



# Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms

**Das Programm**  
***Soziale Stadt* in Bayern**

Bericht der Begleitforschung  
über die Anfangsphase  
des Programms

Bearbeitung  
Rolf Romaus  
Karolus Heil  
Christian Bäumler  
Gabriele Gradl-Fey  
Eckhard P. Rieper  
Reinhard Sajons  
Hermann Biehler

im Auftrag der  
Obersten Baubehörde im  
Bayerischen Staatsministerium  
des Innern

München, Dezember 2002

Die Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘ ist ein Programm zur ganzheitlichen Aufwertung benachteiligter und von der allgemeinen Entwicklung der Kommune abgekoppelten Gebiete in Städten, Märkten und Gemeinden. Das Wohnen in solchen Quartieren führt schnell zu weiteren Benachteiligungen. Ziel des Programms ist es, diesem Prozess entgegenzusteuern und die vorhandenen Potenziale solcher Gebiete zu aktivieren, um damit die drohende Abwärtsspirale umzukehren und die Voraussetzungen für eine selbst tragende Entwicklung zu ermöglichen.

Als neues Programm der Bund-Länder-Städtebauförderung konzentriert sich die Initiative auf in der Regel größere Quartiere in denen besonderer Erneuerungsbedarf in baulich-städtebaulicher, sozialer, ökonomischer, ökologischer und kultureller Hinsicht besteht. Besondere Bedeutung hat deshalb die Bündelung von Initiativen und Ressourcen, von Maßnahmen, Programmen und nicht zuletzt Mitteln aus den unterschiedlichen Ressorts in einem Erneuerungsgebiet. Zur Lösung dieser Querschnittsaufgabe wird ein umfassendes ‚Integriertes Handlungskonzept‘ mit gesamtstädtischen Bezügen erarbeitet.

Ein wesentliches Ziel ist die nachhaltige Aktivierung und Stabilisierung der Bewohnerschaft. Daher sind nicht-investive Maßnahmen, z.B. ein betreuendes Quartiersmanagement oder auch soziale, integrative Projekte und eine wirkungsvolle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung ihres Stadtteils wichtige und notwendige Elemente des Aufwertungsprozesses.

Da die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative ‚Soziale Stadt‘ ein neuer Ansatz der Stadtentwicklung mit umfassenden integrativen Handlungsfeldern, besonderen Organisationsstrukturen und erweiterten Perspektiven ist, wird als wichtiges Element zur Erfolgskontrolle und zur Weiterentwicklung des Programms gerade in der Anfangsphase eine wissenschaftliche Begleitung eingesetzt.

Um dem integrativen Ansatz des Programms gerecht zu werden, beauftragte die Oberste Baubehörde eine interdisziplinär besetzte Forschungsgruppe (Sozialwissenschaftler, Stadtplaner, Medienforscher, Projektmanager) mit einer Maßnahmen bezogenen wissenschaftlichen Evaluation der bayerischen Modellgebiete.

Aufgabe der Forschungsgruppe war, einen Überblick über die Situation in den verschiedenen bayerischen Programmgemeinden in der Startphase zu erarbeiten und ein Vergleich der unterschiedlichen Strukturen und Strategien zu erstellen. Ziel der Untersuchung ist es, im Rahmen einer Wirkungskontrolle möglichen Handlungs- und Korrekturbedarf zu ermitteln und gegebenenfalls Vorschläge zu erarbeiten.

Die sozialen, gesellschaftlichen und organisatorischen Aspekte stehen daher im Vordergrund der Untersuchung, weniger die fachliche Diskussion um städtebauliche Leitbilder oder gestalterische Belange. Die Studie sammelt unter anderem wichtige Meinungsbilder und Eindrücke der Beteiligten vor Ort, die Aussagen spiegeln daher nicht unbedingt faktisch belegbare Tatsachen wieder.

...

Die Erkenntnisse und Schlüsse der Untersuchung sollen in den weiteren Verlauf der Maßnahmen einfließen und auch neu hinzugekommenen Projektgebieten Hinweise zur Anpassung der Strukturen an ihre ortsspezifischen Ziele und Rahmenbedingungen ermöglichen.

Für die konkrete Organisation und die Aufgaben vor Ort werden deshalb Handlungsempfehlungen für die Kommunen und Projektbeteiligten u.a. auf der Grundlage dieses Berichtes zur ‚Sozialen Stadt‘ entwickelt.

Die integrierte Vorgehensweise des Programms und die neuen Wege der Bewohnerbeteiligung haben gleichzeitig Modellcharakter für eine moderne und soziale Stadtentwicklungspolitik und für andere Bereiche im öffentlichen Leben, in Verwaltung, Politik und Bürgerschaft.

Der Bericht der Begleitforschung, ergänzende Karten zur Einordnung der Gebiete in den räumlichen Zusammenhang der Gesamtstadt sowie weitere Informationen und Veröffentlichungen zur Städtebauförderung und zur Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt stehen im Internet zur Verfügung unter [www.staedtebaufoerderung.bayern.de/](http://www.staedtebaufoerderung.bayern.de/) und [www.staedtebaufoerderung.bayern.de/schwerpunkte/soziale\\_stadt/soz\\_stadt.htm](http://www.staedtebaufoerderung.bayern.de/schwerpunkte/soziale_stadt/soz_stadt.htm) .

**Das Programm Soziale Stadt in Bayern  
Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase**

<b>Editorial</b>	Vorwort der Obersten Baubehörde
<b>Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse</b>	Kurzfassungen der Themen
	7 Problemfelder
	9 Planungs- und Entscheidungsgrundlagen
	11 Integriertes Handlungskonzept
	13 Organisation
	15 Beteiligungsverfahren
	17 Finanzierung
	18 Evaluation und Wirkungskontrolle
<b>Einführung</b>	21 1. Der Untersuchungsrahmen
<b>Befunde der Untersuchung</b>	33 2. Die Problemfelder in den Programmgebieten des Programms Soziale Stadt
	58 3. Planungs- und Entscheidungsgrundlagen
	69 4. Integrierte Handlungskonzepte
	84 5. Organisation des Planungs- und Umsetzungsprozesses
	101 6. Beteiligungsprozesse
	110 7. Finanzierung und Mittelbündelung
	116 8. Evaluation, Wirkungsanalysen

## Inhaltsverzeichnis

### Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

	Kurzfassungen der Themen
7	Problemfelder
9	Planungs- und Entscheidungsgrundlagen
11	Integriertes Handlungskonzept
13	Organisation
15	Beteiligungsverfahren
17	Finanzierung
18	Evaluation und Wirkungskontrolle

### Einführung

### Untersuchungsrahmen

21	1.1 Die Herausbildung kommunaler Problemzonen und das Programm Soziale Stadt
22	1.2 Der innovative Schub des Programms Soziale Stadt für kommunale Politik und Planung
24	1.3 Evaluation als Bestandteil des Programms
25	1.4 Prüfkriterien der Evaluation
26	1.5 Vorgehensweise der Begleitforschung Funktion und Zielrichtung Arbeitsschritte

