS Leitlinien 2000 (HEGISS 2000).

133 Programmleitfaden des Berliner Quartiersmanagements 2014, S. 16 (SenStadtUm 2014).

134 In Nordrhein-Westfalen konnte der Erfahrungstransfer zur Sozialen Stadt (Städtenetzwerk Soziale Stadt NRW) genutzt werden, um ein Positionspapier des Deutschen Städtetags zu Fragen der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien zu erstellen (Deutscher Städtetag 2013), siehe hierzu auch Staubach 2013.

135 Siehe hierzu die ausführliche Darstellung im Kapitel 3.2.

136 So werden z. B. in Hamburg aufgrund der hohen Übereinstimmung der stadtweiten und gebietsbezogenen Ziele der integrierten Stadtentwicklung mit den Zielen des ESF die ESF-Maßnahmen dahingehend geprüft, ob sie sozialräumlich ausgerichtet werden sollten und in geeigneten Fällen für die Gebiete der integrierten Stadtteilentwicklung ausgeschrieben. Im Fallstudiengebiet „Neugraben/Bahnhofsiedlung/Petershofsiedlung“ werden beispielsweise ESF-Projekte für Qualifizierungsmaßnahmen zur beruflichen Eingliederung von gering qualifizierten Frauen oder von Betriebsinhabern und Beschäftigten von Klein- und Kleinstunternehmen in strukturschwachen Versorgungszentren durchgeführt.

- Maßnahmen, die das interkulturelle Zusammenleben adressieren, aber keinen expliziten Quartiersbezug aufweisen,
- personenbezogene, vornehmlich beschäftigungsorientierte Ansätze zur sozialen Integration ohne Fokus auf interkulturelle Aspekte sowie
- quartiersbezogene Programme zur Förderung von sozial-integrativen Maßnahmen.

In allen drei Varianten wird der Vernetzung von Akteuren und Angeboten im Quartier eine zentrale Rolle beigemessen, wie folgende Beispiele zeigen:

- Die explizit auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ausgerichteten Programme in Nordrhein-Westfalen (Komm-In NRW 2005-2012, Integrationsagenturen und kommunalen Integrationszentren) sind zwar nicht direkt an die Soziale Stadt gekoppelt, betonen aber in ihren Richtlinien die Bedeutung von sozialraumorientierter Netzwerkarbeit; ähnlich auch das Landesrahmenprogramm Integrationslotsinnen und -lotsen in Berlin (seit 2013) und das Landesprogramm WIR (Wegweisende Integrationsansätze Realisieren) in Hessen (seit 2013), aus dem u. a. ebenfalls Integrationslotsinnen und -lotsen gefördert werden.
- Die seit 2009 mit ESF-Mitteln kofinanzierte Thüringer Initiative für Integration, Nachhaltigkeit, Kooperation und Aktivierung ist ein Beispiel für einen nicht explizit interkulturelle Aspekte betonenden Ansatz. Dort wird soziale Integration als ein erster Schritt zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit konzipiert. Entsprechend sind auch die geförderten Projekte ausgerichtet. Auch hier gelten Netzwerk- und Sozialraumarbeit als zentrale Handlungsansätze.¹³⁷
- Das Bremer Programm WiN ist ein Beispiel für einen quartiersbezogenen Ansatz mit einem Schwerpunkt im Bereich gemeinwesenbezogener Prävention und Integration. Auch hier wird die Bedeutung der Netzwerkarbeit zwischen sozialen Trägern im Quartier betont (vgl. IfS 2010a).

Programmbegleitend wurden auf Bundes- und Landesebene auch Forschungsprojekte zum Zusammenleben und zur sozialen Integration gefördert, deren Ergebnisse auch in die Programm-

wicklung einfließen. Zu nennen sind hier v. a. die ExWoSt-Forschungsfelder Integration und Stadtteilpolitik (2009-2011) und Orte der Integration im Quartier (2011-2015).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Den Angaben im eMonitoring für das Berichtsjahr 2013 zufolge ist das Thema Integration in 46 % der Gebiete ein wichtiger Schwerpunkt beim Ausbau von sozialer Infrastruktur und Gemeinbedarfseinrichtungen.¹³⁸ Die Verteilung über die Bundesländer ist jedoch sehr uneinheitlich. Über die Hälfte (53 %) dieser Maßnahmen verteilt sich auf vier Bundesländer (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Thüringen), in zwei Ländern spielt diesen Daten zufolge das Thema bei der Infrastrukturentwicklung keine Rolle (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein).

Aus der Kommunalbefragung 2015 geht hervor, dass 95 % der befragten Akteure das Handlungsfeld als wichtig oder sehr wichtig erachten, was eine leichte Zunahme gegenüber dem Programmstart bedeutet (90 %).¹³⁹ Der Anteil der geförderten Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten belief sich laut Statusbericht 2014 im Programmjahr 2013 auf 31 % der geförderten Maßnahmen (Statusbericht 2014: 14).¹⁴⁰

Im Ländervergleich zeichnet sich kein Zusammenhang zwischen dem Anteil an Fördergebieten mit einem Schwerpunkt im Bereich Integration und der Bevölkerungszusammensetzung ab (z. B. Armutsquote oder Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund) und auch mit Blick auf die Gemeindegrößen lässt sich kein Typus ausmachen, in dem das Handlungsfeld besonders häufig vertreten ist.

Das Spektrum der Aktivitäten in diesem Handlungsfeld umfasst einer Übersicht des BMUB zufolge Angebote für Begegnung und Kommunikation, Konfliktmanagement und Präventionsarbeit sowie die Stabilisierung und den Aufbau nachbarschaftlicher und sozialer Netzwerke.¹⁴¹ Die Interpretationsoffenheit ist auch im Leitfaden der ARGEBAU (2005: 5) angelegt, der die „Unterstützung vieler Möglichkeiten, die Bewohnerinnen und Bewohner durch

137 Artern, 4/2015, download: www.inka-thueringen.de.

138 Datenquelle: Elektronisches Monitoring 2014 (Berichtsjahr 2013), Frage B5, N=170.

139 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 07, N=190 (heute) bzw. (Programmstart) 189.

140 Unsere Berechnungen kommen auf einen Wert von 42 % auf Grundlage der Städtebauförderdatenbank des BBSR (Programmjahr 2014), N=659 sowie kumulierte Daten zum Handlungsfeld „Integration“ nach eBI 2014, eMo 2013 und bundesweiter Kommunalbefragung 2015, N = 278.

141 Vgl.: www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/Programm/Handlungsfelder/Inhaltlich/inhaltlich_node.html#doc766152bodyText3, zuletzt aufgerufen am 04.10.2015.

Selbsthilfe an Maßnahmen der Stadtteilentwicklung zu beteiligen“ anführt.

In den Fallstudien finden sich v.a. folgende Ansätze zur Förderung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens¹⁴²:

- Schaffung und Gestaltung von Orten, an denen kulturelle Veranstaltungen stattfinden können (baulich-investiv, z.B. Hamburg BGZ Neugraben, das Interkulturcafé Nürnberg),
- Durchführung von kulturellen Angeboten, bei denen Menschen unterschiedlicher Herkunft zusammenkommen können (nicht-investiv, wie etwa Stadtteilstube oder thematisch spezifischere Veranstaltungen gemeinsames Kochen u.ä., das Circus-Projekt Waldoni e.V. und das Kochstudie GariBaldi Darmstadt-Eberstadt Süd),
- Durchführung spezifischer Maßnahmen für Migrantinnen und Migranten, z.B. Sprachkurse (Schwerin, Langquaid), zu Migration und Alter in Nürnberg St. Leonhard/Schweinau, eine wöchentliche Beratung auf türkisch im Quartiers- und Bewohnertreff von Bremen-Huckelriede oder eine Migrationsberatung in Darmstadt-Eberstadt Süd),
- interkulturelle Öffnung der sozialen Infrastruktur (baulich-investive Maßnahmen z.B. Umwandlung einer Kirche in ein religionsübergreifendes Begegnungszentrum in Kiel, Sozialkirche Gaarden),
- Einbeziehung von Migranten in die Programm- und Projektentwicklung durch Beiräte und gezielte Teilnehmungsangebote (z.B. Bewohnerbefragung Bad Kreuznach und Teilnehmungsprozess URBAN in Kiel),
- Netzwerkarbeit z.B. mit Integrationsbeauftragten (Nürnberg, Offenbach, Sulzbach), Netzwerk für Migranten Stendal Stadtsee (wurde 2002 mit dem Preis „Soziale Stadt“ ausgezeichnet, ist aber heute nicht mehr aktiv), Beteiligung von Migrantenorganisationen an der Programmumsetzung (Bad Kreuznach, Pariser Viertel),
- Initiierung und Unterstützung von Stadtteilvereinen und -initiativen (Förderverein Gaarden e.V., Bürgerverein Süderelbe e.V. Hamburg, „Die Platte lebt“ e.V. Schwerin Neu-Zippendorf, Bürgerverein St. Leonhard e.V. und Schweinau,



Begegnungsstätte in einer Moschee in Duisburg-Marxloh

Foto: Bernhardt Link

Stadtteilverein „Südwestwind“ e.V. Bergheim, Forum Leipziger Osten) sowie

- Beratungs-, Aktivierungs- und Netzwerkarbeit des Quartiersmanagements, Reflexion der Diversität im Stadtteilbüro (z.B. Quartiersmanager mit Migrationshintergrund).

Diese Auflistung geht über die o.g. Darstellung des BMUB hinaus, da sie neben kontakt- und beziehungs-fördernden Angeboten auch die Schaffung und Gestaltung von kontakt- und beziehungs-förderlichen Orten, sozialer Infrastruktur und Gemeinbedarfseinrichtungen sowie Maßnahmen der interkulturellen *Öffnung* einbezieht (die vom BMUB als eigenständiges Handlungsfeld geführt werden).¹⁴³ Nimmt man diese Maßnahmen hinzu, lassen sich die Ansätze in drei Kategorien unterteilen:

- baulich-investive Maßnahmen zur Gestaltung von kontakt- und beziehungs-förderlichen Orten und der sozialen Infrastruktur („Orte der Integration“),
- Förderung von kulturellen und sozialen Angeboten, die sich entweder an Migranten richten oder den Austausch unterschiedlicher Gruppen bezwecken sowie

¹⁴² In den Gebieten gibt es keine einheitlichen Zuschnitte von Handlungsfeldern. So finden sich z.B. in Berlin entsprechende Maßnahmen im Handlungsfeld „Nachbarschaft“, in Sömmerda im Feld „soziale Projekte“. Wir orientieren uns hier im Unterschied zur Übersicht im aktuellen Statusbericht an konkreten Aktivitäten und nicht an Strategien, so dass leichte Abweichungen zur dortigen Systematik bestehen.

¹⁴³ Die enorme Bandbreite an Einzelmaßnahmen kann hier nicht im Detail wiedergegeben werden, die Fallstudien haben auch nicht den Raum für vollständige Auflistungen. Für detaillierte Darstellungen sei verwiesen auf die Good Practice Darstellungen in BMVBS/BBSR 2009a, DIfU 2014b, DIfU 2003b und 2003c, die Dokumentation des Fachkongresses „Integration vor Ort“ (DIfU 2012), die Beispiele in der Zwischenbilanz des Nationalen Integrationsplans durch BMVBS und BBR (BMVBS/BBR 2008) sowie die Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfelds „Orte der Integration im Quartier“ (BMVBS 2013 und BBSR/BMUB 2014) und v.a. die Darstellungen der Preisträger des jährlich ausgelobten „Preis Soziale Stadt“ (www.preis-soziale-stadt.de).

- organisationale Ansätze zur interkulturellen Öffnung und zur Vernetzung (einschließlich Stadtteilbüro selbst).¹⁴⁴

Ergebnisse und Wirkungen

Für eine Einschätzung von Ergebnissen und Wirkungen in diesem Handlungsfeld werden durch das Bundesprogramm Soziale Stadt geförderte Interventionen als Ausgangspunkt genommen. In der Evaluation erwies es sich als schwierig, treffsicher diese Interventionen zu identifizieren. Aus Fallstudien und ergänzenden Studien ist oft nicht eindeutig ersichtlich, ob eine der Sozialen Stadt zugeschriebene Maßnahme tatsächlich aus Bundesmitteln oder über andere Wege finanziert wurde.¹⁴⁵ Um der inhaltlichen Bandbreite der Ziele Zusammenleben und soziale Integration gerecht zu werden, wird im Folgenden zwischen Ergebnissen und Wirkungen auf Ebene von Quartier, Einzelmaßnahmen und teilnehmenden bzw. erreichten Personen unterschieden.

Indikatoren, die die Integrationsleistung von Quartieren erfassen, beziehen sich u.a. auf das soziale Kapital im Quartier und insbesondere die Qualität der sozialen Netzwerke (vgl. IfS 2004: 40ff) bzw. auf die „kollektive Wirksamkeit“ (Sampson 2012: 149ff) eines Quartiers. Untersuchungen auf dieser Ebene sind aufwendig und liegen für diese Zwischenevaluierung nicht vor. Einige Einschätzungen zum Zusammenleben im Quartier und zur Wirksamkeit der Gesamtmaßnahmen finden sich jedoch in den Fallstudien und werden im Folgenden herangezogen.

Sichtbare Ergebnisse auf Ebene von Einzelmaßnahmen sind der oben eingeführten Kategorisierung entsprechend:

- neu geschaffene oder neu gestaltete Orte der Integration,
- durchgeführte sozial-integrative Angebote und

- interkulturell geöffnete Organisationen und Netzwerke.

Ergänzend werden auch personenbezogene Indikatoren für soziale Integration betrachtet.¹⁴⁶ Diese beziehen sich auf:

- Mitgliedschaft in Parteien oder Vereinen oder
- andere Formen bürgerschaftlichen Engagements, z.B. in Stadtteilgremien, Arbeitsgruppen o.ä.

Die personenbezogenen Indikatoren korrespondieren mit den Erwartungen im Leitfaden der ARGEBAU (2005: 5), „die Bewohnerinnen und Bewohner zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren“. Sie bilden jedoch nur einen Ausschnitt des dort angeführten Quartierslebens ab und geben nur mittelbar Aufschluss über das Zusammenleben, Kontakte und alltägliche Begegnungen im öffentlichen Raum.

Quartiersbezogene Ergebnisse und Wirkungen

Eine Einschätzung der quartiersbezogenen Ergebnisse lässt sich aus den Fallstudien ableiten. Dort werden viele positive Interventionen genannt, als wesentliche Schwachstelle zeigt sich aber, dass nur äußerst selten eine verlässliche Finanzierung von sozial-integrativen Maßnahmen gewährleistet ist. Aus diesem Grund haben einige Bewertungen einen zurückhaltenden Ton.

Als nachhaltig integrationsförderlich werden v.a. die aufgewertete Infrastruktur und die Vernetzung der Akteure angesehen. Die vorhandene physische und soziale Infrastruktur kann in Anlehnung an Bourdieus Kapitaltheorie als soziales und symbolisches Kapital der Quartiere betrachtet werden, das die Lebensqualität und die soziale Integration beeinflusst. Hier ist ein wichtiger Wirkfaktor des

144 Der Begriff der Kultur ist nicht mit Ethnie oder Herkunft gleichzusetzen, so dass sich der Ansatz der interkulturellen Öffnung auf die Sensibilisierung für vielfältige soziale und ethnische Gruppen bezieht.

145 Überlegungen zur Messung von interkulturellem und sozialem Zusammenleben finden sich u.a. im „Handbuch Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW“. Es nennt sowohl maßnahmebezogene (u.a. die Anzahl erhaltener bzw. geschaffener interkultureller Kontakt- und Begegnungsangebote, Konfliktlösungsangebote, nachbarschaftlich initiiertes bzw. getragenes Projekte, Kommunikationsforen) wie personenbezogene Indikatoren (u.a. Zufriedenheit mit dem Zusammenleben im Stadtteil, Anzahl von Nutzenden von Beratungsangeboten und Teilnehmenden an Veranstaltungen) (IfS 2004: 87). Ein weiteres Indikatorenset liegt über das Integrationsmonitoring des BAMF vor, das ausschließlich personenbezogene Aspekte anführt. Im Kontext der Sozialen Stadt und der o.g. Ziele sind sowohl die Indikatorengruppe „soziale Integration und Einkommen“ (die Indikatoren beziehen sich hier auf Einkommen und Erwerbstätigkeit) wie auch „gesellschaftliche Integration und Beteiligung“ relevant (BAMF 2011). Als Anzeichen für „gesellschaftliche Integration“ gelten Mitgliedschaften und Funktionen in Parteien, politischen Organisationen, Vereinen, Verbänden, sozialen Diensten und andere Formen des bürgerschaftlichen Engagements und Engagement auch im Sportbereich.

146 Diese Zweiteilung nimmt auch die Evaluation kommunaler Integrationsprojekte in Baden-Württemberg vor (Landesstiftung Baden-Württemberg 2007), die zwischen „Mitgliedschaft“ (personenbezogen) und „Begegnungs- und Kennenlernmöglichkeiten“ (maßnahme- bzw. ortsbezogen) unterscheidet.

Programms zu vermuten. Allerdings liegen hierzu keine empirischen Daten vor.¹⁴⁷

Zugleich finden sich auch Hinweise auf die begrenzte Reichweite und Wirksamkeit dieser Projekte und Angebote sowie die Notwendigkeit, sie in umfassendere, stadtweite Konzepte bzw. Programme zur sozialen Integration einzubetten.

Maßnahmenbezogene Ergebnisse und Wirkungen

Zur Anzahl der sozial-integrativen Maßnahmen liegen keine Outputdaten vor (für Modellvorhaben siehe die Ausführungen im Kapitel 3.2). Aus der Kommunalbefragung 2015 wird allerdings ersichtlich, dass in einem Großteil der Gebiete (88 %) neue Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung geschaffen wurden (hierzu siehe Kapitel 3.5).¹⁴⁸

Auch zur interkulturellen Öffnung von Organisationen und Netzwerken fehlen Outputdaten. Gemäß der Selbsteinschätzungen der Kommunen in der Kommunalbefragung von 2015 haben sich in fast allen Gebieten (92 %)¹⁴⁹ die Netzwerke im Stadtteil und zugunsten des Stadtteils intensiviert, und in 89 % der Quartiere hat sich die Zusammenarbeit mit Initiativen vor Ort verbessert.¹⁵⁰

Wie die Übersicht der in den Fallstudien genannten Aktivitäten zeigt, wurden die Fördermittel insbesondere eingesetzt, um integrationsförderliche Orte zu schaffen. Diesen Orten (Kulturzentren, Nachbarschaftstreffs etc.) wird ein Beitrag zur Stärkung der Lebensqualität in den Quartieren attestiert (z.B. Berlin-Heerstraße, Kiel-Gaarden), in diesem Zusammenhang wird auch der Beitrag von partizipativen Planungsverfahren zum sozialen Zusammenhalt erwähnt (Bremen-Huckelriede, Neuruppin-Südstadt WK I-III, Offenburg-Nordweststadt).

Ebenso wird die Verbindung mit Maßnahmen der Beschäftigungsförderung (und damit personenbezogenen Effekten im Sinne von Qualifizierung und Beschäftigungsfähigkeit, u.a. Bremen-Huckelriede) genannt.¹⁵¹



Wegweiser zu Einrichtungen für Kinder Hamburg-Nord

Foto: Thomas Franke

Kulturell-integrative Maßnahmen wie Veranstaltungen oder Kurse wurden hingegen v.a. durch Komplementärprogramme finanziert.

Mit Blick auf organisationale Ansätze und Vernetzung ist insbesondere die Initiierung und Unterstützung von Stadtteilvereinen und -initiativen anzuführen. In sechs Fallstudien werden Aktivitäten erwähnt und eine positive Wirkung auf das Zusammenleben attestiert, die Effekte werden jedoch nicht weiter spezifiziert.

Personenbezogene Ergebnisse und Wirkungen

In der Kommunalbefragung 2015 sind verschiedene Angaben enthalten, welche Gruppen von den Fördermaßnahmen in welchem Umfang erreicht wurden. Für 84 % der Gebiete wird eine Aktivierung sonst nicht eingebundener Bevölkerungsgruppen konstatiert.¹⁵² Für 89 % der Gebiete wird angegeben, dass Migrantinnen und Migranten von der Förderung besonders profitiert haben¹⁵³, nur in wenigen Fällen (11 %) geht man davon aus, dass sie von der Förderung unberührt geblieben seien. Arbeitslose und SGB II-Empfänger werden in 68 % der Gebiete als wesentliche profitierende Gruppe genannt.¹⁵⁴

147 Überlegungen zur Messbarkeit finden sich in der sog. Sozialkapitalfolgenabschätzung, wie sie von Putnam entwickelt wurde.

148 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 17, N=190.

149 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 17, N=186.

150 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 17, N=190.

151 Die Beschreibung von Wirkungen verbleibt jedoch weitgehend bei kurzen Andeutungen und Vermutungen. Hinweise auf Wirkungen von „Orten der Integration“ finden sich auch in der Auswertung des gleichlautenden ExWoSt-Forschungsfelds (BBSR 2015c, S. 44).

152 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 17, N=185.

153 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 19, N=144.

154 Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 19, N=115.



Dortmund-Nordstadt

Foto: Martin Gansau

Angesichts der wenigen verfügbaren Informationen auf Programmebene bietet es sich an, Rückschlüsse aus konkreten Einzelmaßnahmen abzuleiten, wenn diese eindeutig der Sozialen Stadt zugeordnet werden können. Aus dem Programmkontext heraus sind zahlreiche Innovationen entstanden, die sich nachhaltig zur Förderung des Zusammenlebens etabliert haben und auch außerhalb der Sozialen Stadt aufgegriffen wurden (vgl. BMVBS 2010). Eine Maßnahme, die im Zusammenhang mit der Sozialen Stadt immer wieder genannt wird, sind die sog. „Stadtteilmütter“.¹⁵⁵

Für sie liegen inzwischen einige Evaluationen vor, anhand derer beispielhaft Hinweise über die Reichweite und Wirksamkeit sozial-integrativer Interventionen gewonnen werden können. Die Evaluation eines Projekts in Essen-Katernberg kommt zu einem überwiegend positiven Ergebnis, insbesondere in Blick auf die Beziehung der Mütter zu ihren Kindern, Sprachförderung und den Kontakt zwischen Eltern und KiTa (Naves/Schweitzer 2004: 3f). Die Zwischenevaluierung des Stadtteilmütter-Projekts in Berlin-Neukölln zeigt, dass es deutliche

Verhaltensänderungen bei den Teilnehmerinnen bewirkt hat, z.B. in Hinblick auf Einkaufs- und Essverhalten, Mediennutzung, Umgang mit Kindern und Einstellung zu Bildungseinrichtungen (Koch 2010: 70).

Zur Entwicklung von Mitgliedschaften in Vereinen und Parteien im Zusammenhang mit der Programmförderung liegen keine Angaben vor. Aus dem elektronischen Monitoring zeigt sich jedoch, dass Vereine wichtige Akteure in der Programmumsetzung sind. Mit Vereinen sind die meisten Kooperationen erfolgt (82 % der Angaben)¹⁵⁶, gefolgt von den Quartiersbeiräten, Bewohnergruppen oder anderen Akteursgruppen (81 %). Der Kommunalbefragung 2015 zufolge zählen Vereine und Initiativen in 37 % der Gebiete zu den wichtigsten drei Stadtteilakteuren (2005/2006 waren es jedoch mit 41 % noch etwas mehr).¹⁵⁷

Ebenso zeigen die Fallstudien, dass der Förderzusammenhang – insbesondere das Quartiersmanagement – die Initiierung von Stadtteilvereinen und -initiativen bewirken kann. Während die allgemeine Bedeutung von Vereinsmitgliedschaften für die individuelle soziale Integration zwar belegt ist (vgl. u. a. Pott 2004), liegen jedoch keine zuverlässigen Daten zur Mitgliedschaft in stadtteilbezogenen Vereinen und Initiativen vor, die zeigen könnten, welche Personengruppen auf diesem Weg erreicht werden.¹⁵⁸

Auch Outputdaten zum quartiersbezogenen bürgerschaftlichen Engagement liegen leider nicht vor. Die Studie zu „Engagement im Quartier“ führt aus, dass „sich Menschen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt weniger in sozial benachteiligten Quartieren engagieren als Menschen ohne Migrationshintergrund“. Insbesondere sei dies auf „mangelnde Sprachkenntnisse, unsichere[n] Aufenthaltsstatus und hohe Belastungen durch die private Lebenssituation“ zurückzuführen (BBSR 2015a: 58). Diese Studie gibt jedoch keinen expliziten Hinweis auf den Einfluss der Förderung durch das Programm Soziale Stadt.

¹⁵⁵ Die „Stadtteilmütter“ wurden zwar nicht im Rahmen der Sozialen Stadt erfunden, aber haben sich in diesem Zusammenhang hier etabliert. Sie basieren auf einem Konzept, das in den Niederlanden entwickelt wurde (dort: „Rucksackmütter“) und zwei Ziele verfolgt: Es will insbesondere Mütter mit Migrationshintergrund erreichen und beschäftigungsorientiert qualifizieren, zudem sollen diese Frauen als Multiplikatorinnen agieren und den Zugang zu weiteren Personengruppen ermöglichen, die von sozialen Einrichtungen zuvor nur schwer erreicht wurden. Der Ansatz wurde Ende der 1990er Jahre zunächst in Essen-Katernberg und später in Berlin-Neukölln aufgegriffen und umgesetzt (Breitkopf/Schweitzer 2004, Koch 2010). Inzwischen gibt es in vielen Städten ähnliche Maßnahmen, die auch regelmäßig Auszeichnungen für innovative Integrationsarbeit erhalten.

¹⁵⁶ Datenquelle: Elektronisches Monitoring 2014 (Berichtsjahr 2013), Frage B7.1, N=314.

¹⁵⁷ Datenquelle: Kommunalbefragung 2015, Frage 9, N=206.

¹⁵⁸ Hier ist auf die Ausführungen zu individuellem und kollektivem Sozialkapital von Landhäußer (2015: 174) hinzuweisen, die herausarbeitet, dass z.B. über soziale Schließungsprozesse Netzwerke auch gesellschaftliche Ungleichheit vermitteln.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für Maßnahmen zur sozialen Integration sind auf allen Ebenen der Umsetzung zu verorten – von den individuellen Voraussetzungen (von Bewohnern und Teilnehmern an Maßnahmen sowie dem durchführenden und verantwortlichen Personal) über die Settings von Veranstaltungen und Maßnahmen bis hin zu den weiteren Rahmenbedingungen und Strukturen.

Mit Blick auf Erfolgsfaktoren für gelingendes Zusammenleben ist zunächst festzustellen, dass jene Faktoren förderlich sind, die selbst Ziel der Interventionen sind: kontakt- und beziehungsförderliche Infrastruktur und Angebote sowie interkulturell sensibilisierte und geöffnete Organisationen und Netzwerke (siehe ähnlich auch BBSR 2015c: 59).¹⁵⁹

Neben der „Hard- und Orgware“ sind kompetente und engagierte ehrenamtlich sowie professionell im Quartier tätige Personen ausschlaggebend für den Erfolg. Sie müssen in der Lage sein, Akteure zu motivieren und zusammenzubringen. Neben dem Quartiersmanagement sind Lotsen-, Mentoren- und Patenprogramme hilfreich (vgl. BBSR 2015a: 44f).

Das Quartiersmanagement kann Vernetzung und Zugänge zu diesen Akteuren und Programmen über die Soziale Stadt organisieren, in einigen Fallstudien wird die enge Zusammenarbeit mit der örtlichen Gemeinwesenarbeit betont. In mehreren Fallstudien wird auch auf die Bedeutung des Verfügungsfonds hingewiesen, um Begegnung und kulturellen Austausch zu fördern. Eine Überblicksstudie (BMVBS 2012c) zeigt, dass über Verfügungsfonds in erster Linie kleinteilige Projekte bezuschusst werden, wie etwa Kulturveranstaltungen, Stadtteilstefte, Workshops oder Kurse, Stadtteilzeitungen und gemeinsame Aktionen im öffentlichen Raum (ebd.: 80). Sie können einen Beitrag zur Verbesserung des quartierlichen Alltags leisten, der die regelhaften Angebote sozialer Träger erweitert. Allerdings kommt diese Studie zu der Einschätzung, dass gerade Migrantinnen nur schwer (ebd.: 82) bzw. unterschiedlich gut (ebd.: 84) erreicht werden. Folglich führt auch der Verfügungsfonds nicht per se zur Stärkung des Zusammenlebens, sondern nur dann, wenn er zielgerichtet eingesetzt wird.

Hemmnisse finden sich auf zwei Ebenen: Faktoren außerhalb des Einflussbereichs des Förder-

programms, die sich substantiell auf die Bevölkerungsstruktur und soziale Lage auswirken (genannt werden u.a. die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung sowie die Belegungspolitik der Wohnungsunternehmen) sowie institutionelle Zusammenhänge wie v.a. die Fördermodalitäten (u.a. Förderfähigkeit von Maßnahmen und bürokratischer Aufwand z.B. bei Beantragung und Abrechnung von Projekten). Als wesentliche Probleme der Programmarchitektur werden in den Fallstudien kurze Laufzeiten und fehlende nicht-investive Mittel genannt bzw. der Aufwand, ergänzende Fördermittel einzuwerben und zu verwalten.

Neben programmbezogenen Hemmnissen sind auch handlungsfeldspezifische Aspekte zu betrachten. So nennt die Studie „Engagement im Quartier“ eine Reihe von Faktoren, die das Engagement erschweren. Dazu zählen v.a. personenbezogene Aspekte wie mangelnde Sprachkenntnisse, unsicherer Aufenthaltsstatus oder hohe Belastungen durch die private Situation, aber auch eine mangelnde interkulturelle Öffnung der Engagementstrukturen, Bildungs- und Gemeinschaftseinrichtungen oder die geringe Selbstorganisation von Migrantinnen und Migranten (BBSR 2015a: 62). Für Interventionen, die explizit auf die Begegnung unterschiedlicher sozialer oder ethnischer Gruppen abzielen, ist auf das Dilemma hinzuweisen, dass die Zielgruppen über ihre Unterschiede definiert werden, aber gemeinsame Themen und Interessen finden sollen (vgl. Dangschat 2014). Der Ansatz, Integration über spezifische Sonderprojekte zu erreichen, wird entsprechend von verschiedenen Seiten kritisiert (Dangschat 2014, Bukow 2011, Koopmans et al. 2011: 218).

Auf Basis der vorliegenden Materialien lässt sich der Beitrag des Programms zur sozialen Integration nur ansatzweise bewerten. Die Angaben in allen herangezogenen Grundlagen sind hoch verdichtet und beruhen auf subjektiven Einschätzungen. Mit diesen Einschränkungen kann bestätigt werden, dass die Soziale Stadt als wichtiges Motivations-, Initiations- und Innovationsprogramm anzusehen ist, in dem neue Ideen entwickelt und getestet werden (BMVBS 2010). V.a. über die Beteiligungs- und Netzwerkarbeit des Quartiersmanagements (z.B. durch Aufbau und Förderung von Stadtteilinitiativen und -vereinen) in Verbindung mit neu geschaffenen bzw. aufgewerteten Orten der Integration und über Verfügungsfonds sowie Komplementärprogramme finanzierte nachbarschaftli-

¹⁵⁹ Eine Studie von Petermann (2015) in vier Städten stellt auch fest, dass sich die baulich-räumlichen Strukturen auf das lokale soziale Kapital auswirken: „Wie erwartet, heben sich Gründerzeitviertel signifikant positiv und Großwohnsiedlungen signifikant negativ von anderen Stadtteiltypen beim Zugang zu sozialem Kapital ab. Zwischen Innenstadtebenen, Genossenschaftsvierteln sowie Dorf- und Eigenheimgebieten gibt es nur marginale Unterschiede“ (Petermann 2015: 275f).

chen Aktivitäten trägt das Programm zur Stärkung lokaler Gemeinschaften bei.

Aus der institutionellen Struktur ergeben sich jedoch Grenzen, die schon seit Beginn der Förderung von verschiedenen Seiten kritisch kommentiert wurden, und die sich nun auch in den Ergebnissen widerspiegeln. Zu nennen sind insbesondere der Gebietsbezug und die vornehmlich investive Förderung. In dieser Kombination können Menschen zwar erreicht und Ressourcen mobilisiert werden – das zeigen die positiven Einschätzungen in der aktuellen Kommunalbefragung. Dies ist jedoch nur ein Baustein der sozialen Integration.

Damit aus Kontakten Bindungen werden und aus dem Nebeneinander ein Miteinander, sind langfristige Strukturen einer Engagementskultur notwendig. Das kann aus der Städtebauförderung heraus initiiert, aber nicht gepflegt werden. Und wenn soziale Integration mit sozialem Aufstieg einhergehen soll, dann müssen gerade beschäftigungsorientierte Maßnahmen zwar in den Quartieren ansetzen, aber in der Durchführung über sie hinausgehen. Die Schaffung von Orten der Integration ist sicherlich ein wichtiger und angesichts der kommunalen Haushaltssituation kaum zu ersetzender Beitrag des Programms Soziale Stadt. Ob und wie diese Orte dann die Integration fördern, entscheiden jedoch die beteiligten Menschen und ihre Haltungen (siehe auch BBSR 2015c: 58). Hier sind die Kerninstitutionen bzw. Träger (z.B. Schule, Kita) gefragt und können auch nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Die Städtebauförderung kann ihren Beitrag nicht ersetzen.

4.4 Schule und Bildung

Bei der Verbesserung von Bildungschancen und Bildungsangeboten wirken unterschiedliche Zuständigkeiten auf mehreren Verwaltungsebenen zusammen. Im Rahmen der Städtebauförderung können hier baulich-investive Maßnahmen hauptsächlich indirekt auf die Qualität des Bildungsangebots Einfluss nehmen. Sie werden flankiert von Maßnahmen zur Stabilisierung von Netzwerken sowie der Aktivierung und der Initiierung von Projekten. Darüber hinaus kommt hier eine ressortübergreifende Zusammenarbeit zum Einsatz. Unterstützende, nicht-investive Maßnahmen werden aus anderen Programmen finanziert.

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Die Aufmerksamkeit für die Qualität von Schulen und Bildungseinrichtungen ist in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts deutlich gestie-

gen. Bildungseinrichtungen werden inzwischen als bedeutender Faktor für eine Verbesserung der Lebenschancen vor allem in Quartieren mit hohem Migrantenanteil angesehen.

Bildungseinrichtungen waren als Teil der sozialen Infrastruktur auch schon früher Gegenstand baulicher Aufwertungen in der Städtebauförderung. Obwohl damals „Schule und Bildung“ (noch) kein bedeutendes Handlungsfeld komplexer gebietsbezogener Aufwertungsansätze war, wurden im Einzelfall baulich-investive Maßnahmen an Bildungseinrichtungen gefördert. Eine stärkere Aufmerksamkeit erlangte das Thema in den ersten Jahren nach Auflegung des Programms Soziale Stadt. Dies ist u.a. auf die Ergebnisse der PISA-Studien ab 2000, die 2003 von der Arbeiterwohlfahrt veröffentlichte Untersuchung zu Armut im frühen Grundschulalter und die Zwischenevaluierung zur Sozialen Stadt 2004 zurückzuführen. Nun erlangte das Handlungsfeld eine stärkere Aufmerksamkeit (vgl. Statusbericht 2008: 41).

Die grundsätzlichen Erwartungen, die über eine baulich-investive Aufwertung der sozialen Infrastruktur hinaus an die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt insgesamt herangetragen wurden, finden sich bereits in den frühen Publikationen der Begleitforschung (vgl. DIFU 2003a: 126ff):

- Einführung neuer Unterrichtsformen, -methoden und -inhalte,
- Einführung von Schulsozialarbeit,
- Kooperation mit Akteuren der Quartiersentwicklung,
- stärkere Einbeziehung von Schule in quartiersbezogene Netzwerke,
- Erweiterung des Angebotspektrums von Schule in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren,
- Erweiterung des Zielgruppenspektrums für diese Angebote,
- Ausweitung der Angebotszeiten auf den Nachmittag und ggf. auch Abend,
- Raumnutzungsangebote für außerschulische Nutzergruppen aus dem Quartier,
- Verbesserung der Spiel- und Lernumgebung,
- Entwicklung von Schule zu einem quartiersbezogenen Kommunikations- und Begegnungszentrum sowie
- Austausch zwischen Schule und (lokalen) Gewerbetreibenden im Rahmen berufsvorbereitender Praktika.

Der ARGEBAU-Leitfaden von 2005 weist für die Quartiere der Sozialen Stadt darauf hin, dass der „Bedarf an Gemeinschaftseinrichtungen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen [...] besonders hoch [ist], weil die Bewohnerinnen und Bewohner [...] in Bezug auf Ausbildung, soziale Vernetzung, Arbeitsplätze, mit Beschäftigung aus-

gefüllte Zeit, Gesundheitsvorsorge, Kaufkraft und Mobilität gegenüber anderen im Nachteil sind. [...] Schulen sind ‚geborene‘ Einrichtungen, in denen Kinder und Jugendliche unterschiedlicher sozialer und ethnischer Herkunft zusammen kommen, lernen und leben“ (ARGEBAU 2005: 8).

Eine derartige Position geht von der Existenz negativer Quartierseffekte aus, d.h. individuellen Benachteiligungen als Folge der sozialen Rahmenbedingungen im Quartier. Dazu können auch die Bildungschancen und Bildungsangebote zählen¹⁶⁰. Die möglichen Ursachen sind vielfältig: „Schulleitungen und Lehrkräfte stehen in diesen städtischen Quartieren vor mannigfaltigen Herausforderungen und Aufgaben, die sich in zentralem Maße aus der Lebenssituation der Schülerinnen/Schüler ergeben. [...] Kennzeichnend sind prekäre Lebenslagen der Familien (Armut, Arbeitslosigkeit, hoher Anteil Alleinerziehender), unzureichende Unterstützung der Kinder und Jugendlichen durch die Eltern (mangelnde Versorgung, fehlende Strukturierung des Tagesablaufs, unzureichende Erziehungskompetenz), sprachliche Defizite (in Familien mit, aber auch ohne Migrationshintergrund) usw. Der aus prekären Lebenslagen erwachsende Problemdruck [hat sich] verstärkt und wirkt sich auf die Aufgaben der Schule aus“ (Städtenetz NRW/ ILS 2005: 15).

Bildungseinrichtungen sind in Soziale-Stadt-Gebieten häufig überlastet und weisen Instandhaltungsrückstände sowie Anzeichen von Vernachlässigung und Vandalismus auf. Als symptomatisch für diese Situation und die damit verbundene Überforderung von Lehrern und Erziehern kann die Diskussion um die Rütli-Schule in Berlin-Neukölln angesehen werden. Um unter diesen Rahmenbedingungen zu Verbesserungen zu kommen, reicht eine baulich-investive Aufwertung von Bildungseinrichtungen allein nicht aus. Eine bauliche Aufwertung kann die Voraussetzungen für Bildung zwar verbessern, eine erfolgreiche Bearbeitung der komplexen Problemlagen setzt allerdings die Ergänzung durch nicht-investive Maßnahmen voraus.

Der sozialräumliche Ansatz des Programms Soziale Stadt trägt dazu bei, dass weitere Potenziale auf der Quartiersebene mit den baulich-investiven Maßnahmen verknüpft werden. Kommunikative und bündelungsorientierte Ansätze der Sozialen Stadt können zur Ergänzung und Verbesserung der Bildungsangebote beitragen. Können Bildungsein-

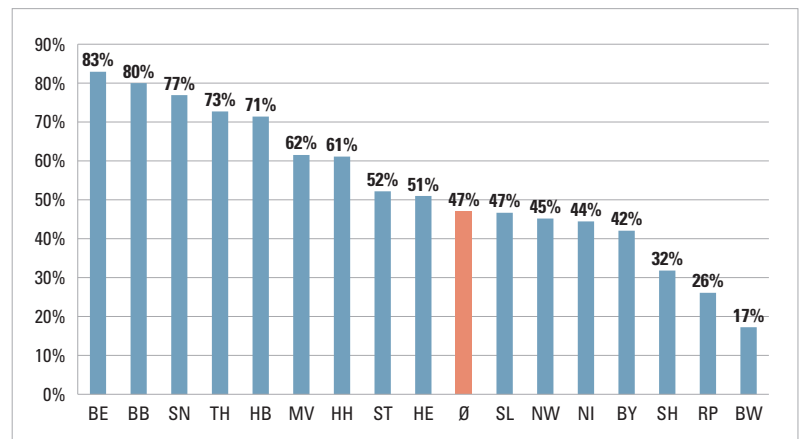


Abbildung 16: Anteil der Fördergebiete mit dem Handlungsfeld Schule/Bildung an allen Fördergebieten in 2014

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Städtebauförderdatenbank des BBSR (Programmjahr 2014), N=659 sowie kumulierte Daten zum Handlungsfeld „Schule/Bildung“ nach eBI 2014, eMo 2013 und bundesweiter Kommunalbefragung 2015, N = 310.

richtungen als zentrale Orte im Quartier für die gesamte Bewohnerschaft geöffnet werden, gibt es neue Möglichkeiten für Treffpunkte und soziokulturelle Angebote.

Im Nachgang zur ersten Zwischenevaluierung 2004 wurde das Thema Schule und Bildung im ARGEBAU-Leitfaden erstmalig auch explizites Handlungsfeld der Sozialen Stadt (ARGEBAU 2005: 4), indem der Verbesserung des Bildungsangebotes eine steigende Bedeutung zugewilligt wurden. Bildungseinrichtungen sollen nunmehr auch eine Rolle als Quartiersmittelpunkt spielen. Hierfür kommen insbesondere Grundschulen in Frage. Um dieser veränderten Rolle gerecht werden zu können, sollen Schulen zum Stadtteil geöffnet werden, Schulen und Betriebe stärker kooperieren sowie Schulen als „aktive Gestalterin des Lebens im Quartier und Motor der ethnischen und sozialen Integration“ gestärkt werden (vgl. ebd.: 4ff).

Zu diesem Zeitpunkt stieg auch die Aufmerksamkeit für das Thema Bildungsnetzwerke und Bildungsmanagement (vgl. IfS 2004, DiFu 2004: 8). Dies zielt auf die Vernetzung von Bildungseinrichtungen ab, zudem wurde der Übergang zwischen Kita und Schule sowie zwischen Schule und Beruf stärker in den Fokus gerückt. Dadurch – oder gar durch ein noch weiter gehendes integriertes kommunales Bildungsmanagement – verspricht man sich die strategische Abstimmung zwischen unterschiedlichen Politikfeldern, um die Rahmenbedingungen und Angebote für Bildung und Lernen zu verbessern. Den Akteuren der Sozialen Stadt – etwa den

¹⁶⁰ Die Rolle von Quartierseffekten ist differenziert und ihre Erklärungskraft mit Vorsicht zu betrachten. Quartierseffekte können sich nicht nur negativ auf die Individuen auswirken, sondern auch Unterstützungsstrukturen im Quartier bilden. In Deutschland wurden Quartierseffekte zwar empirisch nachgewiesen, doch ihre Erklärungskraft für die Beeinflussung individueller Chancen gilt als geringer als etwa in den USA (Volkman 2012).

Quartiersmanagern – wird in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle bei der Anbahnung und Stabilisierung solcher Netzwerke zugeschrieben.

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Die Länderkompetenz in der Bildungspolitik schränkt die Möglichkeiten einer Einflussnahme auf das Handlungsfeld durch den Bund ein. Allerdings haben Programme von Bundesressorts – gefördert mit Mitteln aus dem ESF – bildungsrelevante Ziele verfolgt. Beispiele sind die Programme „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS), „Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier“ (BIWAQ) und „Stärken vor Ort“, die teilweise sehr intensiv in Gebieten der Sozialen Stadt eingesetzt wurden (vgl. dazu auch das Kapitel 3.2). Das 2003 vom BMFSFJ gestartete Programm LOS förderte Mikroprojekte zur Unterstützung lokaler Initiativen „zur verstärkten Nutzung der örtlichen und regionalen Beschäftigungspotenziale“ (Regiestelle LOS 2009: 5). Damit sollte die berufliche Eingliederung unterstützt und Schulabbrüche sozial Benachteiligter reduziert werden (ebd.: 6).

Mit dem vom Bauministerium umgesetzten Programm BIWAQ konnten von 2007 bis 2013 bzw. 2014 bis 2020 und im ESF-Modellprogramm JUGEND STÄRKEN im Quartier längerfristig angelegte Projekte in Soziale-Stadt-Gebieten gefördert werden. Sie dienen der Integration von Langzeitarbeitslosen in Arbeit, der Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Arbeit, einer Verbesserung des Übergangs von der Schule in den Beruf und der Stärkung der lokalen Ökonomie (BMVBS 2008: 1). Diese Maßnahmen schließen an die „sozialraumorientierte Arbeitsmarktpolitik“ des Vorläuferprogramms von BIWAQ an (das ESF-Sonderprogramm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“, BBSR 2009a: 6). In den Jahren 2007/2008 wurden neben Qualifizierungsmaßnahmen, z. B. berufsvorbereitenden Maßnahmen oder Praxisunterricht, auch innovative Projekte zur Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf gefördert (ebd.). Das vom Familienministerium aufgelegte Programm Stärken vor Ort förderte neben Aktivitäten zur beruflichen Integration auch Mikroprojekte zur Unterstützung von jungen Menschen bei der „schulischen (Re-)Integration, dem Erlangen eines Schulabschlusses oder der Unterstützung beim Übergang von der Schule in den Beruf sowie bei einer eigenständigen Lebensführung und der Integration in Ausbildung bzw. Arbeit“ (BMFSFJ 2012: 11). Im Gefolge der investiven Umorientierung des Programms 2011 rückte die Förderung der sozialen Infrastruk-

tur wieder stärker ins Blickfeld. 3 aufgewertete Schulen werden aber weiterhin als wichtige Kooperationspartner für eine Vernetzung im Quartier gesehen.

Auf der Länderebene wird die Dringlichkeit des Handlungsfelds Schule und Bildung nach den Aussagen der zuständigen Länderministerien sehr unterschiedlich eingeschätzt (Bundestransferstelle 2013a: 6ff). Dafür sind aber nicht nur die unterschiedlichen Probleme, sondern auch die jeweilige Verwaltungs- und Förderpraxis verantwortlich. Da der Bau von Schulen und Kindertagesstätten in der Regel nicht über die Soziale Stadt finanziert wird, können in der Städtebauförderung eher Maßnahmen mit erkennbarem Quartiersbezug gefördert werden. Eine Abstimmung zwischen den Stadtentwicklungs- und Bildungsressorts ist dafür von besonderer Bedeutung. Er besteht nach eigenen Angaben in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

Die Bedeutungszunahme des Themas Bildung hat in einigen Ländern komplexe Förderansätze hervorgebracht, die eine intensivere Betreuung vorsehen sowie die Schulen in den Stadtteil öffnen und als Bildungszentren profilieren. In Bremen ist daraus beispielsweise der Ansatz der so genannten „Quartiersbildungszentren“ entstanden. Bremen strebt mit ihm „eine enge Kooperation von Bildungs- und Sozialeinrichtungen [an], die in Bildungslandschaften gemeinsame Anstrengungen für eine bessere Bildung, für eine höhere Bildungsgerechtigkeit unternehmen“¹⁶¹. Die Quartiersbildungszentren sind eng an Ganztagsgrundschulen angeschlossen. Auch in Hamburg wird ein ähnlicher Ansatz verfolgt. Dort wurde ein Leitfaden für die Planung und Umsetzung von Bildungs- und Quartierszentren entwickelt. In Schleswig-Holstein wurden mehrere Stadtteilschulen eingerichtet, und auch die nicht-schulische Bildung hat an Bedeutung gewonnen. Seit 2005 ist Bildung auch in Mecklenburg-Vorpommern in der Sozialen Stadt ein stärkeres Thema, und vor allem mit dem Auslaufen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ der Bundesregierung 2009 wurden entsprechende Aktivitäten intensiviert. Dabei ging es etwa um die Öffnung von Schulen in den Stadtteil über Veranstaltungen oder zusätzliche Nutzungen wie beispielsweise Bibliotheken. Eine ähnliche Bedeutungszunahme ist auch in Nordrhein-Westfalen zu verzeichnen. Dort wurden inzwischen die Aktivitäten zur Schulsozialarbeit und Kinderbetreuung verbreitert. Das Schulministerium stellt hierfür mehr Mit-

161 www.bremen.ganztaegig-lernen.de/quartiersbildungszentren-bremen, zuletzt aufgerufen am 19.10.2015.

tel für die Kinderbetreuung in Gebieten der Sozialen Stadt zur Verfügung.

Inzwischen beschäftigt man sich in etwa der Hälfte aller Fördergebiete in irgendeiner Weise mit dem Handlungsfeld Schule und Bildung. Dabei ist der Anteil in den Ländern unterschiedlich. Eine Systematik ist nicht zu erkennen. Besonders stark überdurchschnittlich spielt das Handlungsfeld in den Fördergebieten laut Aussagen der Programmverantwortlichen in den Stadtstaaten, in Brandenburg, Sachsen und Thüringen eine Rolle. Stark unterdurchschnittlich ist es – trotz der oben erwähnten Kooperationsstrukturen in den Ländern – in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ausgeprägt.

Auch in zahlreichen Modellvorhaben der Sozialen Stadt hat das Handlungsfeld eine Rolle gespielt. Es wurde dort insbesondere von Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen aufgegriffen. In den Modellvorhaben wurden zahlreiche Projektideen umgesetzt, die zur damaligen Zeit ansonsten laut Aussagen der Länderministerien eher selten realisiert werden konnten. Da keine Evaluierung der Modellvorhaben vorliegt und nur wenige weitere Informationen verfügbar sind, kann eine Auswertung dazu allerdings nur unter Vorbehalt erfolgen. Besonders auffällig ist die große Häufung von Vorhaben, die den Übergang von der Schule in den Beruf thematisieren. Darüber hinaus widmeten sich zahlreiche Vorhaben außerschulischen Lern- und Bildungsangeboten. Weiterhin kamen Bildungsnetzwerk- und Campusvorhaben und – in absteigender Häufigkeit – die Einbeziehung und Qualifikation von Eltern als Voraussetzung für besseren Bildungserfolg von Schülern, Vorhaben zur Sprachförderung, Familienbildungszentren, Hausaufgabenbetreuung und Nachhilfe, Umgestaltung von Schulen als Lern- und Lebensort, zur Einbeziehung von Eltern bei Kita-Erziehung und Übergang zur Schule, der Nachmittags-, Freizeit- und Ferienbetreuung, zum Aufbau eines Bildungspakts oder zur Umgestaltung der Schule als Stadtteilschule, zu künstlerischen Angeboten in Schulen oder zur Schulsozialarbeit vor. Weitere Vorhaben beschäftigten sich in unterschiedlicher Form mit der gesonderten Unterstützung benachteiligter Schüler.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Das Handlungsfeld hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, wengleich weiterhin die Themen „Beschäftigung, Qualifizierung, Ausbildung“, „Integration von Migranten und Migrantinnen“, „Wohnungsversorgung und -wirtschaft“ sowie „Nachbarschaftliches Zusammenleben“ auf der



Schulgelände Berlin-Marzahn

Foto: Thomas Franke

Maßnahmensseite als wichtiger eingeschätzt werden (Bundestransferstelle 2006: 44). Inzwischen hat sich ein weites Verständnis des Handlungsfelds durchgesetzt, das Berührungen mit dem Bereich „Qualifizierung und Ausbildung“ einerseits sowie „Integration“ andererseits aufweist. Positiv ist seine weitreichende Einbeziehung in die integrierten Handlungskonzepte. Die Anzahl der Maßnahmen, bei denen „Schule und Bildung“ eine besonders wichtige Rolle in integrierten Konzepten spielt, ist gegenüber dem Programmbeginn deutlich gestiegen (Bundesweite Kommunalbefragung 2015, Frage 7). In dieser Hinsicht wird das Handlungsfeld nur noch von den Handlungsfeldern „Soziale Aktivitäten“, „Soziale Infrastruktur“ und „Wohnumfeld“ übertroffen. Doch darüber hinaus waren offenbar schon Mitte der 2000er Jahre in etwa 75 % der Fälle auch Schulen an der Erarbeitung der integrierten Konzepte direkt beteiligt, deutlich mehr als noch im Jahr 2002 (Bundestransferstelle 2006: 48). Dieser Wert ist bis heute sogar auf über 80 % gestiegen (Bundesweite Kommunalbefragung 2015, Frage 9.2). Das Handlungsfeld „Schule und Bildung“ wird auch im elektronischen Monitoring häufig genannt und gerade in den ersten Jahren nach der Zwischenevaluierung in zahlreiche neue Gesamtmaßnahmen aufgenommen. Die Statusberichte und Befragungen der Programmkommunen bestätigen die große Bedeutung des Handlungsfelds auf kommunaler Ebene.

Die laufende Dokumentation durch die Begleitforschung, der Stand der ansatzweise erfolgten Auswertung der Modellvorhaben und vertiefende Untersuchungen der Länder ergeben zu den Aktivitäten ein sehr vielschichtiges Bild. In der Anfangsphase des Programms dominieren noch einfachere Ansätze etwa zu Sprachförderung, Betreu-



Beratungszentrum Brandenburg an der Havel

Foto: Angela Million

ung, Hausaufgabenhilfe, zum Übergang in den Beruf und zur Öffnung der Schulen. Teilweise knüpfen sie an Vorläuferinitiativen – beispielsweise in Nordrhein-Westfalen seit den späten 1980er Jahren – an (Soziale Stadt Info12 2003: 5ff). Komplexere Förderansätze wie der Aufbau von Bildungsnetzwerken oder eines integrierten Bildungsmanagements bleiben damals eher rudimentär (insbesondere Städtenetz NRW et al. 2005: 169ff).

In dieser Zeit werden allerdings auch erste Erfahrungen gesammelt, wie Schulen im Stadtteil mit Betrieben, Kitas, Jugendhilfeträgern sowie der Eltern- und Migrationsarbeit vernetzt werden können. In der Zusammenarbeit mit Betrieben kommt es etwa in Berlin neben dem Angebot von Praktika zur Erprobung neuer Unterrichtsformen, zur Schaffung von Angeboten für die Fortbildung von Betriebsangehörigen sowie zur gemeinsamen Organisation von sozialen Projekten im Stadtteil.

In Dortmund agieren die Schulen erfolgreich als Kommunikationsschienen für den interkulturellen Dialog und können einen Beitrag zur Aktivierung von Bewohnern im Quartier leisten. Ansätze dafür sind etwa Elterncafés und Schülerclubs sowie gemeinsam getragene Veranstaltungen im Stadtteil. Im Versuch, Schulen vom „Lern- zum Lebensort“ zu entwickeln, stellen die Schulen einen wichtigen Multiplikator für die Aktivitäten des Quartiersmanagements dar (Soziale Stadt info 16 2005: 15ff). Der Sozialraumbezug der auf die einzelnen Partnereinrichtungen bezogenen Projekte bleibt dabei bisweilen unklar.

Der inzwischen erreichte Stand der Umsetzung solcher Ansätze stellt sich in den Fallstudiengebieten sehr unterschiedlich dar. Diese Tatsache lässt sich teilweise auf ihre differenzierten Problemlagen, städtebaulichen Charakteristika und die länderspezifischen Förderbedingungen zurückführen. Es wird allerdings auch deutlich, wie unterschiedlich die Projektideen vor Ort sind. Der im Folgenden dazu skizzierte Überblick stellt zunächst eher traditionelle baulich-investive Maßnahmen dar, geht sodann auf die Rahmenbedingungen des Lernens (Betreuungssituation, spezifische Förderangebote) und widmet sich schließlich komplexen, stärker integrierten Strategien (Bildungsnetzwerke, Quartierszentren um Bildungseinrichtungen).

Die bauliche Aufwertung von Schulen und Bildungseinrichtungen sowie ihren Freiflächen spielt in 16 Fallstudien – und damit in drei Vierteln der Fälle – eine Rolle. Neben der Sanierung von Schulhöfen und Eingangsbereichen (Bergheim, Berlin-Heerstraße, Berlin-Wrangelpark, Darmstadt, Dortmund, Leipzig, Neuruppin, Offenburg), teilweise mit Anpassung an neue Nutzerbedürfnisse, wurden in weiteren Fällen die Außenanlagen (Berlin-Heerstraße, Dortmund, Dresden, Kiel, Nürnberg, Offenburg) oder Spielplätze und andere Freiflächen neu gestaltet (Berlin-Wrangelpark, Bremen, Offenburg, Sömmerda). In mehreren Fällen ist dokumentiert, dass dazu Schülerinnen und Schüler in die Planung einbezogen wurden (Bergheim, Darmstadt, Dresden). Weiterhin wurden in einzelnen Fallstudien auch Kitas und Schulen saniert oder umgestaltet (Bad Kreuznach, Darmstadt, Leipzig, Neuruppin, Schwerin, Sömmerda, Stendal), bisweilen sogar neu errichtet. Zur Finanzierung konnten neben dem Programm Soziale Stadt teilweise das Konjunkturpaket, Mittel aus dem Stadtumbau Ost und andere Förderprogramme herangezogen werden. Dies könnte ein Erklärungsansatz für die Konzentration dieser Maßnahmen in den ostdeutschen Ländern sein. Beachtenswert erscheinen vor allem die neu konzipierten Bildungseinrichtungen, die durch Umnutzung (Kiel: Musikschule, Sömmerda: Ludothek, Verkehrspräventionszentrum) geschaffen werden konnten.

Bei der Verbesserung der Betreuungssituation in Bildungseinrichtungen sticht Offenburg heraus. Dort gibt es seit den 1990er Jahren einen umfassenden quartiersorientierten Bildungsförderungsansatz. Dadurch konnte auch ein Ganztagschulbetrieb im Schulzentrum Nordwest durch IZBB¹⁶²-Förderung sowie Gemeinwesenarbeit für das Schulzentrum organisiert werden. Darüber hinaus werden in den Fallstudien nur wenige Projekte in die-

¹⁶² In dem mit 4 Mrd. Euro ausgestatteten Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (2003-2009) förderte die Bundesregierung den bedarfsgerechten Auf- und Ausbau von Ganztagschulen in allen 16 Ländern.

sem Bereich genannt. Zu ihnen zählen eine zusätzliche Lernförderung durch Lehramtsstudenten und Eltern in Dresden, die Finanzierung von Küchen für eine Schule und eine Kita in Emden sowie mehrere zeitlich begrenzt laufende Projekte in der Ludothek in Sömmerda.

In den Fallstudien werden zahlreiche Einzelprojekte angeführt, die auf verbesserte Voraussetzungen für das Lernen von besonderen Ziel- oder Altersgruppen abzielen. Beispiele sind Sprach- und Lernförderung, schulbegleitende und freizeitorientierte Angebote und eine Unterstützung von Schülerinnen mit Migrationshintergrund (Berlin-Wrangelkiez). Darüber hinaus finden sich vereinzelt auch Projekte zur Verringerung der Schuldistanz (Berlin-Heerstraße Nord), generationenübergreifende Bildungsangebote (Bremen) sowie Sprachkurse (Emden und Schwerin). Oftmals sind solche Projekte im Kontext der Sozialen Stadt verortet, aber nicht aus Bundesmitteln kofinanziert.

Damit verwandt sind Ansätze, die sich explizit der Unterstützung von Bildungskarrieren zuwenden. Dies gilt zum einen für die Unterstützung der frühkindlichen Bildung (Berlin-Heerstraße Nord, Berlin-Wrangelkiez, Bremen, Stendal). Zum anderen wird der Übergang von der Schule in den Beruf gefördert (Bremen: Praktikumsbörse, PC-Kurse, Dortmund: Qualifizierungsangebote, Berufsorientierungsseminare, Kiel: Integration von Jugendlichen, Nürnberg: Praktikumsakquise).

Teilweise sehr ehrgeizige Ansätze finden sich bei den Kooperationen im Quartier und dem Aufbau von Bildungsnetzwerken. Kooperationen finden bisweilen in Einzelprojekten statt. Sie bieten ergänzende Bildungsangebote wie etwa Zirkusprojekte (Bremen, Darmstadt). Interessant ist der Bergheimer Ansatz, bei dem Schüler in die Stadtteilplanung einbezogen werden. Weitergehende Netzwerke bestehen vor allem in ostdeutschen Städten. In Berlin gilt dies für das Gebiet Heerstraße Nord (Bildungsnetz, Gemeinwesenzentrum; mit Einbeziehung von Theater-, Sport-, Musik- sowie Leseprojekten und jeweils vor Ort einbezogenen Partnern) und den Wrangelkiez (Bildungsnetzwerk „Wrangelkiez macht Schule“ in breiter Kooperation und mit vielfältigen Ansätzen zur Verbreiterung des Bildungsangebotes, Verbesserung der Bildungsübergänge).

In Sachsen finden sich ähnliche Ansätze in Dresden (KiNet zur frühkindlichen sozialräumlichen Vernetzung bei Prävention von Erziehungs- und Entwicklungsproblemen) und Leipzig (Netzwerk „Schule mit Zukunft“ als Übergangsmanagement, Kooperation mit Eltern und anderen externen Partnern).

Weiterhin sind Bildungseinrichtungen teilweise auch Bestandteil von Quartierszentren oder folgen einem Ansatz der Öffnung einer Schule in den Stadtteil – so etwa in Berlin-Wrangelkiez, Darmstadt, Dresden, Hamburg, Kiel sowie Offenburg.

Inzwischen ist der Erfahrungsschatz im Hinblick auf Bildungsnetzwerke gewachsen. Wie in den Fallstudien deutlich wurde, spielt dabei die Einbettung der Bildungstätigkeit von Schulen in das unmittelbare Umfeld eine Rolle. Dies gelingt durch Ansätze der Sprachförderung, Lernwerkstätten, Patenschaften und die Unterstützung und Einbeziehung von Eltern. Vernetzungen zwischen Schulen entstehen über Projekte in den Bereichen Gewaltprävention, Gesundheit und Freizeit. Mit anderen Institutionen kooperieren sie im Rahmen einer stärkeren Berufsorientierung der Bildung. Dabei werden lokale Bündnisse unterschiedlicher Träger über eine Zusammenarbeit zwischen Schulen und Betrieben, Qualifizierungseinrichtungen sowie Beratungs- und Aktivierungsstellen aufgebaut.

Häufig beruhen diese Ansätze auf einer Weiterentwicklung von Projekten in gebündelten Parallelprogrammen und können sich auf bauliche Aufwertungsmaßnahmen in Schulen oder anderen sozialen Infrastruktureinrichtungen im Quartier stützen (Soziale Stadt info 2011: 6ff, BMVBS/BBSR 2009a: 24f,45, BMVBS/BBSR 2009b: 35). Dagegen wird kaum über Partnerschaften von Schulen und Kitas berichtet.