### Befunde der Untersuchung

### Die Problemfelder in den Gebieten des Programms Soziale Stadt

33	2.1 Soziale und soziokulturelle Entwicklungen
35	2.2 Lokale Ökonomie, Raumbenachteiligung Lokale Ökonomie Einzelhandel, Versorgungsfunktion und Quartiersmitte Arbeitslosigkeit Der regionale Zusammenhang, regionale Defizite
40	2.3 Ökologie
41	2.4 Städtebauliche Faktoren und Entwicklungen Stadträumliche Situation Strukturen, Nutzung, Stadtgestalt Öffentlicher Raum, Wohnumfeld Image Typologie der Programmgebiete
47	2.5 Wohnen und Wohnungsmarkt
49	2.6 Infrastruktur
51	2.7 Zusammenwirken mehrerer Faktoren
53	2.8 Planerische Vorgeschichte
55	2.9 Das Programmgebiet in räumlich-planerischem Zusammenhang

<b>Planungs- und Entscheidungsgrundlagen</b>	58	3.1 Die Tradition
	59	3.2 Neue Anforderungen
	60	3.3 Vorbereitende Untersuchungen (VU) in den Programmkommunen – ein erster Überblick
	63	3.4 Inhaltsbereiche Städtebauliche Bestandsaufnahmen Analysen von Sozialstruktur und Stadtleben Informationen zur lokalen Ökonomie Sicherheit, Drogen etc. Verwertungszusammenhang
<b>Integrierte Handlungskonzepte</b>	69	4.1 Die Zielebene
	76	4.2 Die Programm- und Maßnahmenebene Partizipative Strukturen Problemlösungen Integration
	82	4.3 Erkennbare Effekte
<b>Organisation des Planungs- und Umsetzungsprozesses</b>	84	5.1 Überwindung von Ressortgrenzen
	86	5.2 Organisation und AkteurInnen Lenkungsgruppe Projektlenkung / Projektsteuerung Organisation auf Stadtebene Beteiligung der städtischen Leitungsebene
	96	5.3 Exkurs: Die Rolle der Wohnungswirtschaft im Prozess ‚Soziale Stadt‘
<b>Beteiligungsprozesse</b>	101	6.1 Veränderte Rahmenbedingungen für Beteiligungsverfahren 6.2 Veränderte Haltung zum Beteiligungsprozess
	103	6.3 Quartiers- oder Stadtteilmanagement und Stadtebenen
	105	6.4. Methoden der Beteiligung
	107	6.5 Beteiligung von AkteurInnen
	108	6.6 Defizite
	<b>Finanzierung und Mittelbündelung</b>	110
112		7.2 Integration und Mittelbündelung
115		7.3 Kompetenz bei der Bündelung
<b>Evaluation, Wirkungsanalysen</b>	116	8.1 Vorkehrungen zur Evaluation des Planungsprozesses
	117	8.2 Erklärungen für die Defizitsituation und Schlussfolgerungen
	118	8.3 Prävention



Die einjährige Begleitforschung des Programms *Soziale Stadt* in Bayern, die 2001 in 22 Kommunen mit 25 Programmgebieten stattfand (vgl. Übersicht 1.1, Seite 32), verfolgte einen qualitativen Untersuchungsansatz. Sie basierte einerseits auf der Auswertung aller in den Programmkommunen verfügbaren Materialien zum Handlungsfeld *Soziale Stadt*, andererseits auf einer großen Zahl von – teils sehr ausgedehnten – ExpertInnengesprächen mit am Prozess beteiligten Persönlichkeiten aus den unterschiedlichsten Bereichen in den jeweiligen Kommunen. Der Abschluss der Erhebungen zum vorliegenden Bericht war November 2001. Die Begleitforschung traf auf eine sehr heterogene Projektlandschaft, die durch unterschiedliche Größe und Struktur der Programmgebiete, verschiedenartige Problemkonstellationen sowie unterschiedliche Phasen der Planung und Umsetzung von Maßnahmen geprägt war.

Trotz der daraus resultierenden Vielfalt der von Kommune zu Kommune anders gelagerten Themen lässt sich für die **Startphase** des Programms eine Reihe von generalisierbaren Befunden darstellen, die nachfolgend in einer sehr gedrängten Form zusammengefasst werden.

Dominierender Eindruck ist, dass das Programm *Soziale Stadt* trotz der relativ kurzen Laufzeit in den teilnehmenden Kommunen bereits erhebliche und vermutlich bleibende Wirkungen hinterlassen hat. Dies gilt einerseits für die Schaffung der konzeptionellen und organisatorischen Voraussetzungen einer erfolgreichen Programmverwirklichung, das Gewinnen der BürgerInnen und wichtiger AkteurInnen mit ihren Ideen und ihrem Engagement sowie für die positive Einstimmung von Verwaltung und Politik für die Aufgabe. Es gilt andererseits für eine Vielzahl – zunächst meist kleinerer – Maßnahmen und Projekte, die in den Programmgebieten in Angriff genommen sowie teilweise schon realisiert werden konnten. In den problembelasteten, hoffungsarmen Quartieren signalisieren sie Neuanfang und Aufbruchstimmung, beispielsweise die Einrichtung von Quartiers-, Stadtteilläden, Verbesserungen im öffentlichen Raum und im Infrastrukturangebot, erste Modernisierungsmaßnahmen und viele andere Projekte bei gleichzeitigem intensivem Dialog zwischen BewohnerInnen und Kommune.

Vor dem Hintergrund dieser **positiven Grundeinschätzung** werden im Folgenden die einzelnen Elemente des Planungs- und Umsetzungsprozesses dargestellt und bewertet.

## 1. Problemfelder

In allen Programmgebieten des Programms *Soziale Stadt* in Bayern werden Problemfelder festgestellt, die einen besonderen Handlungs- und Entwicklungsbedarf begründen. Dabei sind als besondere Befunde hervorzuheben:

- (1) In der überwiegenden Zahl der Programmgebiete liegt – in unterschiedlicher Konstellation – eine **Kumulation**, eine **Überlagerung** und **wechselseitige Durchdringung** städtebaulich-stadträumlicher, lagebedingter, sozialer und psychosozialer, ökonomischer oder ökologischer Defizite vor. Da sich diese Defizitfelder teilweise wechselseitig bedingen, kann jedes einzelne nur anhand einer ganzheitlichen Vorgehensweise behoben oder gemildert werden, d. h. indem auf der Grundlage integrierter Handlungskonzepte alle Bereiche einbezogen werden.
- (2) Erhebliche Bedeutung als Negativfaktor hat für zahlreiche Programmgebiete ein ‚schlechter Ruf‘, ein **schlechtes Image**. Dieses negative Image, das sowohl in der Öffentlichkeit besteht („Außenimage“) und häufig durch

die Berichterstattung transportiert oder verstärkt wird (Zuordnung von Negativmeldungen zu den ‚schlechten Vierteln‘), aber auch durch die Bewohner verinnerlicht wird (‚Selbstimage‘), ist in vielen Fällen wesentlicher Bestandteil der Abwärtsspirale (Diskriminierung und Selbstbild der BewohnerInnen, soziale Isolation und Segregation, fehlende Identifikation, Rückzug von Geschäften und Dienstleistungen, mangelhafte Infrastruktur, schlechtes Umfeld für Investitionen). Der Abbau der negativen Images ist daher dringend geboten, wenn das Programm erfolgreich sein soll, verlangt jedoch auf die spezielle Situation bezogene Ansätze im Rahmen des Integrierten Handlungskonzepts.