Ergebnisse und Wirkungen

Als Ergebnisse des Programms im Handlungsfeld „Schule und Bildung“ können Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Bildungsangebote und die Etablierung funktionierender Bildungsnetzwerke angesehen werden. Im Hinblick auf die bauliche Aufwertung geht es letztlich darum, ob die Bildungseinrichtungen ihrem Auftrag besser gerecht werden können. Bei den verschiedenen Angeboten in und um Bildungseinrichtungen ist zu fragen, inwiefern sie das allgemeine Bildungsklima im Quartier verbessern. Eine Verbesserung der Bildungschancen und des Bildungsstands im Quartier könnten dann weitergehende Wirkungen innerhalb des Handlungsfelds sein.

Von den Beteiligten werden die Ergebnisse überwiegend positiv eingeschätzt. Schon in der dritten bundesweiten Befragung von 2006 gehen die meisten Befragten von Verbesserungen im Bereich des Handlungsfelds aus, Verschlechterungen werden praktisch gar nicht beobachtet. Ein breites Spektrum an Maßnahmen wird dabei als positiv bewertet: der Ausbau der Schulen in Ganztagschulen, die Öffnung der Schulen zum Stadtteil, die Koope-



Stadtverschönerung Gladbeck

Foto: rebeq GmbH

rationsbereitschaft der Schulen, das Engagement von Lehrerschaft und Schulleitung, Angebote für Eltern, die Verknüpfung der Bildungsarbeit von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen sowie die Verbesserung des allgemeinen Bildungserfolgs. Damit gehe auch ein verbessertes Renommee der Schulen einher.

Auffällig weniger positive Ergebnisse werden beim Aufbau eines „Bildungsmanagements“ sowie der Kooperation von Schulen mit der Wirtschaft festgestellt (Bundestransferstelle 2006: 142).

Die Evaluationen zu den gebündelten Programmen warten zwar mit beeindruckenden Zahlen von erreichten oder gar vermittelten Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf, sie können aber nur wenig über die Wirkung im Quartier aussagen. Ansatzweise können aus der dritten bundesweiten Befragung Hinweise auf Wirkungen im Handlungsfeld abgeleitet werden. Dies gilt insbesondere, wenn sich diese auf das Renommee von Schulen beziehen. Befragungen von Programmbeteiligten weisen auf Imageverbesserungen hin. Wie weit diese tragen und inwiefern sie auch Stigmatisierungen auf der Ebene des Stadtteils abbauen helfen, lässt sich jedoch kaum belegen.

Die Fallstudien zeichnen ein ähnliches Bild. Demnach verfügt das Handlungsfeld neben „einer großen Bedeutung [...] insgesamt auch über einen hohen Grad der Zielerreichung der geplanten und umgesetzten Projekte“ (StadtRaumKonzept et al. 2015b: 14). Allerdings bleibt unklar, „[w]elche Wirkungen diese Maßnahmen auf das Bildungsniveau und den Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen in den Fallstudien haben“ (ebd.: 15). Sozialraumbezogene Aussagen werden insbesondere im Hinblick auf Ergebnisse gemacht (vgl. oben). Allerdings wird deutlich, dass „vor allem Verbesserun-

gen in der bildungsbezogenen Infrastruktur erreicht werden“, eine „Verbesserung der Kommunikation der lokalen Bildungsakteure im Stadtteil“ stattfindet sowie ein „Ausbau [...] der sozialen Infrastruktur für Jugendliche sowie zur Schaffung von Freizeitangeboten erreicht wird“ (StadtRaumKonzept et al. 2015b: 15). Erneut wird auf die zentrale Rolle von Modellvorhaben und Partnerprogrammen der Sozialen Stadt bei deren Finanzierung hingewiesen.

Inwiefern diese Maßnahmen Wirkungen im Hinblick auf die Stabilisierung von Quartieren auslösen, wird in den Fallstudien meist nur auf einer sehr grundsätzlichen Ebene thematisiert, etwa indem auf eine allgemeine Aufwertung eines Quartiers und eine damit verbundene Verbesserung des Images hingewiesen wird.

Sehr positiv zu bewerten sind die Hinweise auf vielfältige und innovative Projekte, die Ansatzpunkte für Bildungsnetzwerke (Berlin-Heerstraße, Berlin-Wrangelkiez, Bremen, Dresden, Hamburg, Kiel, Leipzig, Nürnberg und Offenburg) sowie das Zustandekommen von Bildungsnetzwerken (Berlin-Heerstraße, Berlin-Wrangelkiez, Leipzig, Nürnberg und Offenburg) sein können. Betrachtet man jedoch, welche Maßnahmenbereiche in den Fallstudien von dem breiten Katalog möglicher Ansatzpunkte überhaupt genannt werden, zeigt sich, dass von diesen in der Regel jeweils nur ein kleiner Teil genutzt wird. In einer Gruppe von Kommunen steht stärker die baulich-investive Aufwertung der Bildungsinfrastruktur im Vordergrund. In einer zweiten geht es schwerpunktmäßig um den Aufbau von Kooperationen zur Schaffung ergänzender, projektförmiger Angebote für Schüler. In einer dritten Gruppe steht schließlich eher die Förderung von Quartierszentren im Mittelpunkt, an denen Schulen und Bildungseinrichtungen beteiligt sind. Nur in einigen wenigen Fallstudiengebieten werden komplexere Strategien verfolgt, die die genannten Ansätze miteinander kombinieren. Die bei Bildungsnetzwerken erfolgreichen Fallstudiengebiete zeigen aber auch, dass selbst unter schwierigen Voraussetzungen innovative Bildungsmanagementstrategien möglich sind.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Aufgrund der großen Bedeutung nicht-investiver Projekte und Aktivitäten kommt es im Handlungsfeld vor allem darauf an, die Bündelungsmöglichkeiten der Sozialen Stadt intensiv auszunutzen. Gebündelte Programme weisen allerdings häufig andere Laufzeiten als die Städtebaufördermaßnahmen auf, beziehen sich nur teilweise auf die für das Handlungsfeld bedeutenden thematischen Schwerpunkte und gehorchen eigenen Förderlogiken. Dies schränkt die Spielräume für eine Bün-

delung ein. Insbesondere das Quartiersmanagement hat wegen seiner Rolle als kommunikativ-vermittelnde Instanz eine Schlüsselbedeutung für ihre geschickte Nutzung.

Die Aufwertung und Anpassung von Bildungseinrichtungen stellt eine Voraussetzung zur Umsetzung weitergehender Ziele und Einzelprojekte dar und leistet auf diese Weise einen Beitrag zur Stabilisierung von Quartieren auch dort, wo Bildung kein explizites Ziel im Rahmen der Sozialen Stadt ist. Das Image von Schulen und Bildungseinrichtungen lässt sich durch vielfältige, innovative und ergänzende Bildungsangebote, eine Vernetzung in den Stadtteil und ansatzweise auch durch Quartierszentren mit überörtlichen Bildungsangeboten verbessern.

Untersuchungen zur Qualifizierung von Schulen, Gemeinschafts- oder Nachbarschaftseinrichtungen als geeignete „Orte der Integration“ weisen auf die Bedeutung einer zentralen Lage hin, damit diese Orte über eine Nutzergruppe hinaus angenommen werden. Darüber hinaus wird gefordert, dass die Einrichtungen in baulicher Hinsicht „offen und eigenständig“ sind, als „Aushängeschild“ wirken und gut erreichbar sein sollen. In organisatorisch-zeitlicher Hinsicht sollten sie unabhängig von anderen Einrichtungen geöffnet und flexibel nutzbar sein sowie sich für außerschulische Veranstaltungen eignen. Darüber hinaus sollten Einrichtungen mit einer sicheren Mindestfinanzierung ausgestattet sein, die eine Einwerbung von weiteren Mitteln zulässt (BBSR/BMUB 2014: 6f).

Besondere Aufmerksamkeit verdienen darüber hinaus die Erfolgsfaktoren für Bildungslandschaften und Bildungsnetzwerke, die immer stärker an Verbreitung gewonnen haben. So nennen etwa die Modellprojekte aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Orte der Integration“ hier insbesondere die zielgruppenspezifische „Ausrichtung der Ansprache- und Aktivierungsinstrumente“, durch die eine „übergangslose Bildungsbiografie“ für junge Menschen entstehen soll. Weiter stellen eine „Akteurs- und Angebotsvernetzung ebenso elementare Voraussetzungen dar wie die Einbindung von Unternehmen und Stiftungen sowie von Ehrenamtlichen“. Darüber hinaus sind ein gemeinsames Verständnis der involvierten Akteure über die Ziele und weitere allgemeingültige Erfolgsfaktoren wie Kontinuität, gemeinsame Planung und Umsetzung durch Schlüsselressorts (BBSR/BMUB 2014: 2, BMBVS 2013: 24) von entscheidender Bedeutung.

4.5 Stadtteilkultur und Sport

Das Handlungsfeld Stadtteilkultur und Sport hat als gemeinsamen inhaltlichen Bezug die baulich-investiven Maßnahmen bei Gemeinbedarfs- und Wohnfolgeeinrichtungen, die aus der Sozialen Stadt finanziert werden. Für den Teilbereich Stadtteilkultur betrifft dies z. B. den Um- und Neubau von Kulturzentren und Büchereien, während die Sportinfrastruktur in Form von Sporthallen und -plätzen einen Kernbestandteil der Investitionstätigkeiten im Teilbereich Sport darstellen. Das Handlungsfeld Stadtteilkultur und Sport ist nicht als eigenständiger Ziel- und Maßnahmenbereich für die Quartiersentwicklung im Leitfaden der ARGEBAU aufgeführt, sondern findet sich in Teilaspekten in den Schwerpunktbereichen soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur, Schule im Stadtteil oder Gesundheit. Die wesentlichen Ziele und Erwartungen bestehen darin, dem besonderen Bedarf an Gemeinschaftseinrichtungen in sozial benachteiligten Gebieten gerecht zu werden, indem „geeignete Räume mit der erforderlichen personellen Betreuung für das kulturelle und gesellschaftliche Leben verschiedener ethnischer Gruppen im Quartier sowie zur Bereicherung der Möglichkeiten der Freizeitgestaltung“ bereit gestellt werden (ARGEBAU 2005: 8). Zugleich wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass „Investitionen in diesen Bereichen [...] nur Sinn [machen], wenn zugleich die Finanzierung der Folgekosten nachhaltig gesichert wird“ (ebd.).

Da die beiden Teilhandlungsfelder Stadtteilkultur und Sport nur geringe inhaltliche und methodische Schnittmengen aufweisen, werden sie nachfolgend getrennt beschrieben und bewertet.

4.5.1 Handlungsfeld Stadtteilkultur

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Das Handlungsfeld Stadtteilkultur war von der Programmauflegung 1999 bis zur Neuausrichtung auf Investitionen im Quartier im Jahr 2012 in der VV explizit als Fördertatbestand benannt. Bundesweit kommt diesem Handlungsfeld eine maßgebliche Bedeutung bei der Programmumsetzung zu, die nur noch von den baulich-investiven Aufwertungsmaßnahmen und dem Querschnittshandlungsfeld Aktivierung und Beteiligung übertroffen wird¹⁶³. Weder auf Bundes- noch auf Landesebene lassen sich al-

163 In der Auswertung der Begleitinformationen 2014 (n=294) folgt das Handlungsfeld „Stadtteilkultur“ (31,6 %) in der Reihenfolge der am häufigsten genannten Handlungsfelder in Bezug auf Zielbereiche der Gesamtmaßnahme an fünfter Stelle, nach den baulich-investiven Maßnahmenbereichen Wohnumfeldverbesserung (83,7 %), Wohnqualität und Nutzungsvielfalt (49,0 %), Verbesserung der (sozialen) Infrastruktur (44,3 %) sowie dem Handlungsinstrument „Bürgerengagement“ (35,4 %) (vgl. Bundestransferstelle 2015: 20f).

lerdings ausformulierte Fachstrategien, z.B. dezentrale Kulturarbeit in Räumen mit besonderem Integrationsbedarf, ausmachen, die die Stadtkultur gezielt fördern.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Auf Ebene der Kommunen und Quartiere lassen sich umfassende „stadtkulturelle“ Strategien identifizieren, die über die Einzelförderung von Kulturprojekten im Quartier hinausgehen, kulturelle Maßnahmen im Stadtteil bündeln und mit anderen Handlungsfeldern wie Bildung oder Integration vernetzen. Folgende Teilziele lassen sich finden (Schuleri-Hartje/Meyer 2004: 23):

- Kultur und Kunst im Stadtteil durch das Schaffen von Räumlichkeiten für kulturelle Aktivitäten verankern,
- Anlässe zur Identitätsbildung durch Film- und Fotodokumentationen, Ausstellungen, Veröffentlichungen oder thematische Stadteilsparzierung schaffen,
- Verbesserung des Außen- und Binnenimages durch Kunst- und Kulturveranstaltungen,
- Anregung neuer, positiver Wahrnehmungs-, Aneignungs- und Ausdrucksformen durch ungewöhnliche Aktionen im öffentlichen Raum sowie
- Vernetzung, Abstimmung und Ausbau der vorhandenen kulturellen Einrichtungen und Angebote.

Diese Maßnahmen finden sich in den Fallstudien wieder. Ein Großteil der kulturellen Aktivitäten wird aus Mitteln des Verfügungsfonds unterstützt. Eine umfassende Förderung aus dem Städtebauförderungsprogramm findet nur bei baulich-investiven Maßnahmen statt.

In vielen Fallstudien stehen dabei der Aufbau, die Erhaltung oder Umgestaltung von Orten für kulturelle Aktivitäten im Mittelpunkt. Diese sind oft generationen- und milieuübergreifend konzipiert. Einige haben in der Startphase eine Förderung aus dem Mehrgenerationenhäuser-Programm des Bundesfamilienministeriums eingesetzt, um die Betriebskosten zu finanzieren. Kinder und Jugendliche bilden eine besondere Zielgruppe für kulturelle Bildungsangebote, für die spezialisierte Einrichtungen geschaffen werden (Nürnberg, Stendal).

Demgegenüber finden in den Fallstudien Gemeinschaftsaktivitäten zur Identitätsbildung z.B. in Form von Fotoausstellungen mit Portraits von Gebietsbewohnern oder thematischen Stadteilsparzierung nur in Berlin Erwähnung. Kunst- und Kulturaktionen, die über das Quartier hinausstrahlen und das Image des Stadtteils verbessern, finden ihre Ausprägung in Form von Musik- und Kulturfesti-

vals in einzelnen Fallstudien (Leipzig, Kiel, Hamburg, Sulzbach). Ungewöhnliche Kunstaktionen im öffentlichen Raum, wie z.B. die Kunstbaustelle „Windwörter“ in Neuruppin oder die Präsentation von Kurzfilmen auf Häuserwänden in Hamburg, werden in den Fallstudien als gelungene Projektbeispiele benannt, um zu einer veränderten Wahrnehmung von Gebäuden und öffentlichen Räumen beizutragen.

Ein strategischer Ansatzpunkt in diesem Handlungsfeld ist es, kulturelle Netzwerke zu bilden, um abgestimmte und differenzierte Angebote für die Quartiersbevölkerung zu schaffen. In den Fallstudien werden sie zumeist im Kontext der Programmgestaltung von Nachbarschafts- und Kulturzentren erwähnt (Berlin-Heerstraße, Hamburg, Nürnberg, Offenbach, Sulzbach, Darmstadt).

Ergebnisse und Wirkungen

Sichtbare und erlebbare Ergebnisse im Handlungsfeld Stadtkultur sind die Stadtteil-, Nachbarschafts- und Kulturzentren mit einem abgestimmten Angebot, das im Idealfall die Bedürfnisse und Interessen der Bewohnerschaft trifft. Weitere Ergebnisse sind Kulturfeste und Kunstaktionen, die vielfach über das Quartier hinausreichen und zu einer veränderten Wahrnehmung des Quartiers im Stadtteil und der Gesamtstadt beitragen können. Während Einzelaktionen zeitlich begrenzt wirken, haben z.B. in größerem Maßstab angelegte Fassadengestaltungsaktionen eine dauerhaftere Wirkung und können neue Landmarken im Quartier schaffen.

Die Fallstudien geben Hinweise dafür, dass der Aufbau von Netzwerken im Kulturbereich auf gut erreichbare Kultureinrichtungen im Quartier angewiesen ist.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Obwohl das Handlungsfeld Stadtkultur nicht rein baulich-investiv ist, wird ihm in den Begleitinformationen eine hohe Bedeutung zugemessen. Als Erfolgsfaktoren für gelungene Projektansätze lassen sich folgende Elemente benennen:

- intensive Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zur Einbeziehung der Gebietsbewohner und der Akteure vor Ort,
- ein hohes Identifikationspotenzial der Stadtkulturprojekte, um die unterschiedlichen Akteure einbinden und neue Kooperationsformen entwickeln zu können sowie
- der Aufbau langfristiger Strukturen durch Vernetzung der Anbieter- und Nutzergruppen sowie der Aufbau und die Sicherung von zentralen Orten der Stadtkultur.

Ein wesentliches Hemmnis besteht in finanzschwachen Gemeinden darin, dass die langfristige Finanzierung der Unterhalts- und Betriebskosten nur unzureichend möglich ist. Dadurch besteht das Risiko, dass sich die Angebote weniger an den lokalen Interessen und Bedürfnissen orientieren als an den finanziellen Möglichkeiten von Kommune und Zivilgesellschaft. Ein Bewertungsmaßstab für stadtteilkulturelle Fachstrategien in Soziale-Stadt-Gebieten sollte aber darin bestehen, dass sich die vorzugsweise mit der Quartiersbevölkerung entwickelten Angebote „an alle Bevölkerungsgruppen wenden und der kulturellen Vielfalt im Gebiet Rechnung tragen“ (Schuleri-Hartje/Meyer 2004: 24). In diesem Sinne können auch kleinteilige Projekte, die oft über den Verfügungsfonds finanziert werden, große Wirkungen entfalten, denn auch gemeinsame Stadtteilfeste tragen zur Identitätsbildung bei und fördern das Zugehörigkeitsgefühl im Quartier, wenn verschiedene Bevölkerungsgruppen einbezogen werden.

4.5.2 Handlungsfeld Sport

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Mit mehr als 8,6 Mio. Mitgliedern, die sich ehrenamtlich engagieren, sind Sportvereine in Deutschland der „größte nichtstaatliche Bildungsanbieter“ (Klages/Siegel 2012: 303). Damit ist ein enormes Unterstützungspotenzial für die Anliegen der Sozialen Stadtverbunden. Es ist verwunderlich, dass das Handlungsfeld Sport keine stärkere Berücksichtigung im Leitfaden der ARGEBAU gefunden hat. Es wird auch nicht in den Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung berücksichtigt. Auf Bundesebene sind keine direkten, unterstützenden Handlungsansätze zur Förderung des Handlungsfeldes Sport im Rahmen des Programms Soziale Stadt auszumachen, stattdessen finden sich diese als Teilaspekte an anderer Stelle, wie z.B. im Handlungsfeld Gesundheit unter dem Stichwort der Bewegungsförderung. Auch in den Förderrichtlinien der Bundesländer findet der Sport keine explizite Erwähnung als eigenständiges Handlungsfeld, sondern als Fördergegenstand in inhaltlich verwandten Feldern.

Abgeleitet aus der Zielsetzung, die Freizeitangebote zu verbessern, werden z.B. in Nordrhein-Westfalen über die Soziale Stadt quartiersbezogene Angebote für Sport unterstützt. Kinder und Jugendliche, Frauen – insbesondere Migrantinnen – so-



Wandbild Hamburg-Nord

Foto: Thomas Franke

wie Senioren stehen als Zielgruppen im Mittelpunkt. Dem Sport werden maßgebliche Beiträge für andere Handlungsfelder der Sozialen Stadt – Gesundheitsförderung, Soziale Integration sowie Gewaltprävention – zugeschrieben. Demzufolge hat das Land gezielt Programme zur Sport- und Bewegungsförderung in Soziale-Stadt-Gebieten aufgelegt¹⁶⁴. In Berlin wurde das Handlungsfeld Sport in der gesamtstädtischen Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung verankert und eine „stärkere Nutzung der integrativen Rolle des Sports mit seinen Ressourcen und Chancen“ eingefordert (vgl. SenStadt 2008: 50f).

Darüber hinaus können an der Schnittstelle zwischen Sport und Schule Ergänzungsprogramme der Sozialen Stadt nachhaltige Wirkung erzielen, wie die Fallstudie Bremen zeigt: „Über die Förderung durch WiN konnte auch die Kooperation mit [...] Sportvereinen gestärkt werden. Die über die Schulen geförderten Projekte werden dabei als bedeutend angesehen, da sie [...] die Schüler [...] an die Vereine im Stadtteil [...] binden und auf diese Weise langfristig Bewegung und Sport und damit soziales Miteinander und Integration sicherstellen können“ (StadtRaumKonzept et al. 2015a: 51).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

In den Kommunen und Quartieren lassen sich Ansätze stadtteilbezogener Sportförderung für die Soziale-Stadt-Gebiete erkennen, die sich im Idealfall aus folgenden Teilmaßnahmen zusammensetzen:

¹⁶⁴ So die Gemeinschaftsinitiative des damaligen Ministeriums für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen und der Sportjugend NRW mit dem Programm „Jugend mit Zukunft – Bewegung, Spiel und Sport mit Mädchen und Jungen in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf“ sowie dem Nachfolgeprogramm „Werkstatt Sport“, das im Zeitraum von 1997 bis 2005 umgesetzt wurde.

- Verankerung von Sport im Stadtleben durch die Bereitstellung von Sporträumen für den Vereins-, Wettkampf- und Breitensport,
- Verknüpfung des Handlungsfeldes Sport mit einer Freiraumentwicklung, die zur umfassenden Unterstützung von gesundheitsfördernden Sport- und Bewegungsangeboten im Alltag der Quartiersbewohnerschaft beiträgt (vgl. BMVBS 2011),
- Nutzung der sozial-integrativen Rolle des Sports durch Weiterentwicklung von Sporteinrichtungen und -vereinen zu Begegnungsorten, in denen Kommunikation und Gemeinnsinn gefördert werden (SenStadt 2008: 50) sowie
- Stärkung der Rolle des Sports im Bereich der Jugendsozialarbeit, um nachhaltige Projektansätze zur Gewalt- und Kriminalitätsprävention zu verwirklichen, die die Grundwerte des Sports – Teamgeist, Regeleinhaltung, Fairness – vermitteln (ebd.).

In der Sozialen Stadt können zwei Arten von Maßnahmen stadtteilbezogener Sportförderung unterschieden werden: Auf der einen Seite kann der Ausbau der Sportinfrastruktur (Sporthallen, -plätze) oder die Schaffung von Bewegungsangeboten durch Investitionen in die Freiraumentwicklung (Stadtparks, öffentliche Plätze, Freiflächen im Wohnumfeld) finanziert werden. Auf der anderen Seite stehen Maßnahmen, die nicht aus der Sozialen Stadt gefördert werden können, z.B. Sport-AGs in Schulen oder sportbezogene Jugendsozialarbeit, die ohne die aus Mitteln der Sozialen Stadt neu geschaffenen Infrastrukturangebote jedoch nicht möglich wären.

In den Fallstudien finden sich keine Hinweise auf im IEK verankerte umfassende Handlungsstrategien zur stadtteilbezogenen Sportförderung, gleichwohl werden Einzelmaßnahmen aus dem Handlungsfeld Sport mit einem positiven Beitrag für die Ziele der Quartiersentwicklung benannt.

So wurde aus Programmmitteln zum einen die Aufwertung von Sportanlagen ermöglicht, wozu auch Trendsportanlagen wie Hoch- und Niederseilklettergärten in Stendal zählen können. Ferner ist der Sport- und Begegnungspark Gaarden in Kiel als gelungenes Projektbeispiel für eine Freiraumentwicklung zu nennen, das Sport- und Bewegungsangebote als zentrale Gestaltungselemente für die Grün- und Freiflächengestaltung berücksichtigt. Zudem ist in den Fallstudien aus Schwerin und Dresden die Unterstützung aus dem Verfügungsfonds für Sportfeste und kleinteilige Ausstattungsverbesserungen für Sportvereine genannt, was auch das Ehrenamt und die sozial-integrative Rolle des Sports fördert. Integrierte sportpädagogische und gewaltpräventive Angebote für Jugendliche finden sich in Form

von Bolzplatzligen und Mitternachtssport in den beiden Berliner Fallstudiengebieten.

Das Aktivitätsspektrum im Handlungsfeld Sport wird auf Ebene der einzelnen Soziale-Stadt-Quartiere durch bundesweite Aktionsprogramme des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB), wie z.B. „Integration durch Sport“ in Niedersachsen (Wolfsburg und Lüneburg) oder die „Interkulturellen Galusprojekte“ in Frankfurt am Main unterstützt, die im Rahmen von „Starker Sport – Starke Stadt“ aus Mitteln der Sozialen Stadt mitgefördert werden.

Ergebnisse und Wirkungen

Die Bewertung der Ergebnisse im Handlungsfeld Sport im Rahmen der Evaluierung bezieht sich zu meist auf die Wirkungen von Einzelmaßnahmen in den Sozialen-Stadt-Gebieten. Neben der Erneuerung, Aufwertung oder Errichtung von Sportplätzen und -hallen sind für die Quartiersbevölkerung neue, attraktive Angebote für Sport und Bewegung im Quartier erlebbar. Dies führt zu einer positiven Wirkungseinschätzung, wie die Fallstudie Kiel zeigt. Im Hinblick auf die sozial-integrative Rolle des Sports gibt es in den Sozialen-Stadt-Gebieten große Schnittmengen zu den Zielgruppen, die gerade über das Städtebauförderungsprogramm angesprochen werden. So lassen sich im Handlungsfeld Sport verstärkte Anstrengungen feststellen, um sozial benachteiligte Kinder, Jugendliche und Migranten in Sportangebote und das Vereinsleben im Quartier einzubeziehen. Wenn es gelingt, diese Angebote an Bildungs- und Nachbarschaftseinrichtungen anzubinden, können sich längerfristige Wirkungen entfalten, wie die Fallstudie Bremen zeigt. Durchweg positive Wirkungen, sowohl bezogen auf die Zielgruppe als auch auf das Quartier, werden sportpädagogischen Angeboten zur Gewaltprävention bei Jugendlichen zugemessen. Dies wird insbesondere an den zwei Berliner Fallstudien deutlich.

Wie die unterschiedlichen Einzelprojekte im Sinne einer im IEK verankerten Handlungsstrategie zur stadtteilbezogenen Sportförderung in den Sozialen-Stadt-Gebieten zusammenwirken und einen Mehrwert für das Quartier schaffen können, lässt sich allerdings anhand der Fallstudien und Fachliteratur nicht bestimmen. Grund ist, dass der Sport zu wenig als eigenständiges Handlungsfeld betrachtet wird, sondern häufig nur als Teilaspekt der Themen Gesundheit, Bildung oder Integration.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Ein Erfolgsfaktor zur Profilierung des Handlungsfeldes Sport im Rahmen der Sozialen Stadt liegt darin, die Strukturen des organisierten Sports (DOSB,

Landessportbünde, Sportjugendverbände) systematischer zu nutzen. Insofern erscheint es erfolgversprechend, die Sportvereine bei der Aufstellung und Fortschreibung der integrierten Entwicklungskonzepte einzubeziehen.

Die engere Zusammenarbeit zwischen Akteuren aus der Stadtteilentwicklung und dem Sportbereich auf der strategisch-instrumentellen Ebene der IEK leistet einen Beitrag dazu, die Kooperationsebene isolierter, baulich-investiver Einzelvorhaben zu verlassen und gemeinsam integrierte Fachstrategien zur stadtteilbezogenen Sportförderung zu entwickeln. Dabei sind die sozial-integrativen Zielen des Programms Soziale Stadt weiterzuverfolgen, indem nach gemeinsamen Lösungen gesucht wird, wie die „deutliche Unterrepräsentierung von sozial Schwachen und Migrantinnen und Migranten im Sportbereich“ (SenStadt 2008: 50) überwunden werden kann. Zudem sind neue Zugänge und alternative Orte für die Sportinfrastruktur im Quartier zu entwickeln, die bisher stark schulsport- und vereinsgeprägt ist, wobei der Schulsport mit Einführung der Ganztagschulen einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfährt.

4.6 Gesundheitsförderung

Obwohl bereits in den 1980er Jahren der Zusammenhang von Armut und Gesundheitsdefiziten vermehrt thematisiert¹⁶⁵ und parallel zur Sozialen Stadt das bundesweite „Gesunde-Städte-Netzwerk“ gegründet wurde, fand das Handlungsfeld bei der Formulierung des Programms zunächst wenig Beachtung. Im ersten Leitfaden der ARGEBAU wurden unter dem Oberbegriff der sozialen, bildungs- und freizeitbezogenen Infrastruktur auch Gesundheitszentren erwähnt. Außerdem lässt sich die Schaffung von Spiel- und Sportangeboten sowie von Flächen für Bewegung als gesundheitsbezogene Maßnahmen deuten. Das DIfU, das sich in den ersten Jahren der Programmumsetzung um eine Stärkung quartiersbezogener Gesundheitspolitik bemühte, beklagte jedoch im Jahr 2003, dass „Gesundheitsförderung bei den inhaltlichen Handlungsfeldern in der bisherigen Programmumsetzung an letzter Stelle“ rangiere (DIfU 2003: 137). Eine Studie des DIW ermittelte anhand der Daten des SOEP, dass „der Anteil der Personen, die sich Sorgen um die eigene Gesundheit machen, bei den Bewohnern der Sozialen Stadt Gebiete knapp 5 Prozentpunkte höher ist als bei den übrigen Großstadtbewohnern“ (DIW 2015: 24).



Begegnungszentrum Nienburg-Lehmwandlung

Foto: empirica ag

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Im ARGEBAU-Leitfaden 2005 wurden die geringere Lebenserwartung und die höheren Gesundheitsprobleme bei den Menschen in benachteiligten Stadtteilen thematisiert, und es heißt dort (2005: 9): „Durch integrierte gesundheitsfördernde Maßnahmen kann dem vorgebeugt oder begegnet werden.“ Die beispielhaft aufgeführten quartiersbezogenen Maßnahmen blieben jedoch dieselben wie im Leitfaden zuvor. Es folgte nur ein allgemeiner Appell an die Fachbehörden für Gesundheit und an die zuständigen Ministerien zur Initiierung von stadtteilbezogenen Aktivitäten, genauere Ziele wurden nicht formuliert. In die VV fand das Handlungsfeld erst 2009 und dann auch nur für drei Jahre explizit Eingang.

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Auf Bundesebene sind inzwischen erste Formen der Zusammenarbeit von gesundheitspolitischen Initiativen und der Sozialen Stadt erkennbar, z.B. im Kooperationsverbund „gesundheitliche Chancengleichheit“. Das bereits erwähnte Gesunde-Städte-Netzwerk fokussiert auf kommunale Aktionspläne und eine indikatorengestützte Gesundheitsberichterstattung, bleibt aber in Hinblick auf quartiersbezogene Ansätze auf der deklamatorischen Ebene¹⁶⁶. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans IN FORM fördert das Bundeslandwirtschaftsministerium Maßnahmen für gesunde Ernährung und mehr Bewegung. Es wurden bislang rund 100 Projekte unter-

¹⁶⁵ Vgl. die Ottawa Charta von 1986 und den „Setting-Ansatz“ der WHO sowie die seit 20 Jahren stattfindenden Kongresse „Armut und Gesundheit“.