- (3) Erhebliche Bedeutung für die Entstehung der Problemfelder haben **stadt- und sozialräumliche Lagebedingungen**: soziale und räumliche Isolation, Barrieren, die diese Situation hervorrufen, beeinträchtigende Faktoren des Umfeldes (z. B. Verwahrlosung der Freiräume, Image). Durch Wanderungs-, Migrations-, Selektions-, Konzentrations- und Segregationsprozesse, die durch diese Bedingungen verursacht oder verstärkt werden, entstehen **sich selbst verstärkende Abwärtsspiralen** ins kommunale, soziale, ökonomische Abseits mit Konfliktpotenzialen vielfältiger Art und dem Zerfall des sozialen Verbundes.
- (4) Von den untersuchten **Bebauungs- und Lagetypen** treten unter den Programmgebieten besonders häufig Quartiere im Stadtrandbereich auf, die durch **monostrukturierte Wohn- und Großsiedlungen**, v.a. der Zwischen- und Nachkriegszeit charakterisiert sind. Dies lässt den Schluss zu, dass diese Wohn- bzw. Bebauungsform in Verbindung mit selektiven Vorgängen im Wohnungsmarkt besondere Gefährdungspotenziale aufweist und entsprechende Vorkehrungen erforderlich macht, z. B. soziale Steuerung von Zuweisungs- und Wohnungsvergabe-Verfahren, Bestandspflege, Infrastrukturausstattung im weitesten Sinn, aber auch eine **systematische Beobachtung** der in diesen Wohnbereichen ablaufenden sozialen, mikro-ökonomischen und psychosozialen Vorgänge (z.B. Sozialberichterstattung), um präventive Maßnahmen einleiten zu können. Dazu zählen auch Entscheidungen, die das **weitere Umfeld** betreffen und für die potenziellen Problemgebiete zunächst ohne Belang scheinen (z.B. Standort-, Verkehrsplanung), sich aber in negativer Weise auf diese auswirken können.
- (5) Für den Erfolg der Lösungsansätze und Strategien ist es erforderlich, verstärkt die **Potenziale und die positiven Funktionen**, die das Programmgebiet und sein Umfeld bieten, zu erkennen und in planerischen Ansätzen zur Rehabilitation zu aktivieren. Dies ist in zahlreichen Programmgebieten vorgesehen, steht aber in anderen noch aus. Das gilt nicht nur für räumliche Potenziale (wie Grünflächen, Freiräume) sondern auch für Chancen im ökonomischen und sozioökonomischen Bereich.
- (6) Es ist unerlässlich, die Programmgebiete nicht nur innerhalb der in der Regel erfolgten Gebietsabgrenzung (analog zur klassischen Stadterneuerung), sondern **in ihrem weiteren kommunal- und sozialräumlichen Zusammenhang** zu betrachten und die Handlungskonzepte entsprechend anzulegen. **Ganzheitliche Vorgehensweise** bedeutet, die Problemfelder in ihrer Beziehung zueinander zu sehen und anzugehen: Sowohl die **Ursachen** für Problemlagen wie positive **Potenziale** müssen in diesem größeren Kontext bedacht werden, dessen Bezüge sich aus sachlich-inhaltlichen und nicht formalen Tatbeständen herleiten müssen. Die Konzentration auf das Zielgebiet allein wäre in der Regel kontraproduktiv.

- (7) Die Offenlegung der – oft durch planerische Entscheidungen mitbedingten – Abwärtsspiralen und ihrer Ursachen hat zugleich eine wichtige **prognostische Funktion**. Die Kenntnis ihrer Bedeutung und Wirkungsweise einschließlich der Vorgeschichte der Quartiere (Gebietsprägungen z.B. durch Flüchtlingsheime, Konzentration von Obdachlosensiedlungen oder negativ besetzte Einrichtungen der technischen Infrastruktur oder Entsorgung) muss Anlass sein, generell anwendbare **Strategien der Prävention** zu entwickeln, um auch in anderen Bebauungsformen und Lagesituationen das Herausbilden von Problemgebieten bereits im Vorfeld verhindern zu können.

Die Ergebnisse der Untersuchung lassen in dieser Hinsicht in einer Reihe von Programmgebieten Defizite erkennen. Der Blick ist häufig ausschließlich auf diesen Raum gerichtet, Potenziale, aber auch Negativfaktoren jenseits der ‚Grenzen‘ werden in einer Reihe von Programmgebieten u. E. zu wenig reflektiert bzw. genutzt. Eine Erweiterung der Perspektiven ist daher geboten. In der Startphase der Projekte und angesichts des Realisierungsdrucks in den Programmgebieten sind die genannten Defizite erklärlich, für den längerfristigen Erfolg jedoch problematisch.

## 2. Planungs- und Entscheidungsgrundlagen

Die Erarbeitung von Planungs- und Entscheidungsgrundlagen erfolgte in den meisten Kommunen durch **Vorbereitende Untersuchungen**. Ansatz und Vorgehensweise stellten dabei häufig – dem Gesetz entsprechend – Beschreibung und Analyse städtebaulicher Missstände in den Vordergrund: Mängel der Wohn- und Arbeitsverhältnisse, Sicherheit der Gebäude, funktionale Beeinträchtigung, Infrastrukturausstattung, Erschließung wurden differenziert belegt und stellten die Argumente zur Begründung der Aufnahme in das Förderprogramm zur Verfügung, lieferten Daten zur Gebietsauswahl und -abgrenzung.

Die Programmgebiete der *Sozialen Stadt* sind jedoch durch **komplexere Problemfelder** gekennzeichnet, in denen schwierige, sehr unterschiedlich strukturierte soziale Problemlagen mit baulichen und städtebaulichen Verhältnissen in einem wechselseitigen, sich gegenseitig (häufig negativ) verstärkenden Zusammenhang stehen.