¹⁶⁶ Gespräch mit dem Sekretariat des Gesunde-Städte-Netzwerks am 11.01.2016.

stützt, darunter auch in Soziale-Stadt-Gebieten. Immerhin findet sich in einem Positionspapier der ARL (2014: 8) der Hinweis, das Handlungsfeld habe durch die Modellvorhaben der Sozialen Stadt „einen kräftigen Impuls erhalten.“ Durch das 2015 verabschiedete Präventionsgesetz werden die Möglichkeiten für gesundheitsfördernde Maßnahmen vor Ort verbessert. Die Initiativen hierzu müssen vom Quartier ausgehen. In der Gesetzesbegründung zum Präventionsgesetz wird u. a. auf Soziale-Stadt-Gebiete für das Setting Kommune verwiesen.

In den Ländern wird Gesundheitspolitik als mögliches Handlungsfeld des Programms Soziale Stadt erwähnt, in Berlin ist ein „besseres Gesundheitsniveau“ eines von neun strategischen Zielen, und in Bremen und Nordrhein-Westfalen sind die Gesundheitsressorts in die Abstimmungen einbezogen. Seit 2015 wird dort mit den „Präventionsketten“ ein neuer Ansatz unter Einbeziehung gesundheitsfördernder Maßnahmen verfolgt. In Brandenburg wurde das Handlungsfeld mit der „Gemeinschaftsinitiative für eine soziale und gesunde Stadt“ profiliert: Diese wurde im November 2009 vom Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz in Kooperation mit dem für die Städtebauförderung zuständigen Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung, den Kostenträgern (Krankenkassen), der Landesarbeitsgemeinschaft Brandenburg Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement sowie weiteren Akteuren gestartet (unter anderem die Techniker Krankenkasse, die als einzige in Deutschland aktiv den Setting-Ansatz¹⁶⁷ unterstützt). Ziel ist, Brandenburger Städte auf dem Weg zu einer sozialen und gesunden Stadt zu unterstützen. Dabei liegt der Schwerpunkt auf sozial benachteiligten Stadtteilen.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Das DIfU konnte fünf Jahre nach seiner ersten Bestandsaufnahme vier Strategien im Handlungsfeld Gesundheitsförderung identifizieren: Einrichtung von Gesundheitshäusern, -läden, -treffs im Quartier, niedrigschwellige Angebote, Bildung gesundheitsbezogener Netzwerke sowie Qualifizierung von Multiplikatoren (vgl. Bundestransferstelle Soziale Stadt 2008: 57ff).

Allerdings fallen die Angaben der Gebietsbeauftragten in den Kommunen zur Umsetzung von Maßnahmen im Handlungsfeld über die gesamte Laufzeit des Programms sehr bescheiden aus: In der

zweiten DIfU-Gebietsbefragung aus dem Jahr 2002 finden sich gesundheitsbezogene Maßnahmen mit 8 % auf dem vorletzten Platz der Handlungsfelder. In der jüngsten Kommunalbefragung liegt die Gesundheitsförderung bei der Frage nach sehr wichtigen Handlungsfeldern auf dem letzten Rang. Auch in den integrierten Konzepten rangiert die Gesundheitsförderung vor umweltbezogenen Maßnahmen auf dem vorletzten Platz der genannten Handlungsfelder (Kommunalbefragung 2015). Im Statusbericht 2014 wird festgestellt, eine quartiersbezogene Gesundheitsförderung sei „bislang eher nachgeordnet“ (DIfU 2014: 6).

Das schwache Abschneiden gesundheitsbezogener Aktivitäten bei den Befragungen wird durch die Angaben in den Fallstudien teilweise bestätigt: In sieben Fallstudien wird Gesundheitspolitik als Handlungsfeld genannt, gesundheitsbezogene Netzwerke wurden in Berlin und Nürnberg aufgebaut, bauliche Maßnahmen in Langquaid und Emden umgesetzt und verschiedene gesundheitsfördernde Angebote in Berlin-Wrangellkiez (Kurse), Leipzig (Gesundheitsladen 2009-2011) im Rahmen des Programms sowie in Verknüpfung mit weiteren Programmen in Offenburg (Projekt im Rahmen von SvO¹⁶⁸ 2009, 2010) und Neuruppin (temporäre BLIQ¹⁶⁹-Maßnahmen 2009, 2010) realisiert. Unter den vom DIfU vorgestellten Modellvorhaben (DIfU 2010) befinden sich zwei gesundheitsbezogene Projekte, nämlich Esswerkstatt in Berlin und Familienhebammen in Stralsund.

Ergebnisse und Wirkungen

Entsprechend der nachgeordneten Bedeutung des Handlungsfelds lassen sich wenige Angaben zu Ergebnissen und Wirkungen finden. In Neuruppin wurde ein BIWAQ-Projekt zur Gesundheitsförderung für Langzeitarbeitslose im Programmgebiet initiiert, welches aber laut Auskunft der Diakonie nicht sehr erfolgreich war, da die Zielgruppe nicht ausreichend erreicht wurde. Als weiterer Förderansatz wurde BLIQ – Bewegtes Leben im Quartier des Bundesministeriums für Gesundheit genannt. Auch damit seien Projekte umgesetzt worden, die zur Gesundheitsförderung im Quartier beigetragen haben. Von vielen Maßnahmen in diesem Bereich lässt sich nur sagen, dass sie stattgefunden haben, Ergebnisse und Wirkungen können weder benannt noch quantifiziert werden. Dagegen scheinen die baulichen Maßnahmen erfolgreicher, wie z. B. aus Emden berichtet wird.

167 Der Setting-Ansatz in der Gesundheitsförderung bezeichnet ein in den 1980er Jahren von der WHO entwickeltes sozialräumliches Gesundheitsförderungskonzept.

168 Stärken vor Ort.

169 BLIQ – Bewegtes Leben im Quartier des Bundesministeriums für Gesundheit.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Traditionelle Angebote der Gesundheitsförderung seien „überwiegend mittelschichtorientiert“, stellt schon das DIfU bei der Ausarbeitung der Strategien für die Soziale Stadt fest (DIfU 2003: 139). Sie würden die besonders gefährdeten Gruppen nicht erreichen. Doch Praxisberichten lässt sich entnehmen, dass auch eine niedrigschwellige Ansprache häufig nur schwache Erfolge verzeichnet. Die Netzwerke im Gesundheitsbereich instabil und die Verbindlichkeit geringer, weil der Mehrwert für die Beteiligten weniger sichtbar ist als beispielsweise im Bildungsbereich. Als wesentliches Hemmnis wird von Experten die starke sektorale Trennung zwischen Stadtplanungs-, Sozial- und Gesundheitsämtern angesehen. So stellt auch das ARL-Positionspapier fest: „Gesundheitsämter richten ihre Maßnahmen in der Regel auf spezifische Gruppen [...] oder Krankheiten [...] aus und sind in den Kommunen – im Gegensatz zu den Jugendämtern – zentral organisiert, was sozialräumlich angelegte Präventionsaktivitäten erschwert“ (ARL 2014: 14). Tatsächlich zeigt die Kommunalbefragung 2015, dass eine stärkere Sozialraumorientierung bei den Fachämtern für Gesundheit nur in wenigen Fällen erreicht werden konnte. Aus all diesen Einschätzungen wird deutlich, dass eine systematische Verbesserung der Gesundheitsförderung in den Gebieten der Sozialen Stadt auf eine explizite Förderung entsprechender Maßnahmen angewiesen ist, durch die Akteure motiviert werden, ihre Aktivitäten auf diese Gebietskulisse auszurichten.

4.7 Lokale Ökonomie

Das Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ (Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung) bildet einen der wesentlichen Aufgabenbereiche der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt (ARGEBAU 2005: 6f). Anknüpfend an den beiden Kernzielgruppen für Aktivitäten lokaler Ökonomie im Rahmen der Sozialen Stadt – Unternehmen und Arbeitssuchende – lässt sich das Thema in zwei Teilhandlungsfelder¹⁷⁰ unterteilen:

Das Teilhandlungsfeld lokale Wirtschaftsförderung ist auf die Bestandsunternehmen und Existenzgründer im Stadtteil ausgerichtet. Eine Schlüsselrolle für die Gebietsentwicklung wird den Nahversorgungsbetrieben (Einzelhandel, Gastronomie, haushaltbezogene Dienstleistungen) und der Immobilienwirt-

schaft zugemessen. In allen 21 Fallstudien finden sich Hinweise auf die Bedeutung von Nahversorgungsbetrieben und der Immobilienwirtschaft für die Zielerreichung der Gesamtmaßnahmen. Die herausgehobene Rolle der Nahversorgungsbetriebe ergibt sich sowohl aus ihrer Sicht- und Erlebbarkeit im Stadtteil als auch der hohen Bedeutung für die Versorgung weniger mobiler Bevölkerungsgruppen mit Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. Die Schlüsselrolle der Immobilienwirtschaft resultiert in erster Linie aus ihren Einflussmöglichkeiten auf Mieterstrukturen und ihren gebietsprägenden Investitionsentscheidungen vor Ort. Zwei weitere Wirtschaftssektoren, denen insbesondere in den innerstädtischen bzw. innenstadtnahen Fördergebieten eine Motorenfunktion für die lokale Ökonomie und Stadtteilentwicklung zugeschrieben wird, sind die Migranten-Ökonomien und die Kreativwirtschaft. Hierzu finden sich sowohl in der Evaluation zur lokalen Ökonomie in der Sozialen Stadt NRW (Neumann et al. 2007: 25ff) als auch in der Analyse der Lokalen Ökonomie in den Berliner Sozialen Stadt-Gebieten (Helfen 2005: 56ff) Angaben zur Bedeutung von Gewerbetreibenden mit Migrationshintergrund für die lokale Wirtschaft. Hinweise zur Bedeutung der Kreativwirtschaft für die Stadtteilentwicklung im Rahmen der Sozialen Stadt finden sich in den Fallstudien Berlin-Wrangellkiez, Leipziger Osten, Offenbach – südliche Innenstadt/Senefelderviertel sowie Kiel-Gaarden.

Das Teilhandlungsfeld Lokale Arbeitsmarktförderung ist auf die Bewohnergruppe der Arbeitssuchenden ausgerichtet. Die Soziale-Stadt-Gebiete weisen im Vergleich zur Gesamtstadt eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit der Quartiersbevölkerung auf, wodurch sich ein verstärkter Handlungsbedarf begründet. Arbeitslose und Langzeitarbeitslose oder spezielle Zielgruppen, wie Jugendliche, Alleinerziehende und Zuwanderer, werden im Regelfall durch zielgruppenspezifische Maßnahmen anderer Förderprogramme außerhalb der Städtebauförderung unterstützt. Solange entsprechende Maßnahmen gefördert wurden, konzentrierte sich das Programm Soziale Stadt auf die Kombination von baulich-investiven Maßnahmen in öffentlich-genutzten Räumen (Spiel- und Stadtplätze, Grünflächen) mit Qualifizierungs- bzw. Beschäftigungsangeboten der Agentur für Arbeit. Zu den vielfältigen, zielgruppenspezifischen und aus verschiedenen Förderprogrammen finanzierten Arbeitsmarktfördermaßnahmen finden sich aufschlussreiche Hinweise u. a. in den Fallstudien Leipziger Osten und Darmstadt-Eberstadt Süd.

¹⁷⁰ Abweichend von der in der Startphase des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt eingeführten Unterteilung der „Lokalen Ökonomie“ in drei Handlungsfelder (vgl. Cramer/Behrens 2001: 2) werden die Handlungsfelder „Beschäftigung und Qualifizierung“ sowie „Soziale Ökonomie“ aufgrund der gemeinsamen Zielgruppe der „Arbeitssuchenden“ zu einem übergeordneten Handlungsfeld „Lokale Arbeitsmarktförderung“ zusammengefasst.



Fürth: Projekt Mathilde 17 – Verbesserung der Teilhabechancen für Frauen

Foto: Carolin Dreutter

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Die Ziele und Erwartungen hinsichtlich des Beitrags der lokalen Wirtschaft zur dauerhaften Stabilisierung der Quartiere sind anspruchsvoll. So sollen im Rahmen der Sozialen Stadt wichtige Impulse gesetzt werden, um der Arbeitslosigkeit als zentraler Ursache für Armut und Ausgrenzung zu begegnen, wohlwissend dass „die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht beeinflusst werden können“ (ARGEBAU 2005: 6). Darüber hinaus wird das Ziel formuliert, dass die Betriebe vor Ort und im Umfeld der Quartiere nicht nur Arbeits- und Ausbildungsplätze für die lokale Bevölkerung anbieten, sondern durch unterschiedliche Formen von Public Private Partnerships und Social Sponsoring für eine Beteiligung an der Stadtteilentwicklung gewonnen werden können (ebd.). Zudem wird darauf hingewiesen, dass eine Verknüpfung in gesamtstädtische Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderungsstrategien notwendig ist, um „den Arbeitssuchenden Brücken zu Ausbildungsplätzen und Beschäftigungsverhältnissen außerhalb [des Quartiers] zu bauen“ (ebd.: 7).

Darüber hinaus sind Ziele und Maßnahmen der lokalen Ökonomie in zwei weiteren Aufgabenbereichen zu finden: zum einen im Aufgabenbereich Quartierszentren, Stadtteilbüro mit dem Ziel der Stärkung der Nahversorgung und typischen Maßnahmen des Stadtmarketings, zum anderen im Aufgabenbereich Wohnen mit einem Katalog typischer woh-

nungswirtschaftlicher Maßnahmen (ebd.: 7ff). Die Sonderstellung, insbesondere kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen, zeigt sich nicht nur in Form erheblicher privater Investitionen in den Wohnungsbestand und das Wohnumfeld, sondern auch in der Unterstützung gemeinwesenorientierter Ansätze zur Stabilisierung der Nachbarschaft. Ein in den Fallstudien belegtes Gute-Praxis-Beispiel findet sich im Soziale-Stadt-Gebiet Dortmund-Scharnhorst Ost. Dort investierte die lokale Wohnungswirtschaft 63 Mio. Euro in ein umfassendes Modernisierungsprogramm und ein wohnungswirtschaftliches Quartiersmanagement, das in Verbindung mit kommunalen Handlungsansätzen dezentraler Sozial-, Familien-, Jugend- und Integrationsberatung verstetigt wurde.

In Bezug auf die unterschiedlichen Problemlagen und Wirkungsbereiche im Handlungsfeld Lokale Ökonomie ist eine Differenzierung zwischen personenbezogenen und gebietsbezogenen Problemlagen sinnvoll.¹⁷¹

Das zentrale, personenbezogene Problem ist die hohe Arbeitslosigkeit der Gebietsbewohnerschaft. Diesbezüglich sind die Handlungsspielräume der Städtebauförderung begrenzt. Im Vergleich zu den Förderbudgets der Arbeitsmarktförderung und regionalen Wirtschaftsförderung ist die Soziale Stadt ein „Leichtgewicht“. Zudem sind viele Fördertatbestände zur individuellen Unterstützung von Arbeitslosen und Unternehmen im Quartier durch die Städtebauförderung ausgeschlossen. An dieser Stelle wird der Appellcharakter der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt deutlich, der darauf abzielt, dass sich auch andere Fachressorts und insbesondere die Wirtschaft in der Mitverantwortung für die Quartiere sehen.

Im Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt werden die Beteiligten genannt, deren Engagement zur Umsetzung der Handlungsstrategie Lokale Ökonomie beitragen sollen: „Wirtschaftsressorts, Arbeitsagenturen, Sozialämter, Jugend- und Schulämter, Schulen, Ämter für Stadtentwicklung, Einrichtungen des zweiten Arbeitsmarktes, Industrie- und Handelskammern, andere berufsständische Verbände und Gewerkschaften“ (ARGEBAU 2005: 7).

Ein wichtiges raumbezogenes Problem im Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ – mit Rückwirkungen auf weitere Handlungsfelder, wie z. B. „Sicherheit“ und „Wohnumfeld“ – ist der Leerstand von Gewer-

¹⁷¹ Die Unterscheidung nimmt Anleihen bei der breit angelegten, landesweiten Evaluierung des Programms „New Deal for Communities“ in England, in der systematisch und handlungsfeldbezogen zwischen personen- („people“) und gebietsbezogenen („place“) Outcome-Faktoren differenziert wird (Sheffield Hallam University 2008: 51-56).

beflächen, der als Zeichen von wirtschaftlichem Niedergang, geringer Kaufkraft und geringer Attraktivität angesehen werden kann.

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Angesichts der beschränkten Förder- und Mitwirkungsanreize des Programms Soziale Stadt für Wirtschaftsressorts, Arbeitsagenturen/Jobcenter, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Verbände und Gewerkschaften wurde auf Bundesebene kontinuierlich ein ergänzender Förderansatz aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) verfolgt: „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) (2001-2006), „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS) (2003-2008), „STÄRKEN vor Ort“ (2009-2011), „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ (2006-2008), „Bildung, Wirtschaft und Arbeit im Quartier“ (BIWAQ I bis III) (2009-2018) sowie „Jugend stärken im Quartier“ (JUSTIQ) (2014-2018).¹⁷²

Bei den Programmen E&C, LOS und Stärken vor Ort sowie JUSTIQ stehen Jugendliche als Zielgruppe im Mittelpunkt, deren Mitwirkung durch Mikroprojekte analog der Verfahrensweisen des Verfügungsfonds gestärkt werden soll. Das ESF-Bundesprogramm BIWAQ verfolgt einen zielgruppenübergreifenden, integrierten Ansatz zur sozialraumorientierten Arbeitsmarktpolitik mit dem Schwerpunkt der Programmkulisse der Sozialen Stadt (Güleş 2009).

In den beiden Förderrunden BIWAQ I (2008-2012) und BIWAQ II (2011-2014) konnten 240 Programmgebiete in 125 Programmkommunen gefördert werden, wobei der überwiegende Teil der Förderprojekte auf Großstädte (65 %) und Mittelstädte (26 %) entfiel. Dabei zeigt sich, dass jeder Fünfte der 25.000 Teilnehmenden eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufnahm und aus 33 % aller Existenzgründungsberatungen eine Unternehmensgründung hervorging (BMUB 2015d: 6f).

Die Fördermöglichkeiten im Zuge der Modellvorhaben (2006-2010) wurden schwerpunktmäßig zur Profilierung des Handlungsfeldes Lokale Ökonomie genutzt: So sind zwei von drei der am häufigsten geförderten Projekte dieser Handlungsstrategie zuzuordnen, wobei Maßnahmen aus dem Bereich „Berufliche Qualifizierung/Arbeitsmarktintegration (Jugendliche, Migrant/innen etc.)“ sowie „Lokale Ökonomie inkl. Beschäftigung (besonders benachteiligter Gruppen)“ besonders stark vertreten sind (vgl. DIFU 2014).

Mit Ausnahme von Bremen wurde in keinem Ländergespräch dem Handlungsfeld Lokale Ökonomie eine zentrale Rolle für die Umsetzung der Sozialen Stadt zugemessen. Die Wichtigkeit des Handlungsfeldes ist aber in Nordrhein-Westfalen und Hessen aus der Schwerpunktsetzung von Landesförderprogrammen im Rahmen der EFRE-Förderung abzulesen. So waren in Nordrhein-Westfalen 16 bis 20 Mio. Euro für das Ziel 2 vorgesehen, um den Stellenwert der Lokalen Ökonomie in Rahmen integrierter Handlungskonzepte für städtische Gebiete zu erhöhen (NRW 2010). Vergleichbares gilt für das Land Hessen, wo das Programm „Förderung der lokalen Ökonomie in ausgewählten Stadterneuerungsgebieten in Hessen“ aufgelegt wurde. Dieses ist aber im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen weniger stark auf die Programmkulisse der Sozialen Stadt ausgerichtet (Hessen Agentur 2014).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Im Teilhandlungsfeld Lokale Wirtschaftsförderung ist das Leerstandsmanagement ein wichtiger, gebietsbezogener Ansatz, abgesehen von finanzintensiven, klassischen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, wie dem Bau und Betrieb von Gewerbehöfen und Gründerzentren auf brachgefallenen ehemaligen Industriestandorten aus GRW- und EFRE-Mitteln. Eines der bundesweit bekanntesten Gute-Praxis-Beispiele für diesen Projektansatz ist das Gründungszentrum Triple Z auf dem Gelände der ehemaligen Zeche Zollverein im Soziale-Stadt-Gebiet Essen-Katernberg (vgl. Neumann et al. 2007: 130). Damit kann sowohl dem Gewerbeflächenleerstand differenziert begegnet als auch Existenzgründern und Bestandsunternehmen ein einfacher Weg zum geeigneten Gewerbestandort eröffnet werden. Zu den Einzelmaßnahmen zählen Leerstandserhebungen, internetbasierte Gewerberaubörsen, Zwischennutzungsagenturen, Vermarktungskampagnen in Zusammenarbeit mit den Immobilieneigentümern sowie standort- bzw. branchenspezifische Mikrogründerzentren (vgl. Helfen 2005: 21).

Auf der Ebene der personenbezogenen Projektansätze findet sich eine große Bandbreite aufsuchender Beratungs- und Vernetzungsansätze, die sich in erster Linie an Existenzgründer und Kleinunternehmen richten und sowohl in Einzelfällen aus Mitteln des Programms Soziale Stadt als auch z. B. aus EFRE oder ESF finanziert wurden. Zu den typischen Maßnahmen zählen der Aufbau von Werberingen von Nahversorgungsunternehmen oder die Einrich-

¹⁷² Für weitergehende Informationen zur Ausgestaltung und Umsetzung der Förderprogrammen bieten die Internetseiten einen guten Überblick: www.eundc.de (E&C); www.jugend-staerken.de (LOS/Stärken vor Ort) und www.biwaq.de (BIWAQ I bis III).

tung eines Geschäftsstraßenmanagements (Statusbericht 2008: 64). Je nach den vor Ort aktiven Unternehmern und vorhandenen Potenzialen werden Kooperationen unterstützt, wobei es spezifische Ansätze bei der ethnischen Ökonomie¹⁷³ oder der Kreativwirtschaft¹⁷⁴ gibt. Im Übergangsbereich zum Handlungsfeld Wohnumfeld/öffentlicher Raum finden sich häufiger Maßnahmen zum Umbau von Einkaufsstraßen und Marktplätzen oder für mehr Sicherheit und Sauberkeit im Geschäftsumfeld.

Im Teilhandlungsfeld Lokale Arbeitsmarktförderung hat sich bei den personenbezogenen Projektansätzen neben den Maßnahmen der Arbeitsagenturen eine vielfältige Projektlandschaft entwickelt. Dazu zählen Modellvorhaben und ESF-Bundesprogramme (u. a. LOS/Stärken vor Ort und BIWAQ) mit Ausbildungs- und Qualifizierungsangeboten, um die Mehrfachbenachteiligten der Quartiersbevölkerung bei Ausbildungs- und Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu überwinden (Statusbericht 2014: 15). Die Kommunalverantwortlichen stufen das Handlungsfeld Lokale Ökonomie bei der Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte über alle Lagetypen hinweg als wichtig oder sehr wichtig ein. Über die Zeit ist jedoch ein Ernüchterungseffekt festzustellen, denn die Wichtigkeit des Handlungsfeldes nimmt über alle Lagetypen hinweg ab (vgl. StadtRaumKonzept et al. 2015).

Bei der Online-Befragung zur Sozialen Stadt 2015 wird die Bedeutung der Wirtschaftsressorts für das Aufstellen und Fortschreiben der IEK deutlich (vgl. ebd.). In 56,6 % der Fälle sind die Wirtschaftsressorts einbezogen – und dies mit steigender Tendenz gegenüber den Kommunalbefragungen 2002 und 2005/2006. Dies schlägt sich jedoch nicht in einem Bedeutungszuwachs der Wirtschaftsressorts als Partner nieder.¹⁷⁵ Weitere wichtige Akteure sind dabei die Beschäftigungsträger als Einrichtungen des zweiten Arbeitsmarktes (50 %) und die Agenturen für Arbeit/Job-Center (36 %). Die Industrie- und Handelskammern/Handwerkskammer sind mit 12 % deutlich seltener an der Erstellung der IEK beteiligt. Im Vergleich zu den Kommunalbefragungen aus den Jahren 2002 und 2005/2006 hat die ohnehin schwach ausgeprägte Einbeziehung und Mitwirkung der Wirtschaftskammern weiter nachgelassen.

Mit Hilfe der Fallstudien kann das Aktivitätsspektrum im Handlungsfeld Lokale Ökonomie näher be-

schrieben werden. Im Teilhandlungsfeld „Lokale Wirtschaftsförderung“ lassen sich dabei zwei typische, stadtraumbezogene Maßnahmenbereiche erkennen: Leerstandsmanagement und Nachnutzung von Gewerbebrachen sowie die Stärkung der Stadtteilzentren inkl. Zentren- und Wohnungsneubau.

Beim Leerstandsmanagement stehen kleinteilige Umbau- und Marketingaktionen im Mittelpunkt, um leerstehende Ladenlokale für eine Wiedernutzung vorzubereiten. Eine besondere Zielgruppe sind dabei die Unternehmen der Kultur- und Kreativwirtschaft, die im Idealfall ein gebietsbezogenes Netzwerk bilden, das in gesamtstädtische Aktivitäten eingebunden ist (Offenbach, Berlin-Wrangelkiez, Kiel, Nürnberg). Bei größeren, leerstehenden Gewerbeeinheiten werden mit Hilfe von Nutzungs- und Vermarktungskonzepten private Investitionen eingeworben (Offenbach, Leipzig, Bremen, Kiel, Nürnberg, Sulzbach). Die Mittel des Programms Soziale Stadt sind bei umfangreicheren Revitalisierungsstrategien für Gewerbebrachen nicht ausreichend und werden daher fast ausschließlich aus EFRE finanziert (Leipzig, Kiel). Eine Sonderform der Nachnutzung von Gewerbebrachen stellt die Umnutzung denkmalgeschützter Fabrikgebäude dar. Insbesondere in innenstadtnahen Altbaugebieten werden sie als Inkubatoren für Unternehmen der Kreativwirtschaft umgebaut (Offenbach, Berlin-Wrangelkiez, Nürnberg).

Im Bereich der Stärkung der Stadtteilzentren steht in sehr vielen Fallstudien der Umbau von Haupteinkaufsstraßen im Mittelpunkt, um die Standortattraktivität zu erhöhen. Investitionen auf privaten Flächen werden in erster Linie durch die Immobilienwirtschaft getragen, während die Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum über die Soziale Stadt finanziert werden. Es handelt sich um Projektentwicklungen mit einem Mix aus Gewerbeflächen und höherwertigen Neubauwohnungen mit dem Ziel, Aufwertungsimpulse für das Umfeld zu schaffen (Offenbach, Bremen, Nürnberg, Emden).

Diese Vorhaben betreiben zumeist Immobilienentwickler, in Einzelfällen (Offenbach) werden sie aus weiteren Städtebauförderungsprogrammen, wie dem Stadtumbau West, finanziert. Indem solche Ansätze in den IEK aufgenommen werden, sollen höhere Publikumsfrequenzen, attraktivere Nah-

173 Zu den Zusammenhängen von ethnischer Ökonomie und Stadtteilentwicklung (vgl. Schuleri-Hartje et al. 2005) sowie speziell von Einzelhandel und ethnischer Ökonomie (vgl. Neumann et al. 2007: 25-28).

174 Zu den Zusammenhängen zwischen Kreativwirtschaft und Gebietsentwicklung in innerstädtischen Altbauquartieren mit Soziale Stadt Förderung vgl. die Fallstudien Leipziger Osten und Berlin-Wrangelkiez.

175 Nur in 6 % aller Fälle (N=205) zählen die Wirtschaftsressorts zu den wichtigsten beteiligten Verwaltungsakteuren.

versorgungsangebote und höhere Kaufkraft der Zuziehenden zur Stabilisierung der lokalen Wirtschaftsstrukturen beitragen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen.

Die personenbezogenen Aktivitäten richten sich an unterschiedliche Gruppen: Existenzgründer, Bestandsunternehmen mit Stadtteilbezug (Einzelhandel, haushaltsbezogene Dienstleistungen), Unternehmer mit Migrationshintergrund, Immobilienunternehmen und mittelständische Unternehmen mit Stadtteilverbundenheit. Eine besondere Zielgruppe stellen Gewerbetreibende mit Migrationshintergrund dar, die in vielen Soziale-Stadt-Gebieten einen großen Anteil der Unternehmen führen, jedoch nur unzureichend in die Regelstrukturen der kommunalen Wirtschaftsförderung eingebunden sind. Mit Coaching und Marketingunterstützung, das meist über EFRE und ESF finanziert wird, werden neue Unternehmen in Einzelhandel, Gastronomie und haushaltsbezogenen Dienstleistungen gefördert. Hinzu kommt oft ein Geschäftsstraßenmanagement (Leipzig, Berlin-Wrangelpark, Dresden, Kiel, Langquaid). Darüber hinaus sollen professionelle Image- und Marketingkampagnen dauerhaft die Attraktivität der Nahversorgungszentren erhöhen.

Im Teilhandlungsfeld Lokale Arbeitsmarktförderung handelt es sich im Wesentlichen um Maßnahmen, die der Eingliederung von auf dem ersten Arbeitsmarkt benachteiligten Bevölkerungsgruppen dienen. Zu den Hauptzielgruppen zählen Jugendliche, Alleinerziehende, Personen mit Migrationshintergrund und ältere bzw. gering qualifizierte Langzeitarbeitslose. So gibt es in Berlin-Wrangelpark eine aufsuchende Berufsorientierung. Dabei werden Jugendliche im öffentlichen Raum aufgesucht, die für Regelangebote schwer erreichbar sind. Sie werden auch nach einer erfolgreichen Vermittlung eines Ausbildungsplatzes nachsorgend begleitet. In anderen Quartieren konnte ein Servicebüro für Informations-, Beratungs- und Vermittlungsleistungen aufgebaut werden, um Mehrfachbenachteiligungen von Arbeitslosen im Gebiet zu überwinden (Dortmund, Sulzbach).

Ein weiteres Beispiel ist die Gründung von Sozialunternehmen zur Übernahme wichtiger Versorgungsfunktionen für das Gebiet (Kiel, Sulzbach, Darmstadt).

Ergebnisse und Wirkungen

Im Handlungsfeld Lokale Ökonomie ist es gelungen, ergänzende Förderprogramme für die Soziale-Stadt-Gebiete zu gewinnen, wie es von der Gemeinschaftsinitiative intendiert ist. Dies trifft insbesondere für die Zusammenarbeit mit dem Bundes-

familienministerium zu. Bezogen auf das ESF-Bundesprogramm BIWAQ liegen für die Förderperiode 2007-2013 Ergebnisse aus 221 Förderprojekten zum Übergang Schule-Beruf, der Integration von Langzeitarbeitslosen und der Stärkung der lokalen Ökonomie aus 240 Maßnahmen in Soziale-Stadt-Gebieten vor: So verknüpften im Handlungsfeld Übergang von der Schule in den Beruf 70 % der Projekte ihre Tätigkeiten zur Verbesserung der Ausbildungsreife mit Aktivitäten für den Stadtteil, z.B. „mit dem Bau von Jugendsportanlagen, der Anlage von Nachbarschaftsgärten oder der Produktion von Imagefilmen“ (BMUB 2015d: 7). Der Quartiersmehrwert von BIWAQ findet sich ebenfalls im Handlungsfeld Integration von langzeitarbeitslosen Frauen und Männern in Arbeit: Drei Viertel der Maßnahmen waren mit Praxisprojekten im Quartier verknüpft, z.B. mit Quartiers- und Kitagärten, Nachbarschaftszentren oder Sozialkaufhäusern (ebd.).

Die Auswertung der Fallstudien zum Handlungsfeld Lokale Ökonomie kommt dagegen zu einer eher negativen Einschätzung (StadtRaumKonzept et al. 2015: 14): Sie bescheinigt diesem Handlungsfeld in der Mehrzahl nur eine untergeordnete bzw. gar keine Rolle, hält den Grad der Zielerreichung für insgesamt gering und stellt dafür als wesentliche Ursache fest, „dass das Handlungsfeld Lokale Ökonomie auf der Quartiersebene nur in begrenztem Maße zu beeinflussen und stark von übergeordneten Faktoren abhängig ist“ (ebd.).

Sowohl in den Fallstudien als auch in der Dokumentation der Gute-Praxis-Projekte von BIWAQ (BMUB 2015d) finden sich einige Beispiele, dass innovative Projektansätze in Regelstrukturen der Verwaltung übergegangen sind. So wurde in Dortmund-Scharnhorst eine Servicestelle von Jobcenter und Sozialverwaltung vor Ort eingerichtet, in der Arbeitslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen (Suchterkrankung, Überschuldung, familiärer Pflege- und Betreuungsbedarf) ein passgenaues Beratungs- und Unterstützungsangebot erhalten. Im Fall der Werkschule Löwenherz in Berlin-Neukölln wurde ein praxisorientierter Unterricht entwickelt, der mehr Schülern den Weg zu einem erfolgreichen Schulabschluss ebnet (ebd.: 36f).

Zusammenfassend lässt sich aus Sicht der Zwischenevaluierung feststellen, dass das Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ von großer Bedeutung für eine nachhaltige und strukturverbessernde Problemlösung in den Soziale-Stadt-Gebieten ist. Die dazu notwendigen Ressourcen und integrierten Handlungsansätze lassen sich jedoch nur durch ressortübergreifende Strategien mobilisieren und können nicht über ein Städtebauförderungsprogramm bereitgestellt werden.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Aus den Fallstudien lässt sich für das Handlungsfeld Lokale Ökonomie folgern, dass es in einzelnen Soziale-Stadt-Gebieten besonders ausgeprägte Handlungsstrategien gibt, für die über einen längeren Zeitraum kontinuierlich zusätzliche Ressourcen aus EFRE-Mitteln bereitgestellt wurden (Leipzig, Kiel). Des Weiteren lässt sich erkennen, dass spezialisierte stadtteilbezogene Wirtschaftsförderungseinrichtungen dazu beitragen können, sowohl Finanzquellen als auch Unterstützungsangebote zu bündeln und zu vernetzen.

Für die wichtige Maßnahme des Übergangs von der Schule in den Beruf konnten aus den 152 BI-WAQ-Projekten folgende Erfolgsfaktoren bestimmt werden (ebd.: 33):

- breite Kooperationsstrukturen, um einen ganzheitliche Ansatz von Berufsorientierung verwirklichen zu können,
- Mix verschiedener Aktivitäten, der von individueller Einzelfallbetreuung über Qualifizierungsmaßnahmen bis hin zu Praxisprojekten in Gruppenarbeit reicht,
- Mix aus geschützten und offenen Räumen, insbesondere für spezifische Zielgruppen wie Mädchen aus Familien mit traditionellen Strukturen,
- Elternarbeit in Form gezielter Ansprache über Einrichtungen und Schlüsselakteure,
- Einbezug von Lehrern zur Sicherung personeller Kontinuität bei Projekten,
- Einsatz von Mentoren als Bildungspaten und Integrationslotsen zur Aktivierung und Begleitung der Jugendlichen,
- Abholen der Jugendlichen in ihren Lebenswelten und Einbindung in die Hilfesysteme und Netzwerke vor Ort,
- Ausbildungsbegleitung auch nach erfolgreicher Vermittlung, um Ausbildungsabbrüche zu vermeiden.

Im Handlungsfeld Lokale Ökonomie erwiesen sich die Einbindung des Quartiersmanagements und der Stadtteilgremien sowie die Übernahme einer zentralen Koordinationsfunktion der Kommune und quartiersübergreifende Ansätze als Erfolgsfaktoren (ebd.: 26).

Ein systematisches Hemmnis für das Handlungsfeld Lokale Ökonomie im Rahmen der Sozialen Stadt besteht in dem Widerspruch zwischen dem förderrechtlichen Gebietsbezug und der Notwendigkeit, sowohl Unternehmen als auch Arbeitssuchenden Einkommensperspektiven außerhalb des Gebietes aufzuzeigen. Ein weiteres strukturelles Hemmnis besteht in der unzureichenden Einbindung der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung und der Agentur für Arbeit. Beide sind zwar auf Unter-

nehmen und Arbeitssuchende fokussiert, aber sie verfügen in ihrer Praxis meist nicht über einen Sozialraumbezug und sind somit kaum für den Ansatz des Programms Soziale Stadt zugänglich.

Die Bedeutung des Handlungsfeldes Lokale Ökonomie ist im Hinblick auf den Mitteleinsatz aus dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt unterrepräsentiert und wird dessen Wirkung auf den Gebietsentwicklungsprozess nicht gerecht. Vor allem die kleinen und Kleinstbetriebe im Einzelhandel, Handwerk, in der Gastronomie leisten einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung der Soziale-Stadt-Quartiere und besitzen eine wichtige Multiplikatorfunktion für eine gelingende Quartiersentwicklung.

4.8 Sicherheit

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Gewalt und Kriminalität gefährden die Stabilität des Zusammenlebens in Städten und Gemeinden. Dies trifft insbesondere auf benachteiligte Stadt- und Ortsteile zu (vgl. z. B. Baier/Rabold 2009). Dementsprechend ist in der VV Städtebauförderung festgehalten, dass die Fördermaßnahmen des Programms Soziale Stadt u. a. dazu dienen sollen, die Sicherheit in den Fördergebieten zu erhöhen (VV Städtebauförderung 2015, Art. 4 Abs. 5). Der wesentliche Ansatz des Programms besteht in einer Erhöhung des subjektiven Sicherheitsgefühls v. a. im öffentlichen Raum. Insofern wird das Thema in engem Kontext zur Wohnumfeldverbesserung gesehen (ARGEBAU 2005: 11). Ein weiterer Aspekt, die Gewalt- und Kriminalprävention, wird im Rahmen der Programmziele tendenziell dem Handlungsfeld Schule und Bildung zugeschrieben (Statusbericht 2014: 16f), da Jugendliche als besondere Problemgruppe (sowohl als Täter wie auch als Opfer) gesehen werden.

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Bund und Länder haben das Thema Sicherheit in der Stadt in den vergangenen Jahren in verschiedenen Forschungsprojekten und Fachtagungen aufgegriffen und dabei auch immer wieder Bezüge zum Programm Soziale Stadt hergestellt (vgl. bspw. MBV NRW 2009, Landespräventionsrat Niedersachsen et al. 2008, Behn/Glock 2014).

Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsprojekts „Gewalt- und Kriminalprävention in der Sozialen Stadt“ wurde geprüft, welche Relevanz die Themen Sicherheit, Gewalt und Kriminalität auf der Stadtteil-ebene haben, insbesondere in den Fördergebieten der Sozialen Stadt. Hierzu wurden Zusammenhän-

ge und Wirkungen von Kriminalität und Gewalt im sozialräumlichen Kontext erforscht (BMVBS 2013). Die Studie arbeitet durch die Sonderauswertung einer bundesweiten Schülerbefragung heraus, dass es in Soziale-Stadt-Gebieten eine höhere Delinquenz (Gewalt, Sachbeschädigung, Ladendiebstahl) gibt als in anderen Quartieren. Es wird jedoch betont, die Abweichungen könnten aufgrund geringer Fallzahlen als „nicht signifikant“ eingestuft werden (vgl. ebd.: 37). An anderer Stelle der Studie wird auf Basis von Fallstudien konstatiert, „dass die Programmgebiete im Vergleich zur Gesamtstadt nicht stärker durch Gewalt und Kriminalität belastet sind“ (ebd.: 47). Dies wird in einer älteren Untersuchung ebenso gesehen: „Gebiete der Sozialen Stadt sind trotz vielfach prekärer Sozialstrukturen keineswegs regelmäßig Gebiete mit einer hohen Kriminalitätsbelastung“ (MBV NRW 2009: 7). Gleichwohl erscheint die Relevanz der Themen Sicherheit, Gewalt und Kriminalität in den Sozialen-Stadt-Gebieten vor allem einem subjektiven Unsicherheitsgefühl geschuldet und steht in enger Verbindung zu einem negativen Außenimage des Quartiers (ebd.: 46).

Im Land Niedersachsen wurde unter Federführung des Justizministeriums eine Sicherheitspartnerschaft im Städtebau¹⁷⁶ initiiert. Sie zielt darauf, bei städtebaulichen Planungen ein frühzeitiges und vernetztes Handeln aller verantwortlichen Akteure zu erreichen. Die Initiative vergibt u. a. ein Qualitätssiegel für Sicheres Wohnen, mit dem in der Vergangenheit auch Projekte in Fördergebieten des Programms Soziale Stadt ausgezeichnet wurden (z.B. im Jahr 2014 in Lüneburg).

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Die Maßnahmen im Handlungsfeld Sicherheit bzw. Gewalt- und Kriminalitätsprävention sind vielfältig, wie durch die Fallstudien und die Auswertung des elektronischen Monitorings aufgezeigt wird. Sie sind jedoch durchweg mit anderen Handlungsfeldern verknüpft, schwerpunktmäßig mit Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des Freiflächen- und Spielflächenangebots, der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes sowie im Rahmen des Stadtteilmanagement und der Unterstützung bewohnergetragener Projekte.

Die Bandbreite der baulichen Maßnahmen in den Fallstudien ist groß. Sie reicht von der Umgestaltung von Plätzen und Wegeverbindungen über die (Neu-)Gestaltung von Grünbereichen bis hin zu baulichen Maßnahmen an den Häusern, wie z.B.



Spielplatz Hannover-Hainholz

Foto: empirica ag

eine offenere Eingangsgestaltung. Das subjektive Sicherheitsgefühl der Bewohnerinnen und Bewohner verbessert sich dabei bspw. durch zurückgehenden Vandalismus, was die Wohnzufriedenheit im Quartier erhöht.

Die Auswertung der Begleitinformationen zeigt allerdings, dass das Handlungsfeld Sicherheit im Vergleich zu anderen Themen bei der Programmumsetzung eine eher nachgeordnete Rolle spielt. Lediglich in ca. 4 % der Fördergebiete wird es als Schwerpunkt benannt (vgl. Statusbericht 2014: 13). Dies trifft auch für die Fallstudiengebiete zu, wenn gleich in einzelnen Fallstudien durchaus entsprechende Ansätze dokumentiert sind (z.B. das Aktionsbündnis Sicherheit im Leipziger Osten). In Berlin-Wrangellkiez stellt vor allem die offene Drogenszene eine Herausforderung dar. Dort wurde ein integrierter Ansatz entwickelt und umgesetzt, bei dem auch die Bekämpfung der Ursachen von Jugendgewalt im Vordergrund steht.

Ergebnisse und Wirkungen

Aufgrund der nachgeordneten Bedeutung des Handlungsfelds bei der Programmumsetzung sind in den Fördergebieten eher implizite Ergebnisse und Wirkungen zu beobachten. Sie bestehen bspw. darin, dass mit Hilfe baulicher Maßnahmen – in der Regel einhergehend mit unterschiedlichen Beteiligungsverfahren – subjektive Unsicherheitsgefühle und negatives Außenimage vermieden werden. „In fast zwei Dritteln der Programmgebiete hat sich seit Aufnahme in das Programm Soziale Stadt das Sicherheitsgefühl verbessert“ (BMVBS 2013: 4), in über 90 % der Programmgebiete wurde zudem das Image des Stadtteils aufgewertet (vgl. ebd.).

176 Vgl. www.sicherheit-staedtebau.de/index.html, zuletzt aufgerufen am 16.02.2016.

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Die insgesamt als eher gering eingeschätzte Bedeutung des Handlungsfelds hängt hauptsächlich damit zusammen, dass sich Maßnahmen ihm oft nur implizit zuordnen lassen, während z. B. konkrete Projekte zur Beseitigung von städtebaulichen Angsträumen und für eine sichere Stadt deutlich seltener stattfinden (vgl. BMVBS 2013: 45). In einer Vielzahl der Programmgebiete gibt es gleichwohl Arbeitskreise, Bündnisse oder Runde Tische, die sich mit der Thematik auseinandersetzen. Die beteiligten Akteure reichen von Verwaltung, sozialen Trägern, Wohnungsunternehmen, Polizei, Schule, Kirche bis hin zu Gewerbetreibenden und engagierten Bewohnern.

Nicht zuletzt durch diese Netzwerke kann vielfach negativen Entwicklungen in einem Quartier, einer Wohnsiedlung oder einem Zentrumsbereich bereits zu Beginn begegnet werden, wenn frühzeitig Warnsignale wahrgenommen werden. Derartige Maßnahmen können dabei an Ansätze des Programms Soziale Stadt anknüpfen (z. B. zentrale Ansprechpartner im Quartier, Foren der Bürgerbeteiligung, „Kümmerer“ im Bereich der Geschäftsstraßen und des Einzelhandels oder die verstärkte Einbeziehung und Präsenz der Ordnungskräfte).

So ist den Autoren der o. g. ExWoSt-Studie zuzustimmen, wenn sie abschließend feststellen: „Die Programmgebiete der Sozialen Stadt bieten mit dem integrierten Gebietsentwicklungsverständnis einen geeigneten Rahmen, um querschnittsorientierte kriminalpräventive Maßnahmen und Strategien umzusetzen“ (ebd.: 111).

4.9 Image und Öffentlichkeitsarbeit

Imageverbesserung und Öffentlichkeitsarbeit werden in der Sozialen Stadt als Querschnittsaufgabe verstanden, „in die alle anderen Handlungsfelder einbezogen sein können. Darüber hinaus dient Öffentlichkeitsarbeit auch der Aktivierung vor Ort und der Förderung von Kommunikation“ (DIfU 2003a: 103). Eine hohe Relevanz für das Handlungsfeld erscheint vor dem Hintergrund der Stigmatisierung vieler Programmgebiete und ihrer Bewohnerschaft unmittelbar plausibel.

Dabei scheint Konsens darüber zu bestehen, dass Strategien der Imageverbesserung sich nicht auf die Verbreitung von Werbebotschaften beschränken können, sondern sich auf materielle Verbesserungen stützen müssen (vgl. ebd.: 16, 143).

Ziele und Erwartungen im Handlungsfeld

Im ARGEBAU-Leitfaden 2005 wird kaum auf das Image von sozial benachteiligten Quartieren eingegangen, obwohl der Zusammenhang zwischen Stigmatisierung, selektiver Abwanderung und den individuellen Lebenschancen der Quartiersbevölkerung im Zentrum der Debatte um Quartiereffekte steht. Lediglich indirekt wird im Leitfaden angedeutet, dass sich in den innerstädtischen und innenstadtnahen Gebieten „private Investoren seit langem nicht mehr engagieren und Stadterneuerungsprozesse nicht in Gang gekommen sind“ und dafür u. a. „insgesamt fehlende Zukunftsperspektiven“ verantwortlich seien (ARGEBAU 2005: 3). Überdies werden selektive Abwanderungsprozesse als charakteristisch geschildert. Dagegen verweist die Programmbegleitung bereits früh auf die Auswirkungen von „das Gebietsimage belastende[n] Problemen: z. B. Verfall, Desinvestition, Verwahrlosung, Vandalismus, soziale Konflikte, negative Innen- und Außenwahrnehmung“ (DIfU 2003a: 11).

In den Zielen wiederum findet sich ein Hinweis auf die Stärkung des Bürgerbewusstseins (ARGEBAU 2005: 5). An anderen Stellen wird auf Attraktivitätssteigerung und auf Ansätze zur Überwindung der selektiven Abwanderung hingewiesen, so dass Stigmatisierung und Imagefaktoren als Ansatzpunkte für Aufwertungsstrategien nahe liegen: „Es sind Anreize zu schaffen, damit Menschen, die das soziale Gefüge im Quartier bereichern, zuziehen bzw. bleiben“ (ebd.: 10). Der ARGEBAU-Leitfaden erwähnt allerdings nicht explizit Ansätze zur Verbesserung des Images. Die Förderfähigkeit von Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit (ebd.: 20) bewegt sich im Rahmen des in der Städtebauförderung Üblichen.

Umsetzung auf Bundes- und Landesebene

Auf Bundesebene sind direkte Ansätze für das Handlungsfeld kaum vorhanden. In den Ländern besteht zwar eine große Aufmerksamkeit hinsichtlich der Rolle des Images bei der Stabilisierung von Quartieren, doch sind hier ebenfalls keine expliziten, eigenen Umsetzungsansätze erkennbar.

Von bundesweiter Relevanz ist allerdings der seit dem Jahr 2000 vergebene und vom Bauministerium unterstützte „Preis Soziale Stadt“.¹⁷⁷ Träger und Auslober sind der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., der Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Städtetag und bis 2012

177 Vgl. www.preis-soziale-stadt.de, zuletzt aufgerufen am 16.02.2016.

die Schader-Stiftung. Seit 2010 beteiligt sich auch der Deutsche Mieterbund. Hinzu kommen jährlich wechselnde Wohnungsunternehmen. Offen für alle Projekte und Akteure werden herausragende Beispiele sozialen Engagements zur Stabilisierung von Nachbarschaften ausgezeichnet. Der Preis ist nicht auf Gebiete der Sozialen Stadt beschränkt.

Es wird Wert auf integrierende Projekte gelegt, die unterschiedlichste Akteure zusammenführen und vielfältige Ressourcen effektiv bündeln (letzteres seit 2006). Die Bewohner sollen möglichst umfassend in die verschiedenen Phasen des Projekts einbezogen sein und Gestaltungsmöglichkeiten haben. Seit 2002 gehen jedes Jahr etwa 200 Bewerbungen ein. Unter den bis 2014 insgesamt 120 prämierten Projekten waren folgende Handlungsfelder am häufigsten vertreten: Beteiligung, Engagement, Soziales Management von Wohnungsunternehmen, Qualifizierung von Schulen und sozialen Einrichtungen, Stärkung der Netzwerkarbeit, Beschäftigungsinitiativen sowie Förderung der Integration.

Umsetzung in den Kommunen und Quartieren

Die dritte Kommunalbefragung (2006) zeigte eine hohe Relevanz des Handlungsfelds. In 65 % der Fördergebiete gibt es entsprechenden Maßnahmen, damit lag das Handlungsfeld an zweiter Stelle hinter Wohnumfeld und öffentlichem Raum. Allerdings liegt es nur an siebenter Stelle bei der Einschätzung von zwanzig besonders wichtigen Handlungsfeldern (Statusbericht 2014: 34). Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass ein gewisser Grundstock an Aktivitäten in diesem Handlungsfeld zum selbstverständlichen Repertoire der Städtebauförderung gehört.

Einen guten Überblick über die Bandbreite der vor Ort angewandten Strategien gibt ein früher Bericht der Programmbegleitung von 2003. Dort werden die Ansätze wie folgt zusammengefasst: „Förderung der Stadtteilöffentlichkeit sowie Informations- und Beteiligungsstrategien zur Programmumsetzung als eher innengeleitete Strategien, die im Schwerpunkt auf die Rezeption im Gebiet ausgerichtet sind; vor allem außergeleitet ist die Strategie Förderung einer positiven Präsenz in den Medien“ (DIfU 2003a: 144).

Diesem Bericht lag die zweite Kommunalbefragung (2002) zugrunde, und aus den Daten geht hervor, dass zu Beginn der Programmumsetzung die große Mehrheit der Befragten traditionelle Medien in ihrer Öffentlichkeitsarbeit nutzten (Herausgabe von Stadtteilzeitungen, Lokalpresse, Plakate, Aushänge, Infoveranstaltungen, Ausstellungen usw.) und direkte Kommunikationsformen wie Stadtteil-



Skulptur Hamburg-Nord

Foto: empirica ag

festen, Stadtteilrundgänge sowie Versammlungen ebenfalls eine beträchtliche Rolle spielten. Etwa 40 % der Befragten verfügten bereits zum damaligen Zeitpunkt über eine Internetpräsenz. Die Maßnahmen können im Wesentlichen als investitions-vorbereitend bzw. investitionsbegleitend angesehen werden.

Diese frühen Befunde decken sich weitgehend mit den Fallstudien, in denen Imageprobleme in etwa der Hälfte der Quartiere erwähnt werden, allerdings teilweise vor allem im Hinblick auf spezielle Themen wie der allgemeinen Vernachlässigung von Bausubstanz und öffentlichen Räumen oder der Auffälligkeit von Drogenkriminalität. Viele integrierte Handlungskonzepte haben u.a. vor diesem Hintergrund die Verbesserung des Images zu einem Handlungsfeld gemacht (Bad Kreuznach, Berlin-Wrangelpark, Bremen, Darmstadt, Dortmund, Emden, Hamburg-Neugraben, Kiel, Langquaid, Leipzig, Neuruppin, Nürnberg, Schwerin) – nicht selten jedoch erst in einer Fortschreibung des ursprünglichen Konzepts.

Bei aller Vorsicht lassen sich in der Unterschiedlichkeit der Umsetzung gewisse Muster erkennen. So scheinen die Programmgebiete in ostdeutschen Großsiedlungen insbesondere von der Beseitigung allgemeiner Vernachlässigungstendenzen zu profitieren und sind darauf bedacht, die Qualitäten und das vergleichsweise positive Selbstbild des Quartiers besser nach außen zu vermitteln. Süddeutsche Programmgebiete, in denen der Problemdruck etwas geringer zu sein scheint, versuchen den Begriff „sozial“ positiv umzudeuten, indem sie die Gesamtmaßnahme vor allem als Ansatz zu einer Verbesserung des sozialen Miteinanders im Quartier kommunizieren.



Wohnungsneubau Lindau-Zech

Foto: empirica ag

Nord- und westdeutsche Quartiere kämpfen mitunter vergeblich gegen die Stigmatisierung von außen. Dennoch geben die Fallstudien keinen Anlass zu der Vermutung, dass gerade durch die Ausweisung eines Quartiers als Fördergebiet der Sozialen Stadt negative Stigmatisierungen verfestigt werden, wie dies zu Programmbeginn von einigen Akteuren vermutet wurde (DifU 2003a: 143).

Ergebnisse und Wirkungen

Die Programmbegleitung spricht von Verbesserungen des Images in den Fördergebieten (Statusbericht 2014: 43). Vor Ort sind die Erfahrungen aber äußerst unterschiedlich. Zwar wird in einigen Kommunen von einer manchmal hohen Zielerreichung und maßgeblichen Verbesserungen berichtet, doch fallen die bisweilen eher resignativen Einschätzungen auf, die sich insbesondere in Gebieten mit Beständen aus der Nachkriegsmoderne finden. Die dritte Kommunalbefragung (2006) hat dazu anhand der Einschätzung zu Wirkungen durch die Beteiligten vor Ort nachweisen können, dass sich durchaus bemerkenswerte Verbesserungen des Gebietsimages erzielen lassen. Insofern kann eine positive Entwicklung des Gebietsimages – trotz aller gemachter Einschränkungen und Differenzierungen – zusammen mit der Verbesserung des Zusammenlebens und der Stärkung von Eigeninitiative der Bewohner als eine Wirkung von Aufwertungsmaßnahmen angesehen werden (ebd.: 74).

Erfolgsfaktoren, Hemmnisse und Bewertung

Offenbar bestehen in den Kommunen stark unterschiedliche Verständnisse für die Relevanz des Handlungsfelds. Als selbstverständlicher Bestandteil der integrierten Handlungskonzepte oder gar

der kommunalen Umsetzung kann es keineswegs angesehen werden. Teilweise wird das Image indirekt über Aufwertungsstrategien berücksichtigt, die sich insbesondere an Vernachlässigungsercheinungen an Bausubstanz und im öffentlichen Raum wenden (vgl. ebd.: 36, 68, 73).

Neben der Wahrnehmung baulicher Aufwertungsmaßnahmen und sozialen, infrastrukturellen und künstlerischen Projekten spielt das Quartiersmanagement eine Schlüsselrolle. Ein engagiertes und gut vernetztes Quartiersmanagement kann die Stadtpolitik sensibilisieren sowie über die gute Verankerung im Quartier zu einer Unterstützung von Aktivitäten der Bevölkerung und soziokultureller Projekte beitragen.

Auf diese Weise lassen sich ein positives Selbstbild des Quartiers und eine Aufbruchsstimmung über den Stadtteil hinaus kommunizieren. Hierzu können auch Veranstaltungen und öffentlichkeitswirksame (Kunst-)Projekte beitragen, die aus dem Verfügungsfonds finanziert werden und die Außenwahrnehmung des Quartiers verbessern helfen, weniger aber Imagekampagnen, die auf keiner hinreichenden inhaltlichen Substanz aufbauen.

Fälle von öffentlicher Gewalt, anhaltende oder wiederkehrende Kriminalität und die negative Medienberichterstattung machen die Bemühungen allerdings sehr anfällig für Rückschläge. In Einzelfällen wird auch darauf hingewiesen, dass sich das Auslaufen der Modellvorhaben negativ auf Versuche zur Stabilisierung des Images ausgewirkt hat (Offenburg, Schwerin). Das Image eines Quartiers wird offenbar auch stark von Entwicklungen geprägt, denen ein Quartier von außen ausgesetzt ist – sei es in positiver (allmähliche Aufwertung) oder auch in negativer (periodisch neu zu verzeichnende Zuwanderungswellen von Personen mit Migrationshintergrund) Hinsicht.

Öffentlichkeitsarbeit erscheint dennoch als vergleichsweise selbstverständliche Alltagspraxis, für die häufig das Quartiersmanagement die Verantwortung trägt. Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit von entsprechenden Strategien unterscheiden sich die Gesamtmaßnahmen deutlich. Dies wirkt sich offenbar durchaus auf die Aufbruchsstimmung aus, die in Quartieren durch die Soziale Stadt erzeugt werden kann. Dabei ist nicht zuverlässig ermittelbar, inwiefern die Qualität der Öffentlichkeitsarbeit von den verfügbaren Ressourcen oder von der Kreativität und dem Engagement des Quartiersmanagements abhängen. Gleichwohl hat sich in vielen Kommunen durch das Internet in den letzten Jahren eine Weiterentwicklung der Möglichkeiten von Öffentlichkeitsarbeit gezeigt, wenn sie denn genutzt werden.

5 Beitrag des Programms zur Stabilisierung und Aufwertung der Fördergebiete

Das Programm Soziale Stadt beabsichtigt eine Stabilisierung und Aufwertung von Gebieten, die durch soziale Missstände benachteiligt sind (§ 171e Abs. 2 BauGB). Die ARGEBAU (2005: 4) sprach von Gebieten, „die infolge sozialer Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen“. Beschrieben wurden Abwärtsspiralen und Fahrstuhleffekte als Folgen der sozialen Segregation in den Städten.

Stabilisierung lässt sich aus diesem Kontext heraus definieren als das Anhalten und Umkehren dieser Prozesse. Dazu ist es erforderlich, einen „nachhaltigen Aufschwung auf sozialem, wirtschaftlichem, städtebaulichem und ökologischem Sektor im Verbund zu bewirken“ (ARGEBAU 2005: 4). Wichtig ist hier die Betonung der gleichzeitigen und gemeinsamen Intervention auf verschiedenen Feldern. Sie stellt den Kerngedanken des ARGEBAU-Beschlusses dar, mit dem eine Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt ins Leben gerufen werden sollte. Zu dieser Gemeinschaftsinitiative ist es bislang nicht gekommen. Verabschiedet wurde 1999 das Programm Soziale Stadt im Rahmen der Städtebauförderung, die sich nun post festum um die Mitwirkung anderer Ressorts und Akteure bemühen muss, um den breit aufgespannten Kanon der Handlungsfelder bedienen zu können.

Das ist ihr, wie gezeigt werden konnte, aufgrund beharrlicher Bemühungen an verschiedenen Stellen gelungen, aber längst nicht in dem Umfang, wie es einer Gemeinschaftsinitiative möglich gewesen wäre. Das Programm und die verantwortlichen Akteure haben sich, an die Rahmensetzung der Städtebauförderung gebunden, nach Kräften bemüht, über das traditionell baulich-investive hinaus auch nicht-investive Maßnahmen anzustoßen oder selbst zu fördern. Vor allem wurde mit dem Instrument der integrierten Entwicklungskonzepte ein Rahmen für ressortübergreifendes Denken und Handeln zur Verfügung gestellt. Und mit dem Quartiersmanagement wurde eine neue Instanz für die Koordinierung in den Gebieten geschaffen, die entscheidend ist für Vernetzung, Kräftebündelung, Aktivierung und Beteiligung oft auch über das Programm hinaus.

Als flexibles Instrument für kurzfristig umsetzbare, bewohnergetragene Maßnahmen wurde der Verfügungsfonds in die Städtebauförderung eingeführt. Die umfangreiche Programmbegleitung hat vor allem in den ersten zehn Jahren der Programmumsetzung zu einer enormen öffentlichen Aufmerk-

samkeit und vor allem zu einem breiten und intensiven kollektiven Lernprozess geführt, der die gesamte Stadterneuerung nachhaltig geprägt hat.

Während ähnlich gelagerte Programme in anderen Ländern zwischenzeitlich deutlich reduziert, dezentralisiert oder abgeschafft wurden, hat man sich in Deutschland den Problemgebieten in den Städten über einen langen Zeitraum zugewandt (vgl. Güntner/Walther 2013). Was anfangs mitunter als Stigma empfunden wurde, hat sich inzwischen zu einem Markenzeichen entwickelt. Mit einem vergleichsweise geringen Mitteleinsatz ist es gelungen, dass sich auf Bundes-, Länder- und auf kommunaler Ebene die Verantwortlichen immer wieder mit den multiplen Problemlagen auseinander gesetzt haben und das Thema der sozialen Segregation auf der Tagesordnung blieb. Dass das Programm heute, nach einer Phase des Stillstandes und der Rückentwicklung zu Beginn dieses Jahrzehnts, wieder einen deutlichen Bedeutungsaufschwung erfährt und dass neue Impulse für die Bündelung der Städtebauförderung mit anderen Ressourcen gesetzt werden sollen, ermöglicht eine erfolgreiche Weiterentwicklung.

Dass es das Programm seit 1999 noch gibt, ist neben dem anhaltenden Bedarf angesichts zunehmender sozialer Polarisierung in den Städten darauf zurückzuführen, dass es bundesweit Kräfte mobilisiert hat, die es weitergetragen und weiterentwickelt haben. Dies und auch die fortgesetzte öffentliche Aufmerksamkeit für sozial benachteiligte Quartiere kann schon als Teil der Zielerreichung gewertet werden. Aber welche Wirkungen hat es in den Gebieten gehabt? Woran lässt sich dies messen?

Das Stabilisierungsziel enthält schon von seinem Grundgedanken her unterschiedliche Dimensionen: einerseits die Vorstellung von einer „stabilen“ Sozialstruktur (Kompositionsziel), zum anderen die Verbesserung der Situation benachteiligter Bevölkerungsgruppen (Integrationsziel). Die Analyse der Fallstudien sowie die Diskussionen in den evaluationsbegleitenden Workshops legen nahe, dass in der Praxis der Sozialen Stadt das Integrationsziel überwiegt.