Gegenüber diesen **neuen, erweiterten Anforderungen** haben die Kommunen unterschiedlich reagiert, um ihre Planungsgrundlagen darauf abzustimmen. Eher additiv wird in einzelnen Programmkommunen vorgegangen, in denen ‚klassische‘ Voruntersuchungen mit sekundärstatistischen Auswertungen oder Sozialraumanalysen ergänzt werden.

Dem Problemverständnis der Programmgebiete angemessener sind hingegen die Ansätze, die parallel, teilweise sogar in einem integrierten Verfahren, städtebaulich, sozialräumlich und sozioökonomisch orientierte Vorbereitende Untersuchungen in Angriff genommen haben. Insbesondere dort, wo die damit beauftragten Planungsbüros/Institute kooperieren und aufgabenbezogene Abstimmungen stattfinden, kommt es zu Ergebnissen, die wesentlich zur Formulierung von Integrierten Handlungskonzepten beitragen.

Aus den Befunden der Begleitforschung lassen sich für die **Bewertung der Vorbereitenden Untersuchungen** folgende generelle Schlussfolgerungen ziehen, die sowohl für die Beurteilung vorliegender als auch für die Konzeption geplanter Untersuchungen relevant sind:

- (1) Primäres Ziel der Vorbereitenden Untersuchungen sollte sein, durch einen **interdisziplinären kooperativen Ansatz** die im Zielgebiet vorhandenen komplexen Problemlagen transparent zu machen. Dabei sind auch vorrangig die Faktoren zu ermitteln, die zur Entstehung der Problemlagen beigetragen haben, da nur auf Grundlage ihrer Kenntnis Lösungsansätze entwickelt werden können.
- (2) Untersuchungsansätze, die von vornherein einen engen Gebietsumgriff wählen, sind nicht zielführend, da sie die das Zielgebiet beeinflussenden Rahmenbedingungen außer Acht lassen und mögliche Potenziale der angrenzenden Quartiere vernachlässigen. Dies trifft allerdings für die meisten Kommunen zu.
- (3) Vorbereitende Untersuchungen haben die Aufgabe, die **Grundlagen für die Entwicklung Integrierter Handlungskonzepte** in allen für Problemlösungen wichtigen Handlungsfeldern zu schaffen:
  - Aufgrund empirisch nachgewiesener Probleme und Bedürfnisse und der Art ihres Zustandekommens müssen sie die **Ableitung von Handlungsbedarfen** ermöglichen.
  - Sie sind **kein einmaliger Vorgang**, sondern müssen (nach Art eines ‚Drehbuchs‘) mit Fortgang des Planungs- und Umsetzungsprozesses weiterentwickelt werden, v.a. um Korrekturen von Ablauf und Inhalten des Planungs- und Umsetzungsprozesses (Ziele, Maßnahmen, Prioritäten) vornehmen zu können (Rückkopplung).

Diese Anforderungen an Vorbereitende Untersuchungen bedeuten weiterhin, dass in einer Reihe von Problemfeldern insbesondere im Bereich sozialer, psychosozialer und soziokultureller Defizite, Untersuchungen künftig zu veranlassen wären, die die üblichen sozialen Etikettierungen differenzieren und die **Hintergründe von Problemlagen** (z.B. im Bereich jugendlicher SpätaussiedlerInnen, Arbeitslosigkeit, Armut) aufhellen. Nur auf einer solchen präzisierten Kenntnisgrundlage sind gezielte Handlungsansätze möglich. Defizite bestehen in den Vorbereitenden Untersuchungen in zahlreichen Kommunen auch im **ökonomischen Bereich**; insoweit sind sie der Aufgabenstellung für diesen Aspekt nur begrenzt angemessen.

Dieses Anforderungsprofil an Vorbereitende Untersuchungen setzt bei den Kommunen ein fundiertes Erkenntnisinteresse voraus. Wenn die Auftragsvergabe (z.B. an externe Büros, Institute) in einigen Kommunen unter dem Aspekt der Begründung von Auswahl und Abgrenzung des Gebiets als Fördergegenstand des Programms *Soziale Stadt* erfolgt, wird die Aufgabe und Funktion Vorbereitender Untersuchungen verkannt. Dies gilt umso mehr, wenn man ihnen noch eine ‚Zukunftsaufgabe‘ zuteilt, nämlich Indikatoren und andere Informationen bzw. Daten bereit zu stellen, die die Beschreibung des Ist-Zustandes für eine Wirkungsanalyse ermöglichen und Chancen für die vorbeugende Verhinderung künftiger Problemfelder beinhalten.

### 3. Integriertes Handlungskonzept

Das Integrierte Handlungskonzept als Ergebnis der Vorbereitenden Untersuchungen stellt das **zentrale Steuerungs- und Koordinationsinstrument für die Planung und Umsetzung** des Programms *Soziale Stadt* in den Programmgebieten dar. Seine Erarbeitung basiert (neben Kenntnissen und Erfahrungen von ExpertInnen und AkteurInnen vor Ort, insbesondere der einschlägigen Bereiche der Verwaltung wie Stadtplanung, Sozial- und Wirtschaftsreferat) vor allem auf den Befunden Vorbereitender Untersuchungen und ist Ergebnis eines Prozesses, in den alle AkteurInnen eingebunden sein sollten. Das Integrierte Handlungskonzept sollte folgende Bestandteile enthalten:

- Die für die Lösung des Problemfeldes bedeutsamen **Ziele** sowie die für deren Realisierung geeigneten **Strategien und Maßnahmen**.
- Vorgehensweisen für die **Mitwirkung** aller relevanten AkteurInnen, wobei die Mobilisierung der Eigenkräfte des Zielgebiets besondere Bedeutung hat.
- Aussagen über die **Organisation** des Planungs- und Durchführungsprozesses auf der Verwaltungsebene sowie über das Vorgehen bei Beteiligungs- und Umsetzungsprozessen im Quartier.
- Eine **Kosten- und Finanzierungsplanung** zu den Maßnahmen mit Angaben zu Prioritäten und zeitlichem Ablauf.

Dabei bedürfen alle diese Elemente der ständigen Fort- und Weiterentwicklung. Obwohl das Integrierte Handlungskonzept meist im Auftrag der Kommunen von Externen (Stadt- und SozialplanerInnen, SozialwissenschaftlerInnen, Planungsbüros mit interdisziplinärer Zusammensetzung) erstellt wird, ist es keine starre Handlungsanleitung, sondern ein im Laufe des Realisierungsprozesses flexibel zu handhabendes Instrument. Dies macht bei der Auftragsvergabe und der Regelung der Modalitäten für die Fortschreibung entsprechende Vorkehrungen erforderlich.

Für etwas **mehr als die Hälfte** (16 von 25) der Programmgebiete wurde ein Integriertes Handlungskonzept erstellt oder befindet sich in Arbeit. Dort wird der integrative Ansatz in mehrfacher Hinsicht verfolgt: Inhaltlich, indem bauliche und soziale Ziele verknüpft und ihre Wechselwirkungen berücksichtigt werden. Des Weiteren spielt die Integration der AkteurInnen eine zentrale Rolle: Die ressortübergreifende Kooperation der verschiedenen beteiligten Verwaltungsstellen scheint in der Mehrzahl der Kommunen angemessen geregelt zu sein. Die Voraussetzungen für BürgerInnenmitwirkung sind weitgehend geschaffen. Erste Erfolge aktiver Beteiligungsprozesse werden sichtbar. Die sich aus unterschiedlichen Interessenlagen ergebenden Konflikte werden offengelegt und diskutiert.

Die Kommunen, die bisher auf ein Integriertes Handlungskonzept verzichten, begründen dies mit der Absicht möglichst schneller Umsetzung von Maßnahmen und/oder einer größeren Flexibilität. Hier besteht jedoch die **Gefahr**, dass im weiteren Verlauf des Prozesses der Programmrealisierung bei Fehlen eines gemeinsamen Zielkatalogs **Konflikte** auftreten, für deren Lösung ein vereinbarter Rahmen als Maßstab fehlt; ferner, dass eine **Bündelung** von Maßnahmen und Finanzhilfen (Synergieeffekte) nicht oder nur **begrenzt möglich** ist.

Der **Zusammenhang zwischen den Zielen und Maßnahmen** ist unterschiedlich ausgeprägt. Generell lässt sich jedoch feststellen, dass in den Integrierten Handlungskonzepten gut auf die spezifischen Bedingungen der Programmgebiete Bezug genommen wird. Dies zeigt sich besonders deutlich

an den in fast allen Kommunen realisierten Maßnahmen zum **Aufbau partizipativer Strukturen**: Die Organisationsformen zur Aktivierung der Bevölkerung sind fast überall aufgebaut (Quartiers-/Stadtteilmanagement), die Errichtung von Quartiers-/Stadtteilbüros, -läden ist bereits erfolgt oder in Planung; eine Fülle von Veranstaltungen hat stattgefunden. Auch Maßnahmen zur Lösung sozialer Probleme, zur Verbesserung der Lebensqualität sind im großen Umfang angelaufen, wobei insbesondere die Umgestaltung des öffentlichen Raumes zu erwähnen ist.

Zwei wesentliche **Defizitbereiche** sind festzustellen: Der erste betrifft die meist **fehlende Bezugnahme zu anderen Teilräumen**, des Stadt-, Gemeindegebiets mit denen die Programmgebiete in Zusammenhang stehen. Dabei handelt es sich auf der einen Seite um Einflüsse, die von anderen Gemeindeteilen negativ auf die Programmgebiete ausgehen und sich dort problemverschärfend auswirken. Zum anderen zeigt sich, dass die im Umfeld vorhandenen **Potenziale** zur Entwicklung in den Programmgebieten nicht genutzt werden können.

Ein zweiter Bereich, der sowohl auf der konzeptionellen wie auf der maßnahmenbezogenen Ebene bisher zu wenig beachtet wird, ist die **lokale Ökonomie**: So wird zwar der Einzelhandel für die Versorgung der BewohnerInnen des Quartiers, die Konzentration von Waren- und Dienstleistungsangeboten sowie für die Herausbildung eines identitätsstiftenden Quartierszentrums als sehr bedeutsam erkannt und pauschal in den Zielen berücksichtigt, jedoch oft bei der Formulierung von Handlungskonzepten nicht problemadäquat aufgegriffen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Programmgebiete von Einzelhandelsentwicklungen in anderen Teilräumen negativ beeinflusst wurden und werden, dieser Zusammenhang jedoch oft nicht reflektiert wird – wahrscheinlich auch deshalb, weil die Erosion des Einzelhandels durch kommunale Planungen an anderen Standorten mit verursacht wird. In diesen Zusammenhang gehört auch das weitgehende Fehlen von konkreten Zielen zur **Förderung von Ausbildung und Beschäftigung**, die im Zielgebiet ebenfalls Ansätze verlangt, die mehrere Teilräume oder die Gesamtkommune umfassen, oder auch die Einbindung der in vielen Orten vorhandenen ‚ethnischen‘ Ökonomie.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das **Integrierte Handlungskonzept in seiner unverzichtbaren Funktion als zentrales Steuerungs- und Koordinationsinstrument** in der weit überwiegenden Zahl der Kommunen akzeptiert und angestrebt wird. In einer großen Zahl von Kommunen (etwa 60 %) entsprechen die vorliegenden Konzepte bereits weitgehend dem intendierten ganzheitlichen Anspruch oder sind hierzu auf dem Weg. Insbesondere aufgrund des interkommunalen Erfahrungsaustauschs dürfte sich diese Zwischenbilanz in nächster Zeit weiter verbessern. Erforderlich sind insbesondere noch deutliche Verbesserungen in der Verknüpfung mit anderen Stadt-, Gemeindegebieten und in der Integration der lokalen Ökonomie.

Parallel wurde in den meisten Kommunen bereits mit der Realisierung erster (meist kleinerer) Projekte begonnen, die signalisieren sollen, dass in den Quartieren ‚etwas passiert‘. Schwerpunkte liegen bei der Eröffnung von Quartiersläden, im Wohnumfeld (Grünanlagen, Spielplätze), im Infrastrukturbereich und bei der (oftmals bereits vor Programmbeginn beabsichtigten) Wohnungsmodernisierung.

#### 4. Organisation

Bei der Herstellung von Organisations- und Kooperationsstrukturen, die den besonderen Anforderungen des Programms *Soziale Stadt* angemessen sind, befinden sich die Programmgemeinden überwiegend auf einem Erfolg versprechenden Weg. In einigen Fällen, in denen noch Defizite bestehen, dürften bzw. könnten diese mit eigenen Kräften während der weiteren Programmrealisierung ausgeräumt werden. In vielen Kommunen hat sich mit dem Programm ein **Klima der Offenheit für die Erprobung und Akzeptanz innovativer Regelungs- und Kooperationsformen** eingestellt, dem über das Programm hinaus für die künftige Arbeit auch in anderen Bereichen große Bedeutung zukommen könnte.