Beide Zielstellungen erlauben einen weiten Interpretationsspielraum in der Umsetzung und stehen in einem Spannungsverhältnis. Eine Rolle spielt dabei die Abmilderung von Beeinträchtigungen, die

auf das Leben im Quartier zurückzuführen sind (sog. Quartiereffekte oder auch Kontexteffekte).¹⁷⁸

Stabilisierungseffekte lassen sich nicht auf einzelne Wirkungsbereiche reduzieren. Vielmehr ist das Programm darauf angelegt, motivationale, materielle und verfahrensbezogene sowie symbolische Wirkungen zu erzielen, aus deren Zusammenwirken Beiträge zur Stabilisierung entstehen können. Angesichts der Komplexität der Kontexteffekte, denen die Menschen in den Quartieren ausgesetzt sind, kann von Folgendem ausgegangen werden: Eine Stabilisierung tritt vor allem dann ein, wenn mehrere Dimensionen sozialer Benachteiligung im Rahmen der Programmumsetzung mit möglichst vielschichtigen Einzelmaßnahmen bearbeitet werden. Auf diese möglichen Dimensionen von Stabilisierung wird nachfolgend detailliert eingegangen.

Die Stabilisierung eines Quartiers kann nicht damit gleichgesetzt werden, dass die Lebenschancen der zu Beginn einer Gesamtmaßnahme vorgefundenen Wohnbevölkerung verbessert werden. Die besondere sozialräumliche Komponente der Sozialen Stadt besteht ja gerade darin, jenseits der individuellen Förderung an den quartiersbezogenen Rahmenbedingungen der Lebenschancen anzusetzen, die über die soziale Zusammensetzung ihrer Bevölkerung hinausgehen. Von Stabilisierung des Quartiers kann nur dann gesprochen werden, wenn auch die im Rahmen der Fluktuation nachrückende Bevölkerung eine allmähliche Verbesserung ihrer Lebensperspektiven erwarten kann.

Dementsprechend müssen Strategien zur Stabilisierung immer den Sozialraum insgesamt und damit sowohl (baulich-räumliche) Veränderung im Quartier als auch eine Besserung der Lage seiner Bevölkerung im Blick haben.

Fragt man vor dem Hintergrund dieser Überlegungen nun nach Stabilisierungserfolgen und -grenzen, so ergeben sich im Zusammenhang mit der Programmatik und der Instrumentierung der Sozialen Stadt mehrere Dimensionen einer Stabilisierung auf Quartiersebene. Sie müssen sorgfältig daraufhin untersucht werden, ob sie die Quartiersbevölkerung tatsächlich erreichen:

- Verbesserung von Lebensbedingungen durch Aufwertung des baulich-räumlichen Umfelds,
- Verbesserung von Lebenschancen durch bessere soziale Infrastruktur und Angebote,
- Verbesserung der Sozialisationsbedingungen durch positive Rollenbilder und Möglichkeiten, positiven sozialen Lernens,

- Aufwertung des Quartiersimages zur Vermeidung von Stigmatisierung und Diskriminierung und damit einhergehender zusätzlicher Benachteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner, sowie
- Stärkung der Position des Quartiers im lokalen politisch-administrativen System durch leistungsfähigere Governance-Strukturen.

Aus diesen Ansatzpunkten für eine Stabilisierung der Quartiere wurden bei Programmbeginn die Handlungsfelder abgeleitet, die für die Gemeinschaftsinitiative formuliert worden sind. Die wichtigsten Handlungsfelder wurden im Rahmen dieser Zwischenevaluation beleuchtet. Im Folgenden soll nun überprüft werden, inwiefern das Programm Soziale Stadt in den hier genannten Dimensionen stabilisierende Beiträge leisten konnte.

5.1 Verbesserung von Lebensbedingungen durch Aufwertung des baulich-räumlichen Umfelds

Diese Dimension ist vor allem mit Maßnahmen im Handlungsfeld Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum verbunden (vgl. Kapitel 4.1). Hier zeigt sich ein weitgehend positives Bild: Mit Hilfe der Programmförderung konnten in vielen Gebieten vor allem durch Aufwertung des Wohnumfeldes und der Infrastruktur die Lebensbedingungen verbessert werden. Allerdings zeigen sich auch Ambivalenzen und Grenzen bei der Mitwirkungs- und Investitionsbereitschaft der Grundstücks- und Immobilieneigentümer. In Quartieren mit erheblichen Sanierungsrückständen gelingt es im Rahmen der Sozialen Stadt häufig nicht ausreichend, die private Investitionstätigkeit als Voraussetzung für eine längerfristig unauffällige Entwicklung zu stabilisieren. Eher scheint dies in Städten mit insgesamt nur geringer sozialer Polarisierung und Stigmatisierung zu gelingen, die genügend Ressourcen dafür zur Verfügung stellen können, um die Attraktivität eines Quartiers wiederherzustellen. Das Engagement von Wohnungseigentümern mit größeren Beständen in Wohnquartieren der Nachkriegszeit hat ebenfalls dazu beigetragen, im Zusammenspiel zwischen baulich-räumlichen Aufwertungsmaßnahmen, Stärkung der sozialen Infrastruktur und Quartiersmanagement das Image und damit die Attraktivität von Quartieren so weit zu stabilisieren, dass sich auch längerfristige Instandhaltungs- und moderate Modernisierungsinvestitionen wegen der verbesserten Vermietungsperspektiven lohnen.

¹⁷⁸ Stellvertretend für die umfangreiche stadtsoziologische Diskussion über Kontexteffekte sei auf den Überblick in Friedrichs (2014) hingewiesen.

Dagegen stellt sich vor allem in ökonomisch weniger dynamischen Großstädten die Lage schlechter dar. Gerade hier können oft selbst für sich genommen erfolgreich abgeschlossene bauliche Maßnahmen keine weitergehenden Wirkungen entfalten. Daher ist es auch folgerichtig, wenn einige Ländervertreter konstatieren, dass sich in zahlreichen Gebieten bei weitgehend abgeschlossener städtebaulicher Aufwertung weitere Verschlechterungen der Situation zwar vermieden wurden, die Gesamtsituation jedoch nicht wesentlich verbessert werden konnte. Dies bestätigt die Einschätzung, dass zeitlich begrenzte, städtebauliche Investitionen allein nicht ausreichen, um eine Stabilisierung zu erreichen. Es gibt daher im Programm Soziale Stadt eine Reihe von Gebieten, die nach Abschluss der im städtebaulichen Konzept vorgesehenen baulich-investiven Maßnahmen einer weiteren Förderung bedürfen, weil dort mehr oder weniger dauerhaft sozialstrukturelle Problemlagen vorzufinden sind oder sich reproduzieren (vgl. u. a. Kapitel 4.1 und 4.3).

5.2 Verbesserung von Lebenschancen durch bessere (soziale) Infrastruktur und Angebote

Für diese Dimension sind v. a. Ergebnisse und Wirkungen der Handlungsfelder Schule und Bildung, Zusammenleben und soziale Integration und Lokale Ökonomie relevant (vgl. Kapitel 4.3, 4.4 und 4.7). Diese sind allerdings nur in geringem Maße oder allenfalls indirekt Gegenstand der städtebaulichen Förderung. Als ein Schwerpunkt erweist sich in allen Bundesländern die bauliche Anpassung der sozialen Infrastruktur. Mit der verbesserten Infrastruktur (v. a. Gebäude, Räume, Ausstattung), so die Erwartung, werden die Voraussetzungen für bessere Angebote geschaffen, die ihrerseits z. B. zu einer Erhöhung von Bildungschancen oder einer effektiveren Sozialberatung führen. Auch hier kann eine stabilisierende Wirkung der Programmförderung beobachtet werden. Dies betrifft neben materiellen Wirkungen v. a. auch motivationale Wirkungen, wenn der Förderstimulus z. B. Bildungsträger oder soziale und kulturelle Einrichtungen zu Angebotsverbesserungen bewegt. Andererseits ist zu unterstreichen, dass in den vergangenen Jahren viele Kommunen zur Reduzierung oder Schließung offener sozialer und kultureller Angebote (Stadtteilbibliotheken, Schwimmbäder etc.) gezwungen waren.

Betrachtet man das Zusammenspiel von baulich-investiven Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Infrastruktur einerseits und in ihnen angesiedelten bzw. stattfindenden sozialen Aktivitäten andererseits, so stellt die Verknüpfung zwischen beiden eine wesentliche Säule der Konzeption der



Gründercampus Offenbach-Östliche Innenstadt

Foto: Bernhardt Link

Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt dar. Die verfügbaren Städtebaufördermittel lassen in der Regel den Aus-, Um- oder Neubau ausgewählter Einrichtungen zu, die dann durch traditionelle städtische Angebote, gemeinnützige Projektträger und zivilgesellschaftliche Initiativen genutzt oder durch Neuprofilierung, Öffnung oder Weiterentwicklung qualifiziert werden sollen. Hierzu haben auch die Modellvorhaben richtungsweisende Beispiele geliefert.

Das Programm Soziale Stadt bildet auf diese Weise häufig einen wirkungsvollen Katalysator für die Schaffung und Stabilisierung sozialer Netzwerke sowie den Aufbau von Gemeinwesenarbeit und sozialen Begegnungsangeboten. Voraussetzung hierfür ist, dass sich mittel- bis langfristig zivilgesellschaftliche, unternehmerische oder kommunale Finanzierungsmodelle finden, um die Netzwerke und Angebote aufrecht zu erhalten. Allerdings hat sich gezeigt, dass eine leistungsfähige Nachfolgefinanzierung im zivilgesellschaftlichen oder unternehmerischen Bereich in der Praxis äußerst selten ist. Gleichwohl lässt sich in einigen Städten beobachten, dass über eine Serie von unterschiedlichen, überörtlichen, öffentlichen Förderkonstruktionen oder die Übernahme von Projekten in das Angebot der lokalen Sozialpolitik eine Verstetigung herbeigeführt werden kann.

Wenn sich hingegen schon während der Laufzeit der Fördermaßnahme keine kritische Masse zur Veränderung des örtlichen sozialen Miteinanders entfalten konnte, sind die sichtbaren Beiträge durch den zaghafte Ausbau von Treffpunkten oder kleineren Quartierszentren als fragil einzuschätzen. Insofern kommt größeren Netzwerk- oder Campuslösungen eine wichtige Rolle für die Stabilisierung zu. Diese können sich auf eine institutio-

nelle Verankerung in die örtliche Stadtentwicklung stützen und an einem Ort vielfältige Einrichtungen bündeln. Um sie auf den Weg zu bringen, sind alleine investive Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur nicht hinreichend. Hier gilt es, über die ressortübergreifende Zusammenarbeit eine ganzheitliche Quartiersentwicklung zu forcieren. Ebenso erforderlich erscheinen eine sorgfältige konzeptionelle Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen der Quartiersbevölkerung, der niedrigrschwelligeren und für ein breites Spektrum von Zielgruppen geeigneten Ausgestaltung von Räumlichkeiten und Ausstattungen, eine gemeinsame Entwicklung mit den künftigen Nutzerinnen und Nutzern zur Sicherstellung von Akzeptanz und Aneignungsfähigkeit sowie eine frühzeitige Sicherung der zu erwartenden Folgekosten des Betriebs von sozialen Infrastruktureinrichtungen. Das Programm zeigt, dass in diesem Zusammenhang Umnutzungen und Angebotsergänzungen an bestehenden Einrichtungen besonders gut geeignet für sozial benachteiligte Quartiere sind.

In Zukunft gilt es allerdings daran zu arbeiten, dass eine derartige Übernahme in mehr Quartieren gelingt. Dazu ist es erforderlich, bereits in einem frühen Stadium der Programmumsetzung einen Schwerpunkt darauf zu legen, belastbare Akteursnetzwerke aufzubauen und gemeinsam mit anderen Fachressorts die Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen. An Grenzen stoßen die genannten Angebote dort, wo bestimmte Zielgruppen, die von starker Deprivation betroffen sind, nicht erreicht werden. Hier kommt sozialer Arbeit, insbesondere Gemeinwesenarbeit, nach wie vor eine Schlüsselrolle zu (vgl. auch den nachfolgenden Abschnitt).

5.3 Verbesserung der Sozialisationsbedingungen durch positive Rollenbilder und Möglichkeiten positiven sozialen Lernens

Die Stabilisierungserwartung in dieser Dimension bezieht sich auf soziale Interaktionen im Alltag, die kaum direkt durch die Programmförderung beeinflusst werden können. Indirekt können hier Ergebnisse und Wirkungen erzielt werden, wenn die Förderung zu besseren Gelegenheitsstrukturen im Quartier führt (vgl. u. a. Kapitel 4.3, 4.4, 4.5, 4.7). In den Fallstudien finden sich dazu einige Hinweise, allerdings wird immer wieder auf die Grenzen der Städtebauförderung hingewiesen, v. a. nach Abschaffung der Modellvorhaben.

Detaillierte Bewertungen von Handlungsstrategien zu dieser Stabilisierungsdimension liegen nicht vor, und überdies wäre die Bewertung dieser Maßnah-

men und der avisierten Verhaltensweisen mit subjektiven Normalitätsvorstellungen verbunden und somit kaum verallgemeinerbar. Einschlägiger als das Programm selbst sind hier sicherlich (inzwischen) die Komplementärprogramme wie z. B. BI-WAQ oder LOS/SVO/JUSTIQ.

Projekte zur besseren Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt oder zur Verbesserung ihrer Grundqualifikationen, die über die Soziale Stadt gefördert werden, stützen sich auf die oben bereits dargestellte Verknüpfung zwischen der baulichen Herstellung (neuer) sozialer Infrastruktureinrichtungen einerseits sowie der Schaffung ganzer Bündel niedrigrschwelliger Angebotsformen andererseits. Dabei werden beispielsweise Handlungsfelder wie Sport, Bildung und Qualifikation, Lokale Ökonomie und Integration in ortsangepasster Weise miteinander kombiniert und für das Einüben eines neuen Miteinanders im Quartier in fruchtbarer Weise genutzt (vgl. 4.5.2).

Es gibt viele Beteiligungs- und Aktivierungsinstrumente, die mit Quartiersmanagement und Verfügungsfonds zivilgesellschaftliche Initiativen zur interkulturellen, intergenerationalen oder anderen sozialen Begegnung in den Fördergebieten zur Verfügung stehen. Sie bieten bei einer ausreichenden Mittelausstattung eine Reihe von Möglichkeiten zur kleinräumigen Erprobung von Formen des Miteinanders und des sozialen Lernens. In diesen Fällen können sie als eine wesentliche Errungenschaft der Sozialen Stadt auf dem Weg zu einem intensivierten Stadtleben an Orten begriffen werden, die tendenziell nur über geringes soziales Kapital verfügen. Sie bieten überdies Ansatzpunkte für Integrationsarbeit im Quartier, auch wenn ihr Erfolg angesichts hartnäckiger Stigmatisierungsphänomene und der Fragilität der geknüpften Netzwerke in der medialen Wahrnehmung offenbar nur eingeschränkt vermittelt werden kann (vgl. Kapitel 3.5).

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass auch die Aktivitäten in den Handlungsfeldern Integration, Schule und Bildung sowie Stadteilkultur und Sport wesentliche Voraussetzungen zur Verbesserung von Sozialisationsbedingungen schaffen. Allerdings können die überwiegend baulich-investiven Maßnahmen nur im Zusammenspiel mit sozio-integrativen Maßnahmen Wirkungen bei der Verbesserung von Lebenschancen entfalten. Hinweise darauf, ob und inwieweit dies im Einzelnen gelingt, finden sich kaum in den vorliegenden Unterlagen und insbesondere in den Fallstudien. Anlässe und Orte für interkulturelle Begegnungen und positives soziales Lernen bieten die neu geschaffenen oder aufgewerteten sozialen, kulturellen und sportlichen Einrichtungen mit den dort stattfindenden Angeboten. Einzelbeispiele weisen darauf hin,

dass mit integrierten Maßnahmen Zielgruppen erreicht werden können, die zuvor besonders von Ausgrenzung betroffen waren. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die vielfältigen Aktivitäten zur Beratung und Information von Frauen aus Familien mit Migrationshintergrund (Stichwort Stadtteilmütter, vgl. Kapitel 4.3), die als ein Beitrag zur Integration von Familien in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen verstanden werden können. Darüber hinaus können besondere Angebote in den Bereichen Sport, Jugend und Berufsbildung als Schlüssel für das soziale Lernen von Jugendlichen angesehen werden. Jedoch ist es selten gelungen, Ansätze und Aktivitäten dieser Art im Rahmen der Programmumsetzung in der Breite zu verankern.

Ob die Verstetigung solcher Angebote aus kommunalen oder anderen Mitteln gelingt, ist an unterschiedliche Bedingungen geknüpft. Zivilgesellschaftlich getragene soziale Angebote sind zwar äußerst wertvoll, doch gerade der Umgang mit starker Deprivation und abweichendem Verhalten ist auf professionelle sozialpolitische und sozialpädagogische Angebote angewiesen. Dies gilt insbesondere angesichts der weiterhin bestehenden oder gar erneut aufgetretenen Stigmatisierungen und Integrationsherausforderungen sozial benachteiligter Quartiere.

Vor dem Hintergrund zunehmender Armutsgefährdung sollte die sozialräumliche Stabilisierung von Quartieren mit hohen Anteilen von Haushalten, die von Transferleistungen abhängig sind (Langzeitarbeitslosigkeit, alleinerziehende Mütter, ärmere Rentner), im Blickfeld der Anstrengungen des Programms bleiben. Dabei sind auch die Erfahrungen zu berücksichtigen, die im Handlungsfeld Lokale Ökonomie gemacht wurden (vgl. Kapitel 4.7). Zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Armutsprobleme und ihrer sozialräumlichen Ausprägungen wird das Programm Soziale Stadt v.a. Anstöße geben können. Vor allem werden aber ressortübergreifende Anstrengungen in diesem Feld weiterhin von zentraler Bedeutung sein.

5.4 Aufwertung des Quartiersimages zur Vermeidung von Stigmatisierung und Diskriminierung

Die Bedeutung des Stadtteilimages für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung eines Quartiers und seiner Bewohner ist weitgehend unstrittig, wenngleich schwer messbar. Allerdings sind Images immer subjektive Wahrnehmungen; in einer pluralistischen und offenen Gesellschaft kann nicht von allgemeingültigen Images ausgegangen werden.

Eine genauere Betrachtung verdient an dieser Stelle die Differenzierung von Identität (Selbstbild) und Image (Fremdbild) eines Quartiers. Das negative Image von Gebieten, so lassen sich die Erkenntnisse der Fallstudien interpretieren, kann in einigen Fällen auf eine Häufung von Missständen etwa durch bauliche Vernachlässigung und funktionalen Wandel zurückgeführt werden. Dort ist offenbar die Verbesserung des Images durch die Anreize der Städtebauförderung möglich und kann sich dabei sogar in besonderem Maße auf die kommunikativen und organisatorischen Ansätze stützen, für die die Soziale Stadt steht. In den Fällen, die darüber hinaus von erheblichen Stigmatisierungen als soziale Problemgebiete oder Brennpunkte betroffen sind, ist die nachhaltige Beeinflussung des Images bzw. die Überwindung von Stigmatisierung schwierig. Dies haben einige Fallstudien deutlich gemacht. Bedeutsam ist hier, dass wenige negative Schlagzeilen, bisweilen hervorgerufen durch ein kleinräumige Konzentrationen von Kriminalität, Verwahrlosung oder abweichendem Sozialverhalten, ausreichen, das Negativimage eines Quartiers zu festigen – eine Stabilisierung im negativen Sinn. Trotz der Förderung der Sozialen Stadt ist es in derartigen Quartieren bis heute kaum gelungen, ihren negativen Ruf zu durchbrechen.

Die vielerorts ebenfalls beobachtbaren Zeichen stimmen allerdings positiv, dass es durch eine Verknüpfung von Aktivierung und Mobilisierung der örtlichen Bewohnerinnen und Bewohner, die Herausstellung von Besonderheiten insbesondere durch Kulturfestivals o.ä., die Durchführung von Straßenfesten, die Verbesserung der Ausstattung und des Angebots im Bildungsbereich und die Aufwertung des öffentlichen Raums gelingen kann, das in der Regel bessere Selbstbild eines Quartiers zum Ausgangspunkt für dessen selbstbewusstere Darstellung zu nutzen. Entsprechende Kampagnen sind zwar nur dann erfolgreich, wenn sie sich tatsächlich auf einen tragfähigen, inhaltlichen Kern stützen. Doch allein die über die Programmlaufzeit erzielbare verstärkte öffentliche Wahrnehmung kann die kleinräumige Lebensqualität eines Quartiers so ins Blickfeld rücken, dass sich mindestens eine Anerkennung seiner Qualitäten jenseits negativer Schlagzeilen erzielen lässt.

5.5 Stärkung der Position des Quartiers im lokalen politisch-administrativen System durch leistungsfähigere Governance-Strukturen

Vor allem über die integrierten Entwicklungskonzepte konnte das Programm dazu beitragen, in Verwaltung und Politik die Aufmerksamkeit für die benachteiligten Quartiere zu stärken (vgl. Kapitel 3.3).

Zudem hat das Programm in vielen Kommunen dazu geführt, dass sich ressortübergreifende Arbeitsgruppen gebildet haben oder anderweitige neue Formen der gebietsbezogenen ressortübergreifenden Zusammenarbeit entstanden sind. Ob die Unterstützung auch zu einem nachhaltigen Engagement und zur erhofften „Stadtpolitikerneuerung“ (Franke et al. 2000) führt, scheint jedoch zu einem großen Teil außerhalb der Einflussmöglichkeiten der Bund-Länder-Förderung zu liegen. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Einbeziehung relevanter Fachressorts auf der kleinräumigen Ebene (Kommune, Quartier) meist unabhängig davon gelingt, ob es entsprechende übergeordnete Ansätze (Bund, Land) gibt (vgl. Kapitel 3.2). Die Befunde vor Ort sind allerdings äußerst heterogen.

Offenbar bietet der Rahmen der Sozialen Stadt dann günstige Voraussetzungen dafür, ressortübergreifende Kooperationen auf Stadtteilebene zu organisieren, wenn in der Stadt die planungskulturellen Voraussetzungen dazu im Grundsatz gegeben sind. Die gängigen Grenzen einer solchen Zusammenarbeit – miteinander nicht in Einklang zu bringende Selbstverständnisse unterschiedlicher Ressorts, Aufgabenüberlastung usw. – können auch durch den sozialräumlichen Ansatz der Sozialen Stadt nicht grundsätzlich überwunden, aber ein Dialog angestoßen werden.

Neben Einbindung von Politik und Verwaltung ist auch eine engagierte Zivilgesellschaft eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Quartiere mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen bekommen. Das Quartiersmanagement ist unbestreitbar ein Schlüssel zur Stärkung von Beteiligung und Netzwerkarbeit. Die Aktivierungsarbeit, z.B. auch mittels Verfügungsfonds, hat vielerorts eine andere Form der Quartierspolitik „von unten“ und eine intensive Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen vor Ort durch die lokale Politik befördert. Allerdings werden die am stärksten marginalisierten Bevölkerungsgruppen häufig nicht erreicht. Und es ist auch derzeit völlig offen, ob es gelingen kann, die im Rahmen der Programmförderung eingeübten Formen der Beteiligung und Zusammenarbeit auch über das Ende der Förderung hinaus aufrecht zu erhalten.

5.6 Zusammenfassende Einschätzungen

Die fachlichen Strategien des Programms zur Stabilisierung der Quartiere sind plausibel. Allerdings ist zu beachten, dass das Programm Soziale Stadt sich von anderen Städtebauförderprogrammen unterscheidet, weil es als Teil einer ressortübergreifenden Gemeinschaftsinitiative konzipiert wurde. Deren Grundidee bestand darin, durch konzentrierte Anstrengungen mehrerer Ressorts die wirtschaftliche, soziale und städtebauliche Stabilisierung von Quartieren zu bewirken, die im Zuge der sozialen Polarisierung ins soziale Abseits zu geraten drohten.

Das Programm wurde dann als Einzelprogramm im Rahmen der Städtebauförderung gestartet, ohne dass der ressortübergreifende Ansatz verbindliche Form erlangt hätte. So konnte es ohne diese flankierende Ziele der Gemeinschaftsinitiative nicht immer vollständig erreichen. Angesichts seiner begrenzten Möglichkeiten kann festgestellt werden, dass die sozialen Ziele (der Gemeinschaftsinitiative) regelmäßig sehr bzw. zu hoch gesteckt sind. Die Schilderungen in den Fallstudien deuten auf eine Unterausstattung der Kommunen mit finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung dieser sozialen Ziele hin, was nicht mit Städtebaufördermitteln kompensiert werden kann.

Das Programm leistet mit den baulichen Maßnahmen und seinen flankierenden Instrumenten (integrierte Entwicklungskonzepte, Quartiersmanagement, Verfügungsfonds) einen sehr wichtigen Beitrag, in diesen Quartieren die baulichen Voraussetzungen für soziale Aktivitäten zu schaffen sowie Akteure zusammenzubringen und zu mobilisieren. Daraus kann im besten Fall eine kollektive Wirksamkeitserfahrung entstehen, die dann in soziale Kohäsion und Vertrauen übergeht.¹⁷⁹ Andererseits kann von einer begrenzten staatlichen Sonderförderung keine zuverlässige Stabilisierung erwartet werden, vielmehr ist Integration eine gemeinschaftliche Daueraufgabe. Das gilt insbesondere für die Quartiere, auf die neue soziale Herausforderungen (etwa durch neu zu integrierende Bevölkerungsgruppen) zukommen.

179 Das Konzept der „kollektiven Wirksamkeit“ wurde von Robert J. Sampson in die Diskussion um Kontexteffekte eingebracht und meint eine „soziale Kohäsion unter Nachbarn, kombiniert mit dem Willen, sich für das gemeinsame Wohl einzusetzen“ (Müller 2008: 8; siehe auch Sampson 2012: 149ff).

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Programm Soziale Stadt ist bereits einmal, nämlich rund fünf Jahre nach seinem Start, auf Bundesebene evaluiert worden. Die damaligen zentralen Aussagen insbesondere zu seinen Möglichkeiten und Grenzen, haben nach wie vor Gültigkeit (BMVBW 2004: 202). Im Vergleich zur damaligen Situation ist eine Konvergenz bei der Umsetzung durch die Länder und aktuell eine deutliche Stärkung des Programms auf Bundesebene zu verzeichnen. Dass viele Befunde zu seiner Umsetzung nach wie vor zutreffen, spiegelt einerseits die Kontinuität der Aufgabenstellung und eine konsolidierte Rolle des Programms wider, zeigt aber zugleich, dass einige eingeforderte Veränderungen in den vergangenen zehn Jahren noch nicht erreicht werden konnten. Dazu gehört ganz wesentlich die konsequente Umsetzung der Grundidee einer ressortübergreifenden Initiative für sozial besonders benachteiligte Gebiete auf Bundes- und Länderebene.

6.1 Fortführung des Programms

Das Programm Soziale Stadt will den Tendenzen zur sozialräumlichen Polarisierung entgegenwirken. Auch wenn sich im Zeitraum der Programmumsetzung die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert haben, so gilt ein erheblicher Anteil der Bevölkerung in diesen Stadtteilen als armutsgefährdet. Die Polarisierung von Vermögen und Einkommen hat in Deutschland wie in anderen Industrieländern zugenommen. Die soziale Entmischung in den Städten wird sich vermutlich auch weiter verstärken, und es kommen nicht zuletzt im Kontext neuer Zuwanderung aus EU-Staaten sowie der aktuellen Flüchtlingsbewegung neue soziale Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Diese Kontextbedingungen lassen darauf schließen, dass das Programm auch in Zukunft relevant ist.

Das Programm Soziale Stadt soll als Teil der Städtebauförderung fortgesetzt werden. Die Mittelausstattung (Bundesfinanzhilfen) sollte mindestens auf dem aktuell erreichten Niveau beibehalten werden. Die Länder sollten die Bundesfinanzhilfen möglichst vollständig abrufen. Die starken Schwankungen in der Bereitstellung von Bundesmitteln haben sich in der Vergangenheit für die Umsetzung des Programms als sehr hinderlich erwiesen. Wichtig für alle Akteure ist eine mittel- bis langfristige Verlässlichkeit der Mittelausstattung.

Das breite Spektrum der Handlungsfelder, das in den sozial benachteiligten Quartieren bearbeitet



Anlauf- und Beratungsstelle für Jugendliche Magdeburg-Neustädter Feld

Foto: empirica ag

werden soll, kann die Soziale Stadt als Programm der Städtebauförderung nicht allein abdecken. Es ist auf die Kooperation mit anderen Ressorts angewiesen und war daher von der ARGEBAU als Gemeinschaftsinitiative mehrerer Ressorts konzipiert. Unabdingbar für seine erfolgreiche Umsetzung ist daher die Ergänzung durch ein nationales Aktionsprogramm oder eine ressortübergreifende Strategie.

6.2 Neue Impulse für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit schaffen

Durch intensive bilaterale Kontakte auf Bundes- und in einigen Fällen auf Länderebene ist es während der Laufzeit des Programms gelungen, temporär oder punktuell Unterstützung durch andere Ressorts zu erreichen. In mehreren Ländern wurde zudem eine Ausweitung des Handlungsspektrums der Sozialen Stadt durch die Bündelung mit Strukturfondsmitteln ermöglicht. Ein koordiniertes, sozialraumbezogenes Handeln der dafür relevanten Fachressorts konnte jedoch bisher weder auf Bundes- noch auf Länderebene erreicht werden. Für kommunale Bündelungsaktivitäten fehlten daher wichtige Voraussetzungen. Schon früh wurde die fehlende Mittelbündelung auf und zwischen diesen Ebenen als die Achillesferse des Programms (DIfU 2003: 229) bezeichnet. Dieser Befund trifft unverändert zu.

Es bedarf daher eines neuen deutlichen Impulses für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit. Die

von der Bundesregierung bereits angestoßene ressortübergreifende Strategie und v.a. der „Investitionspakt soziale Integration im Quartier“ sowie die „Modellvorhaben Miteinander im Quartier“ können hierzu neue Wege weisen. Alternativ oder ergänzend erscheint aktuell auch ein neues nationales Aktionsprogramm sinnvoll und machbar.

Initiierung eines neuen nationalen Aktionsprogramms zur sozialen Integration

In den kommenden Jahren werden auf die Kommunen neben den bereits bestehenden Aufgaben noch weitere, erhebliche Integrationsherausforderungen zukommen. Durch die seit 2015 enorm angewachsene Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern, deren Verbleib im Land derzeit noch nicht geregelt ist und deren räumliche Verteilung aktuell noch nicht prognostiziert werden kann, sind Fragen der Unterbringung, der sozialen Versorgung sowie der wirtschaftlichen und nachbarschaftlichen Integration von weiteren Zuwanderergruppen zu klären. Damit stellt sich die Stärkung des sozialen Zusammenhalts zwischen der einheimischen und neu zugewanderten Bevölkerung nochmals stärker als Herausforderung. Es ist nicht auszuschließen, sondern eher wahrscheinlich, dass die Bewältigung dieser Aufgaben sich zu einem großen Teil in Gebieten abspielen wird, die zur Förderkulisse der Sozialen Stadt gehören oder in der Vergangenheit gehört haben.

Integration findet in konkreten Lebenszusammenhängen, durch Begegnung in der Nachbarschaft, am Arbeitsplatz, in Kita und Schule statt. Die Herausforderungen für eine erfolgreiche Integration werden sich also weiterhin in denjenigen Handlungsfeldern stellen, die auch schon in der Vergangenheit für das Programm bzw. die Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt zentral waren, nämlich Soziales, Wohnen, Bildung, Arbeit, Integration, Gesundheit und Umwelt. Ein integrierter gebietsbezogener Förderansatz, der ressortübergreifend angelegt ist und städtebaulich-investive Maßnahmen mit sozio-integrativen Fördertatbeständen verbindet, ist demnach für die Bewältigung der neuen Herausforderungen sehr relevant und problemadäquat.