- (1) Die Arbeit mit **vier Organisationseinheiten bzw. -ebenen** hat sich insbesondere in mittleren und größeren Kommunen bewährt. Für kleinere Kommunen gelten andere Bedingungen. Diese Organisationseinheiten sind:
  - Eine **Lenkungsebene** bzw. -gruppe, der die Formulierung der Leitlinien für die Umsetzung des Programms und die Programmsteuerung für die Kommune obliegt.
  - Eine Stelle, die die konkrete Projektsteuerung wahrnimmt, überwiegend der Planungs- und Baubereich.
  - Eine Quartiers-/Stadtteilebene mit Quartiers-/Stadtteilmanagement und quartiers-/stadtteilorientierten Beratungsgremien unterschiedlicher Zusammensetzung bzw. Aufgabenstellung.
  - Eine Projekt-/Arbeitsgruppen-Ebene mit Arbeitsgruppen unterschiedlichster Qualität und Thematik.
- (2) Die Voraussetzungen für **ressortübergreifendes Handeln** sind in den **Lenkungsgruppen** grundsätzlich vorhanden, da in der Regel VertreterInnen des Planungs-/Baubereichs, des Sozial- und des Wirtschafts-/Beschäftigungsbereichs eingebunden sind und die Absicht zur Kooperation besteht. Die Besetzung mit hochrangigen RessortvertreterInnen (Entscheidungskompetenz, Verbindlichkeit) und möglichst weitgehende personelle Kontinuität ist in der Regel sichergestellt. Ob ressortübergreifendes Handeln in der Praxis gelingt, erweist sich jedoch als weitgehend personenabhängig. Die Befunde belegen, dass eine Reihe von Kommunen bereits eine hohe Kultur der Zusammenarbeit besitzt.
- (3) Die **politische Spitze** (OberbürgermeisterInnen, BürgermeisterInnen, Stadt-/Gemeinderat, Fraktionen) in die Lenkungsgruppe – zumindest gelegentlich – einzubeziehen, erscheint sinnvoll, auch wenn dies in einzelnen Kommunen anders gesehen wird („Angst vor Politisierung“). Wenn der erste Elan nachlässt und größere Probleme auftauchen, dürfte es hilfreich sein, wenn sich die Spitze der Kommunalpolitik bzw. Verwaltung für die *Soziale Stadt* verantwortlich fühlen und engagieren (z. B. bei der Bereitstellung von Finanzmitteln).
- (4) Bei der **Projektsteuerung** werden zwei Regelungsformen etwa gleich häufig praktiziert: die **interne Lösung** (Wahrnehmung durch die Verwaltung, häufig Bau-, Planungsressort) oder die **externe Lösung** (Wahrnehmung z. B. durch einen örtlichen Sanierungsträger). Beide Formen sind offensichtlich **gleichwertig**. Ein Problem kann eine starke „Baulastigkeit“

der Projektsteuerung sein, die bei beiden Regelungsformen möglich ist. Chancengleichheit zwischen investiven und nicht-investiven Maßnahmen muss daher – den Intentionen des Programms entsprechend – besonderes (politisches) Augenmerk gelten.

- (5) Ein **Quartiers-, Stadtteilmanagement** ist in fast allen Kommunen – mit Ausnahme der kleineren – vorhanden oder vorgesehen. Für den Erfolg ist die richtige Personenauswahl entscheidend. Schlüsselqualifikationen sind soziale Kompetenz, Managementfähigkeiten, Erfahrungen mit Verwaltungs- und Planungsprozessen. Problematisch können zu kurze Laufzeiten der Verträge sein, die oft aus Unsicherheit über die Programmkontinuität verursacht sind. Wenn irgend möglich sollten diese auf die Dauer des Projekts ausgedehnt werden. Kurze Laufzeiten schränken die Personalauswahl und die Möglichkeiten nachhaltigen Arbeitens (z. B. bei Beteiligungsprozessen) ein. Eine ausdrückliche Festlegung von Weisungsunabhängigkeit von (externen) Anstellungsträgern ist sinnvoll. Wichtig ist, dass dem Quartiersmanagement der Handlungsspielraum eingeräumt wird, der für eine flexible und dynamische Aufgabenwahrnehmung erforderlich ist. In Einzelfällen ist es hierbei zu Konflikten gekommen, die jedoch meist ausgeräumt werden konnten.
- (6) Die Einrichtung von **Quartiersbeiräten** in unterschiedlicher Zusammensetzung (InstitutionenvertreterInnen, BürgerInnen, AkteurInnen) und verschiedenartiger organisatorischer Anbindung/Geschäftsführung durch das Quartiersmanagement hat sich bewährt. Die Mischung von BürgerInnen und InstitutionenvertreterInnen hat zusätzliche Vorteile. Kommunen, in denen sich solche Beiräte noch nicht formiert haben, sollten dies in die Wege leiten.
- (7) Auch die Bildung von **Arbeitsgruppen/Projektgruppen** zu konkreten Einzelfragen und -problemen (i.d.R. in organisatorischer Anbindung an das Quartiersmanagement) hat sich bewährt. Sie erschließen lokalen Sachverstand sowie Engagement und fördern den Beteiligungsprozess. Auch hier sollten die Kommunen bzw. das Projektmanagement anregend und fördernd tätig werden, insbesondere dort, wo Arbeitskreise noch nicht vorhanden sind.
- (8) Es erweist sich als sinnvoll, die Tätigkeit der vorgenannten Ebenen (Lenkungsgruppe, Quartiersbeiräte, Arbeitsgruppen) durch **Geschäftsordnungen, Satzungen oder ähnliche Formen** zu regeln und den politischen Beschlussgremien (Stadt-, Gemeinderat, Ausschüsse) bekannt zu geben oder durch diese legitimieren zu lassen. Gleiches gilt für die Verwendung der Quartiers- bzw. BürgerInnenfonds<sup>1</sup>. Unverzichtbar ist insbesondere eine unmissverständliche Zuständigkeitsregelung zwischen Stadtteil-, Quartiersmanagement und Projektsteuerung, deren Tätigkeitsfelder sich leicht überschneiden können. In einzelnen Kommunen aufgetretene Dissonanzen oder Konflikte zwischen diesen beiden Ebenen dürften v.a. in solchen Regelungsdefiziten ihre Ursachen haben.

Im Hinblick auf die **Effizienz** der Organisationsformen kann nach der bislang kurzen Erfahrung erst wenig Verbindliches abgeleitet werden. Zu sehr überwiegen noch die örtlichen Rahmenbedingungen und die Rolle von Personen. Konkrete Arbeitsergebnisse liegen noch nicht in erforderlichem Umfang vor. Trotzdem kann für die Startphase festgestellt werden, dass die getroffenen Weichenstellungen im organisatorischen Bereich der Aufgabenstellung ü-

---

<sup>1</sup> häufig findet sich auch die Bezeichnung Verfügungsfonds

berwiegend angemessen sind. Die Arbeitsergebnisse der nächsten Jahre werden mehr Aufschluss bieten, wie die getroffenen Regelungen wirksam werden.

## 5. Beteiligungsverfahren

Die Beteiligung von BürgerInnen, AkteurInnen und Institutionen sowie die Erschließung, Aktivierung und Einbindung ihrer Ideen und Potenziale in einem weit verstandenen Sinne sind notwendige Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung des Programms *Soziale Stadt*. In den beteiligten Kommunen wurde dies sehr rasch erkannt: Mit großer **Offenheit, Enthusiasmus und Ideenreichtum** wurden Beteiligungsprozesse initiiert. Vorbehalte gegenüber einer breiten Partizipation werden kaum oder nur am Rande gezeigt. Verbreitet ist die Überzeugung, dass nur in Kooperation mit den BürgerInnen und den unterschiedlichsten AkteurInnen qualifizierte Handlungskonzepte entwickelt und umgesetzt werden können. Vielerorts ist es daher gelungen, mittels unterschiedlicher Beteiligungsverfahren, Aktionen und ‚Events‘ für die betroffenen Quartiere eine **Aufbruchstimmung** zu erzeugen, die für Mitwirkung und Aktivierung günstig ist. Sie hat zu einer Fülle von Anregungen, Ideen, Vorschlägen geführt, die sich u. a. in den bereits entwickelten oder in Entwicklung befindlichen integrierten Handlungskonzepten und den bereits realisierten Projekten wiederfinden.

Eine Reihe von Gesichtspunkten bedarf einer gesonderten Betrachtung:

- (1) Die Übertragung der Aufgaben von Aktivierung und Beteiligung an ein Stadtteilmanagement, wie es in zahlreichen Kommunen erfolgt ist, bewährt sich. Dies hat jedoch vor allem folgende Voraussetzungen:
  - Beteiligungsprozesse sind in Ablauf und Umsetzung der erforderlichen Einzelschritte schwer im Vorhinein kalkulierbar, daher ist es erforderlich, dem **Stadtteilmanagement entsprechende Handlungsspielräume** einzuräumen, um flexibel und zeitgerecht Entscheidungen treffen zu können. In der Mehrzahl der Kommunen ist dies geschehen, in einigen Kommunen wurde der Handlungsrahmen erst nach Dissonanzen geregelt.
  - Für das Stadtteilmanagement sind Personen zu bestellen, die über die für die Durchführung und Moderation von Beteiligungsprozessen erforderliche fachliche und persönliche **Qualifikationen** verfügen. Verlässliche Erkenntnisse darüber, ob dies in den Kommunen gelungen ist, liegen noch nicht vor.
  - Die **flexible Verfügbarkeit von Finanzmitteln** zur Durchführung des Prozesses – beispielsweise im Rahmen eines Quartiers-, Verfügungsfonds – hat sich in einer Reihe von Kommunen bereits bewährt; sie sollte in allen Programmgebieten sichergestellt werden.
  - Die enge **zeitliche Befristung** von Verträgen für das Stadtteilmanagement ist ungünstig. Sie sollte möglichst an die Projektdauer angelehnt werden.
- (2) Das **Repertoire** der bisher eingesetzten Beteiligungsverfahren ist **reichhaltig**, könnte aber methodisch noch erweitert werden, insbesondere um Verfahren, die das systematisch, möglicherweise auch fachlich angeleitete **Mitplanen** (z. B. Entwicklung von Alternativkonzepten) ermöglichen

und einbinden.<sup>2</sup> Hierzu gehört auch die Organisation von Beteiligungsmöglichkeiten für spezifische Gruppen (z. B. Jugendliche, Frauen und alte Menschen). Andererseits besteht – vor allem bei dem in der Anfangsphase in manchen Kommunen festgestellten Aktionismus – die Notwendigkeit einer kritischen Reflexion der zur Anwendung kommenden Verfahren. Die Partizipation ist kontinuierlich angelegt, frühzeitige Ermüdungserscheinungen auf Seiten der BürgerInnen sollten vermieden werden.  
**Der Beteiligungsprozess muss geplant sein.**

- (3) Hohen Stellenwert für die erfolgreiche Durchführung von Beteiligungsprozessen hat die Einrichtung von Quartiers-, Stadtteilläden, wie sie in zahlreichen Programmkommunen erfolgte. Sie entwickeln sich zumeist rasch zu wichtigen **Kristallisationspunkten für den gesamten Prozess *Soziale Stadt***, finden große Akzeptanz bei den BürgerInnen und können weit über das Programm hinausreichende Funktionen in den unterschiedlichsten Bereichen und für eine Vielfalt von Gruppen erfüllen. In den Kommunen, in denen eine Einrichtung bisher nicht erfolgte, sollte dies mit Nachdruck betrieben werden.
- (4) Defizite bestehen in vielen der untersuchten Kommunen im Bereich der **Aktivierung zur Selbsthilfe und Selbstorganisation**, etwa in den Bereichen lokale Ökonomie, Umwelt und Ökologie, Stadtteilkultur, Nachbarschaft und Kommunikation, Umwelt, Lebenshilfe etc. In vielen Bereichen, die für eine Rehabilitation der problematischen Quartiere wichtig sind, können öffentliche Leistungen nur in Verbindung mit privaten Initiativen und Engagements erfolgreich sein. Zugleich hat privates Engagement für das Quartier und seine Menschen hohen sozialen und psychosozialen Stellenwert, fördert Identifikation, Bindung und Selbstbewusstsein. Die Kommunen und ihr Quartiersmanagement sollten daher gezielt Aktivitäten mit dieser Zielrichtung in die Wege leiten.
- (5) Verstärkte, auch **methodische Auseinandersetzungen** und die Entwicklung entsprechender Verfahrensweisen zur **Beteiligung so genannter ‚schwieriger‘ Gruppen**, zu denen v. a. Jugendliche, MigrantInnen mit unzureichenden Sprachkenntnissen, gering qualifizierte Menschen in sozialen Schwierigkeiten, aber auch alte Menschen und Alleinerziehende gehören, sind generell erforderlich. In einzelnen Kommunen werden bereits Ansätze mit dieser Zielrichtung praktiziert, sie bedürfen der Erweiterung. Ein systematischer Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen könnte dabei hilfreich sein.
- (6) Nur teilweise gelungen – oder bisher außerhalb des Blickfeldes – ist die Beteiligung von AkteurInnen, die für die Entwicklung der Programmgebiete relevant sein könnten, wie VertreterInnen einschlägiger Behörden (z. B. Arbeitsverwaltung), Agenda-21-Gruppen, GeschäftsinhaberInnen, im Umfeld ansässige Unternehmen etc. Auch sie sollten in die Beteiligung einbezogen und in die Quartiersentwicklung mit ihren Möglichkeiten (von qualifizierten Hinweisen bis hin zu Sponsoring) eingebunden werden.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Beteiligungsprozesse in der Mehrzahl der Programmkommunen auf dem richtigen Weg sind, jedoch der Ergänzung, des Ausbaus in die vorstehend genannten Zielrichtungen und der Verstärkung bedürfen. Wenig durchdachter ‚Aktionismus‘, wie mancherorts praktiziert wurde, konnte für die Startphase sinnvoll sein, auf längere Sicht

---

<sup>2</sup> Um erweiterte Möglichkeiten der Partizipation auszuloten, führt die Oberste Baubehörde in sechs Modellkommunen ein Modellvorhaben ‚Diskursive Bürgerbeteiligung‘ durch.

müssen Beteiligungsprozesse aber sorgfältig geplant werden. Hierzu sollte das Fachwissen einschlägiger Institutionen systematisch erschlossen und der interkommunale Erfahrungsaustausch intensiviert werden. Zugleich muss darauf geachtet werden, dass die Anfangserwartungen der BürgerInnen wegen ‚langer‘ Realisierungszeiten von Projekten nicht in Enttäuschung und Rückzug umschlagen.