Es erfordert einen starken politischen Willen, eine gemeinschaftliche Anstrengung mehrerer Bundes- und Länderressorts ins Leben zu rufen. Dieser Wille entsteht in der Regel nur vor dem Hintergrund eines unabwiesbaren und öffentlich wahrgenommenen Problemdrucks. Diese Situation ist aktuell gegeben, was eine erneute gemeinschaftliche Initiative zur Bewältigung der enormen Integrationsaufgaben nahe legt. Es könnte eine ressortübergreifende nationale Strategie zur sozialen In-

tegration ins Leben gerufen werden, die auf unterschiedlichen Programmen zur Förderung investiver und nicht investiver Maßnahmen aufbaut. Das Aktionsprogramm sollte u. a. die Schnittstellen der zuständigen Rechtsgrundlagen, insbesondere im SGB und BauGB, beleuchten und systematisch Anschlussmöglichkeiten schaffen. Das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt sollte als quartiersbezogenes Programm in diese Strategie sinnvoll integriert werden. In den sozial benachteiligten Gebieten könnte die Soziale Stadt als Vernetzungs- und Aktivierungsinstanz, bei der Wohnraumversorgung, in der Gestaltung des öffentlichen Raums und bei der Bereitstellung und Qualifizierung der erforderlichen sozialen Infrastruktur eine gebietsbezogene Leitfunktion übernehmen.

Im Sinne einer gemeinsamen Initiative sollten bereits an der Formulierung der Zielsetzungen und der Konstruktion eines solchen Aktionsprogramms neben den Städtebauförderungsreferaten alle anderen relevanten Fachressorts auf Bundes- und Länderebene beteiligt werden. Die ressortübergreifende Strategie Soziale Stadt könnte zur Vorbereitung des Aktionsprogramms genutzt werden. Darüber hinaus sollte jedoch das nationale Aktionsprogramm auch andere Akteure, wie z.B. Wohnungswirtschaft, Wohlfahrtsverbände oder Stiftungen, einbinden. Die Idee des BMUB für eine Bundesstiftung Soziale Stadt, die privates Engagement anstoßen und unterstützen soll, könnten daher ebenfalls in das Aktionsprogramm einfließen und gemeinsam mit anderen Fachressorts weiterentwickelt werden.

Intensivierung der Bemühungen um eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und Ressourcenbündelung auf Bundes- und Länderebene

Unabhängig davon, ob ein neues nationales Aktionsprogramm zur sozialen Integration unter Einbeziehung des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt zustande kommt, müssen die bereits begonnenen Bemühungen um eine ressortübergreifende Zusammenarbeit intensiviert und zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden. Der von der Bundesregierung eingeschlagene Prozess zur Entwicklung einer ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt bietet die geeignete Grundlage für einen solchen neuen Impuls. Die bisherigen Bemühungen haben allerdings gezeigt, dass einem sozialräumlichen Ansatz jenseits der Städtebauförderung nur in wenigen fachlichen Zusammenhängen ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Die Aufgabe, weitere Ressorts hinter einem bereits bestehenden Programm zu versammeln, hat sich ebenfalls als schwer lösbar erwiesen.

Die bisher gesammelten Erfahrungen sollten für einen neuen Anlauf genutzt werden. Dabei sollte gegenüber den Partnern deutlicher herausgestellt werden, dass ein gemeinsames Produkt mehrerer Ressorts am besten geeignet ist, um auf die sozial-räumliche Konzentration sozialer Herausforderungen angemessen reagieren zu können. In einem intensiven Dialogprozess sollten von den anderen Ressorts möglichst viele fachliche Anregungen aufgegriffen werden. Statt die Federführung bei einem Resort anzusiedeln, dem sich andere anschließen, sollte eher eine Kooperation auf Augenhöhe in einer gemeinsamen, gleichberechtigten Konstruktion angestrebt werden.

Nach den Erfahrungen der bisherigen Umsetzung gelingen die Aktivitäten zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit und Ressourcenbündelung nur unter der Voraussetzung, dass für die adressierten Ressorts ein Mehrwert erkennbar wird. Damit ein solcher Mehrwert identifiziert werden kann, muss den anderen Fachressorts der sozial-räumliche Ansatz des Programms Soziale Stadt vorgestellt und jeweils auf ihr Handlungsfeld bezogen erläutert werden. Es sollte dargelegt werden, wo durch Synergien für ihr eigenes Handeln verstärkende Wirkungen erzielt werden können und wie die Soziale Stadt andere Programme oder Maßnahmen so unterstützen kann, dass deren Wirkung erhöht wird.

Der Dialog für das Handeln im Quartier sollte in erster Linie über den Abgleich fachlicher Strategien geführt werden, um dann in einem zweiten Schritt Möglichkeiten des gebietsbezogenen Handelns auszuloten. Der Gebietsbezug, der sich aus den Anforderungen an die Städtebauförderung ergibt, sollte bei ressortübergreifenden Aktivitäten durch einen breiteren Sozialraumbezug ergänzt werden. Dabei stellen vor allem Investitionen in die soziale Infrastruktur und die Aktivitäten der Quartiersmanager wichtige Beiträge dar.

Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass offene Appelle in den politischen Raum hinein oder auf der Führungsebene der Ressorts kaum zum Erfolg führen. Auch von den ressortübergreifenden Arbeitsgruppen auf Länderebene konnten nur wenige Impulse in die Verwaltung hineingetragen werden. Bewährt haben sich bilaterale, auf einzelne Programme und Initiativen anderer Ressorts fokussierte Kontakte und Abstimmungen auf der operativen Ebene.

Da es sich hierbei um einen sehr zeitaufwendigen und langfristigen Prozess handelt, sollten sich die Aktivitäten zur ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf Bundes- und Länderebene auf jene einzelnen Fachabteilungen innerhalb der Ministerien konzentrieren, die einen Beitrag zur sozia-



Wohnumfeld Mueßer Holz, Schwerin

Foto: Sascha Hilgers

len Integration in benachteiligten Quartieren leisten können.

Auch wenn die Bündelungsanstrebungen vor allem auf der operativen Ebene Erfolg versprechen, ist eine Rückendeckung durch die Verwaltungsspitze unerlässlich. Von Bund und Ländern sollten entsprechende Kabinettsbeschlüsse angestrebt werden. Im Bund ist dies durch den Prozess zur Entwicklung einer ressortübergreifenden Strategie Soziale Stadt bereits eingeleitet worden. Die neue Initiative des Bauressorts, für bundeseigene Projekte und Programme zur Umsetzung der ressortübergreifenden Strategie 10 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen („Modellvorhaben Miteinander im Quartier“), ist zu begrüßen. Sie sollte genutzt werden, um Kooperationsprozesse für ressortübergreifende Interventionen auf den verschiedenen Ebenen anzustoßen, die eine Verstetigung erwarten lassen. Diese Prozesse sollten unbedingt begleitend evaluiert werden, um Anregungen für Optimierung und Mainstreaming zu generieren.

Die Bundestransferstelle soll die Verantwortlichen des BMUB und des BBSR dabei unterstützen, ressortübergreifende Schnittstellen für eine gemeinsame quartiersbezogene Arbeit zu identifizieren, Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu projektieren und die für eine Kooperation relevanten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den anderen Fachressorts zu gewinnen. Im Zuge des dadurch angestoßenen Austauschs können rechtzeitig relevante Aktivitäten identifiziert werden, die sich für eine Kooperation mit dem Programm Soziale Stadt anbieten. Gemeinsam mit den Verantwortlichen kann die Bundestransferstelle Initiativen für gebietsbezogene Angebote und Maßnahmen entwickeln und deren Implementation unterstützen

6.3 Fokussierung des Programms im Rahmen der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung wurde nach der Einführung des Programms Soziale Stadt durch die Einzelprogramme Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Stadtumbau Ost und West sowie Kleinere Städte und Gemeinden in mehreren Stufen stark ausdifferenziert. Dies bildet eine gute Voraussetzung dafür, der spezifischen Rolle des Programms Soziale Stadt im Kontext der Städtebauförderung deutlicher Rechnung zu tragen. Diese besteht darin, gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten und Gemeinden zu wirken und deren negative Auswirkungen zu lindern.

Hierfür werden einerseits die investiven Mittel eingesetzt, andererseits mit dem integrierten Planungsansatz, dem Quartiersmanagement und dem Verfügungsfonds ressortübergreifende, vernetzende und aktivierende Leistungen erbracht. Mehrere Bundesländer planen derzeit einen Neustart des Programms, indem sie ihre inhaltlichen und räumlichen Handlungsschwerpunkte neu justieren. Das bietet die Chance, die Gebietskulisse unter aktuellem Blickwinkel noch besser an der Zielsetzung und den aktuellen Herausforderungen des Programms auszurichten.

Die Länder sollten dabei gemeinsam mit dem Bund geeignete Vorkehrungen treffen, dass keine Kommune, die aus Gründen der Haushaltskonsolidierung nicht die verfügbaren Förderangebote nutzen kann, den Förderzugang verliert. Hier sollte der kommunale Eigenanteil abgesenkt und die Möglichkeit eröffnet werden, ihn durch Leistungen Dritter zu ersetzen.

Die Finanzhilfen sollen mit dem Programm Soziale Stadt dafür eingesetzt werden, eine weitere negative Entwicklung von Gebieten mit erheblichen sozialen Problemlagen einzudämmen. Eine negative soziale Dynamik oder eine deutliche soziale Benachteiligung der Gebietsbevölkerung sind dabei die entscheidenden Kriterien für die Auswahl der Gebiete. Gleichzeitig sollten die Gebiete in der Regel städtebauliche Mängel oder insbesondere Defizite der sozialen Infrastruktur aufweisen. Für die Identifizierung dieser Gebiete sollten die Länder und die Kommunen geeignete Indikatoren benennen, die eine Grundlage der Gebietsauswahl bilden.

Gefördert werden sollten Quartiere, die in eine soziale Randlage geraten sind oder in denen sich Anzeichen für eine negative Entwicklung nachweisen lassen (Präventionsgebiete). Dies kann auch angenommen werden, wenn sich die Quartiere vor die Notwendigkeit gestellt sehen, neue soziale Herausforderungen zu meistern.

Ebenfalls gefördert werden sollten Quartiere, die als Zuzugs- oder transitorische Gebiete über längere Zeiträume eine ausgeprägte Integrationsleistung für die Stadt übernehmen. In letzteren müssen Anstrengungen zur sozialen Integration und zur Verbesserung der Bildungserfolge intensiv unterstützt werden. Maßnahmen zur städtebaulichen Aufwertung sind in allen Gebieten kein Selbstzweck, sie müssen dem Ziel der sozialen Ausgewogenheit dienen.

Die Frage nach der Förderfähigkeit eines Gebiets sollte sich auch daran entscheiden, ob ein integriertes Konzept die konkreten Ziele aus den Handlungsnotwendigkeiten ableiten kann und die erforderlichen Potenziale und Ressourcen benennt, damit diese Ziele in einem bestimmten Zeitraum erreicht werden können. Zudem sollten mit den Kommunen und weiteren Begünstigten (soziale Träger, Wohnungsbaugesellschaft) möglichst frühzeitig konkrete Verabredungen getroffen worden sein, wie die durch das Programm angestoßenen Prozesse und Strukturen nach Beendigung der Förderung weitergeführt werden sollen.

Für eine erfolgreiche Programmumsetzung ist eine plausible Abgrenzung der Fördermaßnahme notwendig. Dies betrifft nicht nur einen schlüssigen räumlichen Gebietsumgriff, sondern auch die Einbeziehung der (sozialen) Einrichtungen und Akteure, die für die Aufgaben relevant sind. Im Interesse einer erfolgreichen Aktivierung der Bewohnerschaft sollten die Einzugsbereiche der Stadtteilbüros nicht zu groß sein. In sehr großen Gebieten sind daher mehrere Stadtteilbüros einzurichten.

6.4 Ziele und Handlungsfelder des Programms überprüfen und justieren

Im ARGEBAU-Leitfaden und in den Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung werden viele Handlungsfelder benannt und mit Zielen untersetzt. Dabei bleibt häufig unklar, ob sich die Ziele auf das Programm der Städtebauförderung oder die Gemeinschaftsinitiative beziehen. Welche inhaltlich-thematischen Handlungsfelder vor Ort im Vordergrund stehen, ergibt sich aus den Zielstellungen, die in den IEK formuliert werden. Das Kernproblem bei der Umsetzung besteht darin, dass die Möglichkeiten, die formulierten Ziele allein mit Hilfe des Programms Soziale Stadt zu erreichen, begrenzt sind. Das führt in der Praxis häufig dazu, dass hohe Erwartungen geweckt, aber nicht eingelöst werden.

Eine gemeinsam zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmte Programmstrategie sollte nach dem Vorbild anderer Städtebauförderprogramme genutzt werden, die

Ziele zu präzisieren, die mit der Sozialen Stadt erreicht werden können. Als Kernkompetenzen des Programms haben sich die baulich-investiven Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfelds und der sozialen Infrastruktur sowie die vielfältigen Aktivitäten des Quartiersmanagements zur Aktivierung, Beteiligung und Vernetzung in den Gebieten erwiesen. Flankiert wird dies von Impulsen für soziale Maßnahmen, beispielsweise über den Verfügungsfonds. Investive Maßnahmen und die Arbeit des Quartiersmanagements sollten stärker als die zwei zentralen Säulen des Programms herausgestellt werden. Im Unterschied zu anderen Programmen der Städtebauförderung kommt der Arbeit des Quartiersmanagements aufgrund der Aufgabenstellung, an den sozialen Problemlagen anzusetzen, ein deutlich höherer Stellenwert zu.

Um die Lebenschancen der Quartiersbewohner nachhaltig zu erhöhen, sind weiterhin Anstrengungen zur Verbesserung frühkindlicher und schulischer Bildung, zur Gestaltung der Bildungsübergänge, erleichterten Zugängen zu Ausbildung und Weiterbildung und zu beruflicher Qualifizierung erforderlich. Das Programm Soziale Stadt kann in diesem Zusammenhang einen Beitrag zur Qualifizierung der Bildungsinfrastruktur und Entwicklung oder Stärkung quartiersbezogener Bildungsnetzwerke leisten. Diese Maßnahmen sollten mit Initiativen der für Bildung und Frühe Hilfen zuständigen Fachressorts verknüpft werden.

Die Anstrengungen zur Integration von Zuwanderern in den Quartieren müssen verstärkt werden. Hier können Synergien insbesondere in den Bereichen Bildung, Jugendarbeit und Gesundheit sowie durch die Netzwerkarbeit des Quartiersmanagements erzielt werden. Zur Stärkung der Zivilgesellschaft bei der Integration sollten Migrantenorganisationen stärker angesprochen und einbezogen sowie lokale Patenschaften initiiert werden. Bei der Aktivierung der Quartiersbewohnerschaft sollten Zuwanderer stärker berücksichtigt werden. Ergänzende soziale Maßnahmen zur verbesserten Integration ergeben sich aus den lokalen Erfordernissen, wobei sich deren direkte Förderung durch das Programm Soziale Stadt im Wesentlichen auf experimentelle Projekte und innovative Impulse konzentrieren wird.

6.5 Strategische Bedeutung der integrierten Entwicklungskonzepte stärken

Die integrierten Entwicklungskonzepte (IEK) führten erstmals in vielen Kommunen zur interdisziplinären Erarbeitung von Entwicklungszielen für städtische Teilräume und konnten in neue Formen der



Bildungs- und Kulturzentrum Lindenhain Fürth

Foto: elan GmbH

Bürgerbeteiligung eingebettet werden. Sie haben sich als Instrument bewährt, um die Potenziale in den Quartieren herauszuarbeiten, Ziele zu formulieren, Handlungsfelder zu benennen und Indikatoren für die Überprüfung der Zielerreichung festzulegen. Allerdings erfüllen sie noch nicht überall überzeugend ihre Steuerungsfunktion.

In den IEK sollte eine quartiersbezogene Strategie herausgearbeitet werden, aus der sich die Einzelmaßnahmen schlüssig ableiten. Die gebietsbezogenen Ziele sind aus den gesamtstädtischen Schwerpunktsetzungen zu entwickeln bzw. mit diesen abzustimmen.

Zudem sollte darauf geachtet werden, dass die IEK regelmäßig weiterentwickelt werden und als verbindliche Grundlage für die Projektauswahl dienen. Darüber hinaus sollten die Ergebnisse der kommunalen Selbstevaluation in die Fortschreibung der IEK einfließen (siehe Empfehlungen zum Wissenstransfer und zur Begleitforschung).

6.6 Qualität der Quartiersmanagements sichern

Die Quartiersmanagements stellen immer wieder ihre Kompetenzen bei der Aktivierung der Gebietsbevölkerung und bei der Bildung und Stabilisierung von Netzwerken unter Beweis. Sie bilden eine zentrale Schnittstelle zwischen den Akteuren vor Ort und der kommunalen Politik und Verwaltung.

Damit diese Aufgaben neben der Projektentwicklung, der Steuerung der Programmumsetzung und des Berichtswesens erfolgreich umgesetzt werden können, bedarf es einer ausreichenden per-



Sanierte Wohnhäuser Konstanz-Berchen

Foto: empirica ag

sonellen Ausstattung der Quartiersmanagement-Teams und einer Vor-Ort-Präsenz in den Gebieten. Die erforderliche personelle Ausstattung ist von der Größe des Gebiets und der Gesamtmaßnahme abhängig. Zudem sollte bei der Einrichtung der Quartiersmanagements bzw. bei der Beauftragung von Dienstleistern von den Kommunen darauf geachtet werden, dass sich die Teams möglichst interdisziplinär (z.B. mit sozialpädagogischer und stadtplanerischer Kompetenz) und divers (in Bezug auf Geschlecht, Herkunft etc.) zusammensetzen und über die benötigten interkulturellen und fachlichen Kompetenzen verfügen.

Die Beteiligungsaktivitäten der Quartiersmanagements sollen über die Begleitung der investiven Maßnahmen hinausgehen.

6.7 Verfügungsfonds als Instrument zur Aktivierung und Beteiligung stärken

Der Verfügungsfonds hat sich als flexibles Instrument zur Finanzierung bewohnergetragener Kleinprojekte bewährt. Dieses Instrument findet inzwischen ebenfalls in anderen Programmen der Städtebauförderung Anwendung. Allerdings könnten die Potenziale, die es für die Aktivierung der Gebietsbevölkerung bietet, noch konsequenter ausgeschöpft werden.

Verfügungsfonds sollten in allen Bundesländern zum Einsatz kommen und angemessene Handlungsspielräume für bewohnergetragene und kurzfristige Maßnahmen bieten. Die Einbeziehung von Bewohnerinnen und Bewohnern in die Vergabeentscheidung in Form von Beiräten sollte dabei ein fester Bestandteil sein. Auf kommunaler Ebene sollte versucht werden, private Akteure, wie z.B. Stif-

tungen oder Unternehmen, für eine Beteiligung am Verfügungsfonds zu gewinnen.

6.8 Erfolgreiche Maßnahmen und Strukturen durch ausreichende Nachsorge absichern

Die Evaluierung hat gezeigt, dass in vielen benachteiligten Quartieren eine Lösung der Probleme nicht innerhalb eines vergleichsweise kurzen Förderzeitraums zu erzielen ist. Vielmehr bedarf es einer Verstetigung der durch die Förderung angestoßenen Strukturen. Diesem Erfordernis steht jedoch die zeitliche Befristung der Gesamtmaßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung entgegen.

Um die Nachhaltigkeit der Investitionen zu sichern, ist eine zeitlich hinreichend bemessene Phase der Nachsorge innerhalb der Laufzeit des Programms vorzusehen. In dieser Phase sollten die Gebietsverantwortlichen der Stadt zusammen mit dem Quartiersmanagement und weiteren beteiligten Akteuren, wie z.B. Stiftungen, sozialen Einrichtungen oder Unternehmen, gewährleisten, dass die Maßnahmen der sozialen Integration, die im Förderzeitraum erfolgreich erprobt worden sind, dauerhaft weitergeführt werden. Aktivierungserfolge und soziale Netze sind zu stabilisieren und zu sichern. Dabei geht es neben der Verankerung einzelner Projekte oder Maßnahmen in neuen, von der Programmförderung losgelösten Trägerstrukturen auch um die Weiterführung des gebietsbezogenen integrierten Steuerungsansatzes. Hierfür sind in einer Fortschreibung des IEK die Erfolgskriterien zu formulieren und verbindliche Vereinbarungen mit der Kommune und involvierten Trägern zu treffen. Sie sollten in der Verstetigungsphase regelmäßig überprüft werden. Sofern Gründe, die die Akteure nicht zu verantworten haben, die Zielerreichung verzögern, sollte die Möglichkeit bestehen, die Förderung zu verlängern.

6.9 Wissenstransfer und Begleitforschung beleben

Wie kein anderes Programm ist die Soziale Stadt experimentell und als lernendes Programm offen für neue Ansätze der quartiersbezogenen Arbeit angelegt. Dazu trägt auch eine intensive fachliche Programmbegleitung auf Bundesebene und in einigen Ländern bei. An der Schnittstelle von städtebaulichen, bildungs- und gesundheitspolitischen, sozialen und integrativen Aufgabenstellungen weckt es Interesse und teils hohe Erwartungen bei vielen Akteuren. Es bildete über einen längeren Zeitraum hinweg den Dreh- und Angelpunkt einer breiten fachlichen Diskussion zur sozialräumlichen Intervention.

Diese berührte auch die Frage, wie der gebietsbezogene Ansatz, ein Spezifikum der Städtebauförderung, in anderen fachlichen Kontexten sinnvoll zur Anwendung gebracht werden kann.

Einrichtung einer programmbegleitenden Expertengruppe auf Bundesebene

Zur fachlichen Begleitung des Programms sollte auf Bundesebene vom BMUB eine Expertengruppe einberufen werden. Die Expertengruppe sollte sich interdisziplinär zusammensetzen und Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Landesministerien, der Kommunen, des Städte- und Gemeindetags, der Sozialverbände sowie ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter anderer Fachressorts auf Bundes- und Länderebene und weitere Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis umfassen. Aufgabe der Expertengruppe sollte es zum einen sein, an der Weiterentwicklung des Programms mitzuwirken. Zum anderen sollte der Austausch in der Expertengruppe dazu dienen, den Wissenstransfer unter den Ländern zu erhöhen und den Erfahrungsaustausch zu bewährten oder innovativen Ansätzen und Instrumenten der Programmumsetzung voranzubringen sowie die Interdisziplinarität und ressortübergreifende Ansätze zu stärken.

Nutzung der Bundestransferstelle zur Weiterentwicklung des Programms sowie Qualifizierung und Beratung der beteiligten Akteure

Die Bundestransferstelle hat insbesondere in den ersten Jahren eine wichtige Begleitfunktion für die Umsetzung der Sozialen Stadt als lernendes Programm inne gehabt, indem sie durch vielfältige Publikationen und Veranstaltungen sowie einen breit gefächerten Internetauftritt den Austausch von Informationen, Erfahrungen und Wissen vorangetrieben hat. Zudem hat die Bundestransferstelle die Umsetzung und Weiterentwicklung des Programms durch begleitende Forschung und vertiefende Studien unterstützt. In den letzten Jahren traten verstärkt Aktivitäten der programmbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit in den Vordergrund.

In Zukunft sollte die Arbeit der Bundestransferstelle wieder stärker dafür genutzt werden, um den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen kommunalen Akteuren und Quartiersmanagements durch Transfer- und Lernwerkstätten voranzubringen und die Akteure durch externe Inputs zu beraten. Die Werkstätten sollten sich jeweils auf konkrete Themenfelder, Instrumente oder Herausforderungen beziehen und zur Qualifizierung der Quartiersmanager und kommunalen Akteure beitragen. Zudem soll der Austausch zur Verbreitung bewährter Ansätze dienen. In den Informations- und Er-

fahrungsaustausch sollten auch andere relevante Fachressorts von Bund und Ländern und weitere Akteure, wie z. B. Stiftungen oder Unternehmen, einbezogen werden.

Programmbegleitung auf Länderebene

Auch auf Länderebene sollten programmbegleitende Strukturen gestärkt oder geschaffen werden, um den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie die Qualifizierung der beteiligten Akteure voranzubringen. Diese können sich am Transferstellenmodell orientieren oder andere Formen annehmen, als Beispiel sei das Servicestellenmodell in Hessen genannt. Da es sich gezeigt hat, dass die Kommunen mit der eigenständigen Durchführung der Evaluationen in der Regel überfordert sind, könnten sie durch diese Strukturen dabei unterstützt werden. Sie könnten eine programmbegleitende Evaluation vornehmen und mit den kommunalen Akteuren die Schlussfolgerungen diskutieren.

Die programmbegleitenden Strukturen könnten auch die Verantwortlichen in den Landesministerien unterstützen, in anderen Häusern ressortübergreifende Schnittstellen für eine gemeinsame quartiersbezogene Arbeit zu identifizieren, die für eine Kooperation relevanten Mitarbeiter in den Nachbarressorts zu gewinnen und vorbereitende Abstimmung mit anderen Fachressorts zur Bündelung von Förderprogrammen oder Instrumenten vorzunehmen.

(Selbst-)Evaluation auf kommunaler Ebene stärker qualitativ ausgestalten und als festen Bestandteil der Fortschreibung der integrierten Entwicklungskonzepte verankern

Auf kommunaler Ebene sollten die Aktivitäten zur Selbstevaluation stärker dazu genutzt werden, erprobte Ansätze oder Instrumente kritisch zu hinterfragen und bei Bedarf weiterzuentwickeln. An die Länder gerichtete Evaluationsberichte werden in der Regel weniger dazu genutzt, um kritische Reflexionen zur eigenen Programmumsetzung vorzunehmen. Sie dienen aus kommunaler Perspektive vielmehr vor allem dazu, eigene Erfolge darzustellen. Damit kommunale Selbstevaluationen die Funktion erfüllen können, Lernprozesse vor Ort zu initiieren, sollten diese einen stärker qualitativen Charakter erhalten. Zu empfehlen sind beispielsweise jährliche Reflexionsworkshops, bei denen die an der Programmumsetzung beteiligten Akteure gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Einwohnerschaft die eigenen Aktivitäten und aktuelle Herausforderungen regelmäßig kritisch reflektieren und diskutieren. Die sich hieraus ergebenden Erfordernisse zur Weiterentwicklung der Gesamtmaßnahme sollten genutzt werden, um das integrierte Entwicklungskonzept fortzuschreiben.

7 Ausblick

Das Programm Soziale Stadt hat sich seit Programmstart deutschlandweit positiv entwickelt. Inzwischen hat es seine Spuren in mehr als 650 Wohnquartieren und Stadtteilen hinterlassen.

- Wohnumfeld und öffentlicher Raum wurden aufgewertet, die Aufenthaltsqualität erhöht, neue Räume für Bewegung, Freizeit und Sport geschaffen,
- die soziokulturelle Infrastruktur wurde in baulicher Hinsicht verbessert oder vervollständigt, es wurden neue Einrichtungen geschaffen,
- die Bildungsinfrastruktur wurde gestärkt, und die Programmaktivitäten lieferten neue Impulse für die Verbesserung der Lebenschancen der nachwachsenden Generation,
- durch Beteiligung und Aktivierung wurden Teile der Gebietsbevölkerung in die Gestaltung ihres Quartiers einbezogen und lokale Potenziale gestärkt sowie
- durch Vernetzungsaktivitäten konnten Akteure aus unterschiedlichen Einrichtungen und Bereichen zusammengebracht und Synergien erzielt werden.

Das Programm unterscheidet sich von anderen Programmen der Städtebauförderung, indem es sich der sozialen Entwicklung in den Quartieren und der sozialen Spaltung der Städte zuwendet. Ihm kommt das Verdienst zu, dass die besonders belasteten Quartiere nicht aus dem Blick von Verwaltung und Politik geraten sind. Es ist allerdings kein Programm zur Sicherstellung der sozialen Gleichheit. Insofern sollte man auch keine unrealistischen Erwartungen an seine Wirkungen knüpfen. In den Gebieten der Sozialen Stadt lebt der är-

mere Teil der Bevölkerung, der Teil mit den geringeren Teilhabechancen. Dies kann das Programm nicht aus der Welt schaffen. Es kann aber die Kräfte im Quartier stärken, die bei der Bewältigung der schwierigen Lebensbedingungen aktiv und unentbehrlich sind.

Weil es einen integrierten Ansatz verfolgt, hat sich das Programm vielen Handlungsfeldern zugewandt, die für verbesserte Lebensbedingungen und Teilhabe relevant sind. Es hat von Anfang an auf ressortübergreifende Kooperation gesetzt und für die Mobilisierung von zusätzlichen Ressourcen aus anderen Tätigkeitsfeldern geworben. Hier konnten bislang die Erwartungen längst nicht in dem Maße eingelöst werden wie anfangs erhofft. Als Programm der Städtebauförderung ist die Soziale Stadt jedoch personell und materiell überfordert, die komplexen sozialen Aufgaben in den Quartieren auch nur ansatzweise allein zu bewältigen.

Der ressortübergreifende Ansatz hat vor allem auf kommunaler Ebene zu vielfältigen Lernprozessen und zum Überschreiten von Ressortgrenzen beigetragen. Integrierte Ansätze sind inzwischen Mainstream, auch wenn sie noch nicht alle so gelebt werden wie erdacht. Auf der Bundes- und Länderebene soll nun ein neuer Anlauf für eine ressortübergreifende Strategie gestartet werden. Deren Erfolg braucht Beharrlichkeit, aber auch politischen Rückenwind. Für einen Erfolg des integrierten Ansatzes ist beides unentbehrlich.

Seit einigen Jahren hat die Zuwanderung nach Deutschland wieder zugenommen. Die Herausforderung, diese Menschen unterzubringen, zu versorgen und zu integrieren, wird sich verstetigen. Mit den Folgen dieser Entwicklung werden sich fast alle Städte und Gemeinden in Deutschland auseinandersetzen müssen. Es ist absehbar, dass die Gebiete, in denen die sozial schwächeren Menschen leben, ebenfalls zum Ziel dieser Zuwanderung werden. Dort werden die „neuen“ Migranten aber mit den Alteingesessenen unweigerlich um Wohnraum und Arbeitsmöglichkeiten konkurrieren. Das könnte den sozialen Frieden in den Quartieren gefährden. Politische Kräfte, die gewillt sind, diese Lage für ihre Ziele auszunutzen, gewinnen derzeit an politischem Zuspruch. Wenn die Integration nicht gelingt, drohen in belasteten Quartieren negative Entwicklungen.

Was bedeuten diese Entwicklungstendenzen für das Programm Soziale Stadt? Das BMUB will die Soziale Stadt als Leitprogramm der Integration eta-



Kulturhaus Hannover-Hainholz

Foto: empirica ag

blieren. Die Soziale Stadt ist jedoch keine Gemeinschaftsinitiative verschiedener Ressorts, sondern ein Städtebauförderprogramm. Die Integrationsaufgabe aller Bevölkerungsgruppen betrifft über baulich-investive Maßnahmen hinaus weit mehr Handlungsfelder aus den Bereichen Soziales, Bildung, Ökonomie, Kultur. Die Soziale Stadt ist auch von der Mittelausstattung nicht einmal ansatzweise dazu in der Lage, diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu übernehmen.

Aber auf die besonders betroffenen Quartiere bezogen kann das Programm Soziale Stadt, auch künftig als Städtebauförderprogramm, durchaus eine initiiierende und koordinierende Rolle übernehmen. Es kann neben der baulich-investiven Fundierung die Mittel für integrierte Planung und vor allem für das Management von Integrationsprozessen zur Verfügung stellen.

Die Quartiersmanagements sind eingespielt, qualifiziert und engagiert, sie sind in der Lage, wichtige Akteure zu vernetzen, lokale Potenziale zu aktivieren und verschiedene Bevölkerungsgruppen einzubeziehen. Ihre Erfahrungen sollte man nutzen und weiterentwickeln. Dazu muss das Quartiersmanagement gestärkt werden und dort, wo das noch nicht so ist, personell und organisatorisch in die Lage versetzt werden, die komplexen Aufgaben zu übernehmen. Es muss seine Rolle breiter verstehen als die, Projekte der Städtebauförderung mit der Quartiersbevölkerung vorzubereiten und zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Aber selbst dann ist es nicht in der Lage, die vielfältigen Aufgaben der Integration im Quartier allein zu lösen. Vielmehr müssen für die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden.



Freiflächengestaltung Berlin-Marzahn

Foto: Wolf-Christian Strauss

Die Soziale Stadt wird nur funktionieren, wenn es gelingt, die ursprüngliche Idee der Gemeinschaftsinitiative umzusetzen. Sie besteht darin, dass über die Städtebauförderung hinaus möglichst alle relevanten Ressorts und die Zivilgesellschaft ihre Kräfte bündeln und in den besonders benachteiligten oder besonders bedürftigen Quartieren zur Geltung bringen. Dafür ist ein politischer Wille auf allen Ebenen der Politik erforderlich. Bund, Länder und Kommunen sind also aufgefordert, die Rahmenbedingungen für eine ressortübergreifende Zusammenarbeit und Mittelbündelung auf allen Ebenen zu optimieren. Nur wenn das gelingt, können die Ziele, die vor mehr als 15 Jahren formuliert wurden und die heute wieder an Aktualität gewinnen, erreicht werden.

8 Literaturverzeichnis

- [ARGEBAU 1998] Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ – ARGEBAU. In: Deutsches Institut für Urbanistik: Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Berlin 1999 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 1).
- [ARGEBAU 2000] Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ – ARGEBAU. Zweite Fassung, Stand 01.03.2000. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Bericht der Programmbegleitung, Berlin 2003, S. 297ff.
- [ARGEBAU 2005] Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (Stand: 29. August 2005). Download unter www.is-argebau.de/Dokumente/4236855.pdf, zuletzt aufgerufen am 12.10.2015.
- [ARL 2014] Positionspapier der ARL 97: Umwelt- und Gesundheitsaspekte im Programm „Soziale Stadt“ – Ein Plädoyer für eine stärkere Integration, Hannover 2014, S. 8.
- [Arnstein 1969] Arnstein, Sherry R.: A Ladder of Citizen Participation, in AIP Journal, July 1969.
- [Austermann/Zimmer-Hegmann 2000] Austermann, Klaus / Zimmer-Hegmann, Ralf: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund 2000. (ILS-Schriften Bd. 166).
- [Austermann et al. 2002] Austermann, Klaus / Ruiz, Marcelo / Sauter, Matthias (2002): Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung. Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Abschlussbericht der Programmbegleitung vor Ort PvO im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU), ILS-Schriften Bd. 186, Dortmund: ILS.
- [Baier/Rabold 2009] Baier, Dirk / Rabold, Susann: Jugendgewalt in segregierten Stadtteilen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften. 2/2009. S. 35-49.
- [BAMF 2011] Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Berlin 2011.
- [BBSR 2009a] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Evaluationskonzept für das ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“. Stand: August 2009, Bonn 2009.
- [BBSR 2009b] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.) / Orhan Güleş (Bearbeiter): Zusammenfassung der Ergebnisse der Evaluation des ESF-Sonderprogramms „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“ in den Programmgebieten des Städtebauförderungsprogramms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“. Bonn 2009.
- [BBSR 2010] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Integrierte Stadtentwicklung – politische Forderung und Praxis. Informationen zur Raumentwicklung 4/2010 (Anhang I). Bonn 2010.
- [BBSR 2011] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Projektauftrag: Modellvorhaben zum ExWoSt-Forschungsfeld „Orte der Integration im Quartier“. Bonn 2011.
- [BBSR/BMUB 2014] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Orte der Integration im Quartier. ExWoSt-Informationen 44/2 2014.
- [BBSR 2015a] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.) / DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (Bearbeiter): Engagement im Quartier. BBSR-Online-Publikation Nr. 04/2015.
- [BBSR 2015b] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung. BBSR-Online-Publikation 13/2015, Bonn, November 2015.
- [BBSR 2015c] Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Orte der Integration im Quartier: Vernetzt – gebündelt – erfolgreich, Bonn 2015.
- [Becker/Löhr 2000] Becker, Heidede / Löhr, Rolf-Peter: „Soziale Stadt“ – Ein Programm gegen die sozialräumlicher Spaltung in den Städten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 10-11/2000.
- [Behn/Glock 2014] Behn, Sabine / Glock, Birgit: Soziale Kohäsion – Nachbarschaften und Gewaltprävention. Fachvortrag beim Berliner Präventionstag 2014, Download unter www.berlin.de/lb/lkbgg/aktivitaeten/vortrag-praevtag-2014-behn-block.pdf, zuletzt aufgerufen am 16.02.2016.
- [BMAS 2013] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Lebenslagen in Deutschland – der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin 2013.

- [BMAS/BMFSFJ 2015] Bundesministerium für Arbeit und Soziales/ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Förderrichtlinie zur Verbesserung der sozialen Eingliederung von neuzugewanderten Unionsbürgern/-innen, deren Kinder sowie von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen. EHAP-Förderperiode 2014 bis 2020, veröffentlicht am 17. Juli 2015.
- [BMFSFJ 2012] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) / INBAS / INVAL (Bearbeiter): Abschlussbericht Evaluation des Bundesprogramms „STÄRKEN vor Ort“. Berlin 2012.
- [BMUB 2016] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.): Quartiersmanagement Soziale Stadt. Eine Arbeitshilfe für die Umsetzung vor Ort. Berlin, Juli 2016.
- [BMUB 2015a] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) / Quaestio Forschung & Beratung (Bearbeiter): Benachteiligte Quartiere gemeinsam unterstützen – Eine Arbeitshilfe für die kommunale Praxis zur Zusammenarbeit mit Unternehmen und Stiftungen. Berlin 2015.
- [BMUB 2015b] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Städtebauförderung 2015. Anwerderhinweise zu den Förderprogrammen. Berlin 2015.
- [BMUB 2015c] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung – Eine Arbeitshilfe für Kommunen. Berlin / Bonn 2013 (Aktualisierung 2015).
- [BMUB 2015d] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.): Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ. Abschlussdokumentation BIWAQ 2007-2013. Berlin, August 2015.
- [BMVBS/BBR 2008] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Integration vor Ort – Der Nationale Integrationsplan – Zwischenbilanz. Berlin 2008.
- [BMVBS 2008] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ für Teilhabe und Chancengerechtigkeit in den Gebieten des Städtebauförderungsprogramms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“. Berlin 2008.
- [BMVBS 2009] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Soziale Stadt – Arbeitshilfe Monitoring, Berlin / Bonn 2009.
- [BMVBS 2010] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen: Migration/Integration und Stadtteilpolitik – Städtebauliche Strategien und Handlungsansätze zur Förderung der Integration, BMVBS Online-Publikation 8/2010.
- [BMVBS 2011] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Evaluierung der Städtebauförderung – Kommunale Arbeitshilfe. Berlin / Bonn 2011.
- [BMVBS 2011] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS): Sportstätten und Stadtentwicklung. Werkstatt: Praxis Heft 73. Berlin 2011.
- [BMVBS 2012a] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Städtebauförderung 2012. Merkblatt zu den Programmen der Städtebauförderung. Berlin 2012.
- [BMVBS 2012b] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt. Berlin 2012 (Forschungen Heft 153).
- [BMVBS 2012c] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen: Verfügungsfonds in der Städtebauförderung. Berlin 2012.
- [BMVBS 2012d] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin 2012.
- [BMVBS 2012e] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Evaluierung der Städtebauförderung – Leitfaden für Programmverantwortliche. Berlin / Bonn 2012.
- [BMVBS 2013] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Gewalt- und Kriminalprävention in der Sozialen Stadt. BMVBS-Online-Publikation 17/2013.
- [BMVBS 2013] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Orte der Integration im Quartier. Berlin 2013 (ExWoSt-Informationen 44/1).
- [BMVBS/BBSR 2009a] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) / Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) / Bundestransferstelle Soziale Stadt, Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (DIfU) (Bearbeiter): Modellvorhaben der Sozialen Stadt. Gute Beispiele für sozial-integrative Projekte. Berlin 2009.
- [BMVBS/BBSR 2009b] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) / Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) / Bundestransferstelle Soziale Stadt, Deutsches Institut für Urbanistik GmbH (DIfU) (Bearbeiter): Jubiläumskongress 10 Jahre Soziale Stadt – Das Bundesländer-Programm in der Praxis. Berlin 2009.
- [BMVBW 1999] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.): Eine Zukunft für die Plattenbausiedlungen. Abschlussbericht der Forschungsbegleitung zum Bund-Länder-Förderprogramm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins“. Berlin 1999.

- [Breitkopf/Schweitzer 2004] Breitkopf, Tanris / Schweitzer, Helmut: Stadteilmütter-Projekt – Interkulturelle Sprachförderung und Elternbildung im Elementarbereich – Abschlussbericht. Essen 2013.
- [BSU Hamburg 2014] Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.): „Alles Inklusive!“- Leitfaden zur Beteiligung in der Integrierten Stadtteilentwicklung. Hamburg Mai 2014.
- [Bukow 2011] Bukow, Wolf-Dietrich: Urbanes Zusammenleben im Zeichen zunehmender Globalisierung am Beispiel der Stadt Köln“. In: Hentges, Gudrun / Lösch, Bettina (Hrsg.): Die Vermessung der sozialen Welt. Wiesbaden 2011, S. 237-252.
- [Bundesregierung 2007] Bundesregierung, Presse- und Informationsamt (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin 2007.
- [Bundesregierung 2008] Bundesregierung, Presse- und Informationsamt (Hrsg.): Nationaler Integrationsplan – Erster Fortschrittsbericht. Berlin 2008.
- [Bundestransferstelle 2006] Bundestransferstelle Soziale Stadt: Dritte bundesweite Befragung in den Programmgebieten der „Sozialen Stadt“. Endbericht zur Auswertung. Berlin 2006.
- [Bundestransferstelle 2011] Bundestransferstelle Soziale Stadt: Kurzexpertise Verfügungsfonds. Ergebnisse einer Befragung der Ansprechpartner „Soziale Stadt“ in den Bundesländern, Berlin Februar 2010 (Aktualisierung: Mai 2011).
- [Bundestransferstelle 2013] Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Kurzexpertise Kommunale ressortübergreifende Zusammenarbeit in der integrierten Stadtentwicklung im Kontext des Programms Soziale Stadt. Berlin 2013 (unveröffentlichtes Dokument).
- [Bundestransferstelle 2015] Bundestransferstelle Soziale Stadt: Auswertung der Begleitinformationen zu den Maßnahmen des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt 2014. Bonn 2015.
- [Bundestransferstelle Soziale Stadt 2015] Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Begleitforschung der Städtebauförderung Bundestransferstelle Soziale Stadt. Auswertung der Begleitinformationen zu den Maßnahmen des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt 2014. Bonn.
- [Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2007] Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Beitrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. In: Die Bundesregierung (Hrsg.): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin 2007. S. 31-33.
- [Bushe 2011] Bushe, Gervase: Appreciative inquiry: Theory and critique. In: Boje, D., Burnes, B. and Hassard, J. (eds.): The Routledge Companion To Organizational Change. Oxford, UK 2011. S. 87-103.
- [Cooperrider et al. 2008] Cooperrider, David / Whitney, Diana / Stavros, Jacqueline: Appreciative Inquiry Handbook (2nd ed.). Brunswick, OH 2008.
- [Claussen 2013] Claussen, Wiebke: Wo können Beteiligungsprojekte in der Sozialen Stadt auf der Stufenleiter der Partizipation angesiedelt werden? In: E-Newsletter des Netzwerks Bürgerbeteiligung 4/2013 vom 13.12.2013.
- [Cramer/Behrens 2001] Cramer, Cathy/Behrens, Jan (2001): Lokale Ökonomie – eine zentrale Strategie für die Soziale Stadt. In: Soziale Stadt info 5. Der Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt. Juli 2001. S. 2-7.
- [Dangschat 1998] Dangschat, Jens: Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum. In: Heitmeyer, Wilhelm, Dollase, Rainer / Backes, Otto (Hrsg.): Die Krise der Städte. Frankfurt am Main. 1998: Suhrkamp. S. 21-96.
- [Dangschat 2014] Dangschat, Jens: Gesellschaftliche Vielfalt – Überforderung der Raumplanung?. In: Dangschat, Jens / Getzner, Michael / Haslinger, Markus / Zech, Sibylla: Jahrbuch Raumplanung 2014.
- [Davies/Dart 2005] Davies, Rick / Dart, Jess: The „Most Significant Change“ (MSC) Technique, download: www.mande.co.uk/docs/MSCGuide.pdf, zuletzt aufgerufen am 16.10.2015.
- [Deutscher Bundestag 2012] Deutscher Bundestag (Hrsg.): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Stadtentwicklungsbericht 2012. Berlin 2012 (Drucksache 17/14450 vom 22.07.2012).
- [Deutscher Städtetag 2013] Deutscher Städtetag (Hrsg.): Positionspapier des Deutschen Städtetages zu den Fragen der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien. Berlin 2013.
- [DIfU 1999] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin 1999 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 1).
- [DIfU 2001] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Impulskongress Quartiermanagement – Dokumentation, Berlin 2001 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 5).
- [DIfU 2002] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Die Soziale Stadt – Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Berlin 2002.

- [DIfU 2003a] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Strategien für die Soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung. Berlin 2003.
- [DIfU 2003b] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Good Practice in Neubauquartieren. Berlin 2003 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 9).
- [DIfU 2003c] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Good Practice in Altbau- und gemischten Quartieren. Berlin 2003 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Band 10).
- [DIfU 2004] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Zweiter fachpolitischer Dialog zur Sozialen Stadt. Ergebnisse der bundesweiten Zwischenevaluierung und Empfehlungen zum Ergebnistransfer. Berlin 2004.
- [DIfU 2007] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Berlin 2007.
- [DIfU 2010] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.). Bundestransferstelle Soziale Stadt: Modellvorhaben bundesweit 2006-2010. Berlin 2010 (unveröffentlichte Excel-Tabelle).
- [DIfU 2012] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Fachkongress: Integration vor Ort – Eine Herausforderung für die soziale Stadtentwicklungspolitik. Berlin 2012.
- [DIfU 2013a] Deutsches Institut für Urbanistik – Bundestransferstelle Soziale Stadt (Hrsg.): Ergebnisse der Befragung April/Mai 2013 der Ansprechpartner „Soziale Stadt“ in den Bundesländern. Berlin 2013 (unveröffentlichtes Dokument).
- [DIfU 2013b] Deutsches Institut für Urbanistik – Bundestransferstelle Soziale Stadt (Hrsg.): Kurzexpose Neue Armutzuwanderung aus Südosteuropa. Berlin 2013.
- [DIfU 2013c] Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Gutachten Verstärkungsmöglichkeiten Berliner Quartiersmanagementverfahren. Berlin 2013.
- [DIfU 2014a] Deutsches Institut für Urbanistik – Bundestransferstelle Soziale Stadt (Hrsg.): Diskussionen zum Thema „soziale Innovationen“. Kurzexpose. Berlin 2014.
- [DIfU 2014b] Deutsches Institut für Urbanistik – Bundestransferstelle Soziale Stadt (Hrsg.): Transferwerkstatt Soziale Stadt – Investitionen im Quartier – Quartiermanagement vor Ort, 26. Mai 2014, Dokumentation und Auswertung. Berlin 2014.
- [DIfU 2014c] Deutsches Institut für Urbanistik – Bundestransferstelle Soziale Stadt (Hrsg.): Praxisbeispiele Soziale Stadt – Fünf Kurzdarstellungen von Gesamtmaßnahmen. Berlin 2014.
- [DIW 2015] Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Endbericht zur Machbarkeitsstudie: SOEP-Auswertung für Programmgebiete der Sozialen Stadt. Unveröffentlichtes Dokument. Berlin 2015.
- [DOSB 2015] Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB): Ehrenamt und freiwilliges Engagement im Sport. Frankfurt am Main, Januar 2015.
- [Eigler et al. 2009] Eigler & Partner Gesellschaft für Kommunalberatung mbH / Gesellschaft für Stadtentwicklung mbH im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Expertise – Evaluierung des Programms Soziale Stadt durch die Länder. o.O., unveröffentlichtes Dokument. Mai 2009.
- [Elias/Scotson 1993] Elias, Norbert / Scotson, John: Etablierte und Außenseiter. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1993.
- [empirica 2015] empirica: Auswertung von kommunalen Selbstevaluation. Bonn 2015.
- [Fischer 2015] Fischer, David: Der albatrossartige Stadtteil eines deutschen Stadtteils. In: Die Welt 19.08.2015.
- [Franke 2003] Franke, Thomas: Quartiermanagement – Schlüsselinstrument für die Programmumsetzung. In: [DIfU 2003a], S. 175ff.
- [GdW 1998] GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V. (Hrsg.): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. Berlin 1998 (GdW Schriften 48).
- [GdW/vhw 2012] GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V./vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.): Preis Soziale Stadt 2012. Dokumentation. Berlin 2012.
- [Gesemann/Roth 2014] Gesemann, Frank / Roth, Roland: Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Berlin 2014.
- [Güleş 2009] Güleş, Orhan: BIWAQ – Zusammenhalt durch sozialraumorientierte Arbeitsmarktpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/2009. Bonn. S. 433-442.
- [Güleş/Sturm 2013] Güleş, Anke / Sturm, Gabriel: Migration in der Nachbarschaft – oder: Die deutsche Sicht auf Migration, Informationen zur Raumentwicklung 5/2013. Bonn. S. 427-436.
- [Güntner/Walther 2013] Güntner, Simon / Walther, Uwe-Jens: Aufstieg und Fall der sozialen Stadtpolitik in Europa – das Ende einer Ära? in: Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): Polarisierende Städte – Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik. Frankfurt am Main 2013: Campus. S. 287-309.

- [Hamm 1973] Hamm, Bernd: Betrifft: Nachbarschaft. Gütersloh 1973: Bertelsmann.
- [Häußermann/Siebel 2001] Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (Hrsg.): Soziale Integration und ethnische Schichtung – Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin / Oldenburg 2001.
- [Häußermann/Siebel 2002] Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter: Die Mühen der Differenzierung. In: Löw, Martina (Hrsg.): Differenzierungen des Städtischen. Opladen 2002: Leske und Budrich. S. 29-67.
- [Haubrich 2009] Haubrich, Karin: Rekonstruktive Programmtheorie – Evaluation multizentrischer Entwicklungsprogramme. In: ZGF 1/2009. S. 79-95.
- [HEGISS 2000] Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt: HEGISS- Leitlinien zur Hessischen Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Wiesbaden 2000.
- [HEGISS 2006] HEGISS (Hrsg.): Verstetigungsstrategien in der Sozialen Stadt: Charta für Nachhaltigkeit und lokale Beispiele, HEGISS Materialien Veranstaltungen 7. Frankfurt am Main 2006.
- [Helfen 2005] Helfen, Thomas: Lokale Ökonomie in den Berliner Quartiersmanagementgebieten im Rahmen der Sozialen Stadt: Fortentwicklung und neue Ansätze. Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Landesbüro Berlin. Berlin 2005.
- [Hessen Agentur 2014] HA Hessen Agentur GmbH: Evaluierung des Programms „Förderung der lokalen Ökonomie in ausgewählten Stadterneuerungsgebieten in Hessen“. Wiesbaden 2014 (Report Nr. 867).
- [IfS 2004] IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Die Soziale Stadt – Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Berlin 2004.
- [IfS/IfP 2008] IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH / Institut für Politikwissenschaften Universität Duisburg-Essen im Auftrag des Städtischen Soziale Stadt NRW: Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt NRW“. Studie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt“ in Nordrhein-Westfalen. Essen 2008.
- [IfS 2010a] IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung. Schlussbericht. Lebenslagen in Deutschland. Bonn / Berlin 2010.
- [IfS 2010b] IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH: Untersuchung zur Fortführung des Handlungsprogramms „Wohnen in Nachbarschaften WiN – Stadtteile für die Zukunft entwickeln“. Berlin 2010.
- [IfS 2011] IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH: Partizipation vor Ort. Endbericht. Im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Kooperation mit der Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt und der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Berlin Dezember 2011.
- [ILS 2004] ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen: Handbuch Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW. Im Auftrag des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes NRW; Städtisches Netzwerk NRW. Dortmund 2004.
- [Jasper 1999] Jasper, Karl: Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. In: [DIfU 1999].
- [Klages/Siegel 2012] Klages, Andreas/Siegel, Christian: Starke Sportvereine – Starke Kommunen. Neue Perspektiven für Stadt- und Sportentwicklung. In: vhw Verbandszeitschrift Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 6/Dezember 2012. S. 303-306.
- [Koalitionsvertrag 2013] Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (18. Legislaturperiode). Download unter www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt aufgerufen am 12.10.2015.
- [Koch 2010] Koch, Liv-Berit: Evaluation des Pilotprojektes „Stadtteilwörter in Neukölln (2006-2008)“. In: Berliner Forum Gewaltprävention 41. S. 63-75.
- [Koopmans et al. 2011] Koopmans, Ruud / Dunkel, Anna / Schaeffer, Merlin / Veit, Susanne: Ethnische Diversität, soziales Vertrauen und Zivilengagement, WZB Discussion Paper SP IV 2011 – 703. Berlin.
- [Kronauer 2015] Kronauer, Martin: Kommunale Strategien gegen Armut in Zeiten der Einkommenspolarisierung. In: Sozialer Fortschritt 64/5. S. 110-115.
- [Kronauer/Vogel 2004] Kronauer, Martin / Vogel, Berthold: Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartiereffekte, was Lageeffekte?. In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt am Main. 2004: Suhrkamp. S. 235-257.
- [Krüger 1999] Krüger, Till: Acht Gelingensbedingungen für das Programm „Soziale Stadt“. In: [DIfU 1999].
- [Krummacher et al. 2003] Krummacher, Michael / Kulbach, Roderich / Waltz, Viktoria / Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Opladen 2003.

- [Landespräventionsrat Niedersachsen et al. 2008] Landespräventionsrat Niedersachsen / Niedersächsisches Justizministerium / Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen und Gesundheit (Hrsg.): Die sichere Stadt als interdisziplinäre Aufgabe. Deutsche und europäische Perspektiven. Hannover 2008.
- [Landesstiftung Baden-Württemberg 2007] Landesstiftung Baden-Württemberg: Kommunale Integrationsprojekte mit Migranten – eine subjektorientierte Evaluation im Auftrag der Landesstiftung Baden-Württemberg. Stuttgart 2007: Landesstiftung Baden-Württemberg gGmbH.
- [Landhäußer 2015] Landhäußer, Sandra: Soziales Kapital und Nachbarschaft. In: Reutlinger, Christian / Stiehler, Steve / Lingg, Eva (Hrsg.): Soziale Nachbarschaften – Geschichte, Grundlagen, Perspektiven. Wiesbaden 2015: VS Verlag. S. 169-176.
- [Lawless 2011] Lawless, Paul: Big Society and Community: Lessons from the 1998-2011 New Deal for Communities Programme in England. In: People, Place & Policy Online (2011): 5/2. S. 55-64.
- [Lißmann 2010] Lißmann, Carsten: Kahlschlag im Kiez. In: Die Zeit vom 24.11.2010.
- [Löhr 2002] Löhr, Rolf-Peter: Die Stabilisierung von Stadtquartieren – das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Fachgespräch „Wirtschaften im Quartier“ – Dokumentation der Veranstaltung am 2. und 3. Juli 2001 in Bochum. Berlin 2002 (Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 6). S. 9-25.
- [Maschewsky-Schneider et al. 2011] Maschewsky-Schneider, Ulrike / Berg, Gisela / Stolzenberg, Regina: Gesundheitsförderung durch Empowerment von Frauen im Setting Stadtteil – Evaluation des Projekts Stadtteilmütter in Berlin-Kreuzberg. Berlin 2011.
- [MBV NRW 2009] Ministerium für Bauen und Verkehr Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadt und Sicherheit im demographischen Wandel. Düsseldorf 2009.
- [MBV NRW 2008] Ministerium für Bauen und Verkehr NRW: Förder Richtlinien Stadterneuerung 2008. Düsseldorf 2008.
- [Müller 2008] Müller, Barbara: Soziale Kohäsion in der Nachbarschaft. Eine empirische Analyse von Einflussfaktoren auf Quartier- und Individualebene – z-proso Bericht Nr. 09. Zürich 2008.
- [MWEBV NRW 2012] Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtentwicklung. Leitfaden für Planerinnen und Planer. Düsseldorf 2012.
- [MWEBV NRW 2011] Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Verstetigung integrierter Quartiersentwicklung in benachteiligten Stadtteilen in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2011.
- [Naves / Schweitzer 2004] Naves, Annegret / Schweitzer, Helmut: Stadtteilmütter-Projekt – Interkulturelle Sprachförderung und Elternbildung im Elementarbereich – Evaluationsergebnisse der Modellphase. Essen 2004.
- [Nerlich/Kirchberg 1998] Nerlich, Mark R./Kirchberg, Volker: Social-Sponsoring und Social-Investment. Unternehmerische Förderung für soziale Projekte im Quartier. In: Alisch, Monika (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen 1998. S. 251-274.
- [Neumann et al. 2007] Neumann, Uwe / Schmidt, Christoph M. / Trettin, Lutz: Förderung der Lokalen Ökonomie. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“ im Auftrag des Städtenez Soziale Stadt NRW. Ein Zusammenschluss von 29 Städten in NRW im Programm Soziale Stadt. In Kooperation mit dem Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes NRW und dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes NRW. Essen 2007.
- [NRW 2010] Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen: Förderung von Projekten der lokalen Ökonomie. Workshop Förderung der Lokalen Ökonomie in städtischen Gebieten am 29.01.2010 in Essen.
- [Oberste Baubehörde 2009] Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern: Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Wege zu Integriertem Handeln – Hinweise zur Programmdurchführung. München 2009. (Städtebauförderung in Bayern Arbeitsblatt 7).
- [Petermann 2015] Petermann, Sören: Persönliches soziales Kapital in Stadtgesellschaften. Wiesbaden 2015: VS Verlag.
- [Pott 2004] Pott, Andreas: Räumliche Differenzierung und der Bildungsaufstieg in der zweiten Migrantengeneration. Opladen.
- [Preskill/Gopal et al. 2014] Preskill, Hallie / Gopal, Srik / Mack, Katelyn / Cook, Joelle (2014): Evaluating Complexity – Propositions for Improving Practice, FSG 2014 (Download: www.fsg.org/publications/evaluating-complexity#download-area, zuletzt aufgerufen am 16.10.2015).
- [Regiestelle LOS 2009] Regiestelle LOS (Hrsg.): ESF-Bundesprogramm „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ Eine Zusammenfassung von 2003 bis 2008. Berlin 2009.
- [Sampson 2012] Sampson, Robert J.: Great American City – Chicago and the enduring neighborhood effect. Chicago 2012: University of Chicago Press.
- [Schader-Stiftung o.J.] Schader-Stiftung: Das Bündnis für eine Soziale Stadt. Download unter: www.schader-stiftung.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/fokus/stadtentwicklungspolitik/artikel/das-buendnis-fuer-eine-soziale-stadt/, zuletzt aufgerufen am 16.10.2015.

- [Schuleri-Hartje/Meyer 2004] Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina / Meyer, Ulrike: Wie viel Kultur benötigt ein Stadtteil? Erfahrungen aus dem Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. In: DIfU-Berichte 1/2014. S. 21-24.
- [Schuleri-Hartje et al. 2005] Schuleri-Hartje, Ulla-Kristina / Floeting, Holger / Reimann, Bettina: Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab. Berlin 2005.
- [SenStadt 2008] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (SenStadt): Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung – auf dem Weg zu einer integrierten Stadt(teil)entwicklung in Berlin. Ergebnisbericht 2008.
- [SenStadtUm 2014] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin: Programmleitfaden des Berliner Quartiersmanagements. Berlin 2014.
- [Sheffield Hallam University 2008] Sheffield Hallam University. Centre für Regional Economic and Social Research: New Deal for Communities: A Synthesis of New Programm Wide Evidence: 2006-2007. NDC National Evaluation Phase 2. Research Report 39. Department for Communities and Local Government. London January 2008.
- [Soziale Stadt info 12 2003] Soziale Stadt info 12 (2003): Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, Schwerpunkt Schule und Bildung im Stadtteil. Mai 2003.
- [Soziale Stadt info 16 2005] Soziale Stadt info 16 (2005): Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, Schwerpunkt: Bildung im Stadtteil. Februar 2005.
- [Soziale Stadt info 25 2011] Soziale Stadt info 25 (2011): Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt. Schwerpunkt: Schule und (Aus-)Bildung in der Sozialen Stadt. März 2011.
- [Städtenetz Soziale Stadt NRW et al. 2005] Städtenetz Soziale Stadt NRW / Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW / ILS NRW (Hrsg.): Schule im Stadtteil. Fallstudie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“. Hannover / Essen 2005.
- [StadtRaumKonzept et al. 2015] StadtRaumKonzept GmbH / Bergische Universität Wuppertal / ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): ExWoSt-Forschungsprojekt „Grundlagen zur Evaluierung des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“, Bericht zum BBSR-Forschungsvorhaben, Querauswertung. Dortmund 2015 (unveröffentlichtes Dokument).
- [Statusbericht 2008] Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Berlin 2008.
- [Statusbericht 2014] Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Statusbericht Soziale Stadt 2014 (Berichtszeitraum 2009-2014). Berlin 2014.
- [Staubach 2013] Staubach, Rainer: Armutszuwanderung aus Südosteuropa: Ansatzpunkte zur Förderung von Diversität in „Ankunftsstadtteilen“ – Erkundungen in der Dortmunder Nordstadt. In: vhw Forum Stadtentwicklung 5/2013. S. 254-260.
- [Stimmann 1999] Stimmann, Hans: Redebeitrag zur Auftaktveranstaltung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ am 05.07.1999. In: [DIfU 1999].
- [Stummvoll 2016] Stummvoll, Günter: Die ENV14383-2: Ein normatives Konzept zur Kriminalprävention durch Stadtplanung und Design, online verfügbar unter www.veilig-ontwerp-beheer.nl/publicaties/die-env14383-2-ein-normatives-konzept-zur-kriminalpravention-durch-stadtplanung-und-design-1/at_download/file, zuletzt aufgerufen am 16.02.2016.
- [Umweltministerium Saarland 2002] Ministerium für Umwelt des Saarlandes: „Die Soziale Stadt“ – Ein Handlungsrahmen für die saarländischen Programmgemeinden. Saarbrücken 2002.
- [Universität Kassel et al. 2010] Universität Kassel (Fachgebiet Stadterneuerung / Stadtumbau) / Universität Potsdam (Institut für Geographie) / Plan und Praxis GbR im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Programmübergreifendes Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern (Endfassung vom 03.11.2010). Berlin 2010.
- [Volkman 2012] Volkman, Anne: Quartiereffekte in der Stadtforschung und in der sozialen Stadtpolitik. Die Rolle des Raumes bei der Reproduktion sozialer Ungleichheit. Berlin 2012.
- [VV Städtebauförderung 1999] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999).
- [VV Städtebauförderung 2012] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2012) vom 16.12.2011/ 04.04.2012.
- [VV Städtebauförderung 2015] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2015) vom 18.12.2014/ 18.04.2015.