## 6. Finanzierung

Im Handlungsfeld Finanzierung lassen die Befunde in der weit überwiegenden Zahl der Programmkommunen **Schwierigkeiten und Unsicherheiten** erkennen.

- Das Integrierte Handlungskonzept des Programms erfordert auch bei der Finanzierung eine kooperative, ressortübergreifende Vorgehensweise, die v. a. eine **projektbezogene Bündelung** von Mitteln aus unterschiedlichen Quellen bzw. Haushaltsansätzen der beteiligten Ressorts einschließt. Da diese Verfahrensweise neuartig ist und aufgrund der bisherigen Verwaltungsroutinen keine vergleichbaren Erfahrungen vorliegen, besteht bei den Programmkommunen erhebliche Unsicherheit darüber, wie man Mittel aus verschiedenen Ressorts in die Gemeinschaftsprojekte des Programms einzubringen hat.
- Ebenfalls große Schwierigkeiten bereitet den Programmkommunen die Erschließung von ‚Fördertöpfen‘ für einzelne Maßnahmen, da die Mittel der *Sozialen Stadt* **subsidiär** in Anspruch genommen werden sollen. Dieser Nachrang bedeutet, Recherchen und Verhandlungen durchzuführen, für die es wenig Erfahrung in der bisherigen Verwaltungspraxis gibt.
- Die Kommunen stellen einen **hohen Verwaltungsaufwand** bei der ‚Bündelung‘ von Mitteln aus den Haushalten unterschiedlicher Ressorts fest, der aber mit zunehmender Erfahrung reduzierbar scheint.
- Bemerkenswert wird schließlich, dass trotz ansonsten guter ressortübergreifender Kooperation Ressortegoismen deutlich werden, sobald der Einsatz von Finanzmitteln für Projekte ‚anderer‘ Ressorts zur Diskussion steht. Es wird befürchtet, dass sich diese Probleme mit fortschreitender Budgetierung und Verknappung der Mittel weiter verstärken könnten.

Trotz dieser Situation ist festzustellen, dass in den Kommunen eine Vielzahl von Projektanträgen gestellt und auch bewilligt wurden. Zu bemerken ist allerdings, dass die Förderbestimmungen und ihre Handhabung solche Maßnahmen bevorzugen, die bereits in der herkömmlichen Städtebauförderung bezuschusst werden konnten. Das mag auch daran liegen, dass Städtebauförderungsmittel grundsätzlich subsidiär einzusetzen sind und zuerst der Einsatz von Fördermitteln aus anderen Töpfen geprüft werden muss. Generell sei es nach Ansicht vieler Programmbeteiligter bisher einfacher, für bauliche Maßnahmen im sechs- oder siebenstelligen Kostenbereich eine Förderung zu erlangen als für nicht-investive Maßnahmen mit vier- oder fünfstelligen Kosten. Kritisiert wird weiterhin, dass das Programm *Soziale Stadt* eine längerfristige Perspektive vermissen lasse, was der notwendigen Dauer von Projekten abträglich sei.

Zu einer wesentlichen Verbesserung der Situation dürfte die seitens der Obersten Baubehörde herausgegebene Zusammenstellung der Fördermöglichkeiten und -wege führen, die den Kommunen erstmals einen vollständigen Überblick über diese Möglichkeiten gibt.<sup>3</sup>

Folgende weitere Möglichkeiten sollten erwogen werden:

- (1) Zusammenfassung aller Förderangelegenheiten bei einer Person/Stelle in den Kommunen und entsprechende Qualifizierung der SachbearbeiterInnen.
- (2) Vermittlung entsprechender Kenntnisse (z. B. über Antragsverfahren) im Rahmen von Workshops, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen u. ä. bei gleichzeitiger Intensivierung des Erfahrungsaustauschs zwischen Kommunen, Bewilligungsbehörden und Kontrollinstanzen (z.B. Rechnungshof).
- (3) Dokumentation besonders problematischer und/oder innovativer Fälle von Projektförderung; auf dieser Grundlage Entwicklung von generellen Leitlinien im Hinblick auf den integrativen Anspruch des Programms.

## 7. Evaluation und Wirkungskontrolle

An die Zielerfüllung von Maßnahmen und Projekten im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* werden hohe Erwartungen gerichtet. Eine **systematische Beobachtung und Wirkungskontrolle** solcher Maßnahmen ist daher wichtig und als integraler Bestandteil der Programmumsetzung gefordert. Das Thema Wirkungskontrolle hat im städtebaulich-stadtplanerischen Bereich bisher wenig Eingang gefunden, obgleich es in anderen Handlungsfeldern – vor allem unter den Gesichtspunkten Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement – breit diskutiert wird. Daher liegen nur wenig praxistaugliche Hinweise und Methoden vor. Die angestrebte und notwendige Effektivität des Programms und die Investitionsvolumina seiner Maßnahmen machen allerdings ein Monitoring, d. h. eine systematische Wirkungskontrolle notwendig. Entsprechende Verfahren aus anderen Handlungsfeldern sollten übernommen und adaptiert und/oder entwickelt und erprobt werden. Dies entspricht auch den dezidierten Anforderungen der ARGEBAU in dem schon zitierten Leitfadens. Nur mit Hilfe solcher Verfahren ist ein ‚lernender Planungsprozess‘ möglich.

Die Befunde der Erhebungen in den Programmkommunen zeigen insbesondere in diesem Handlungsfeld ein weithin **defizitäres Bild**: Nur sehr wenige Kommunen haben sich seit Programmbeginn eingehender mit den Möglichkeiten systematischer Wirkungsanalysen auseinandergesetzt, sind derzeit damit befasst oder haben bereits konkrete Pläne für deren Durchführung. Der weit überwiegende Teil der Kommunen sieht zwar die Notwendigkeit, hat aber noch keinen Zugangsweg gefunden oder ins Auge gefasst, sich noch nicht mit der Fragestellung beschäftigt oder hält diese für nicht erforderlich.

Noch geringere Bedeutung hat in den Überlegungen der Kommunen der – eng mit Evaluation und Wirkungskontrolle verknüpfte – Gedanke der **Prävention** künftiger Problemfelder. Er kommt nur indirekt vor, indem im Mittelpunkt der Bemühungen die Schaffung von Bedingungen (z.B. im Bereich der Infrastrukturausstattung, der Sprachförderung) steht, die die Lösung jetzt vorhandener Probleme ermöglichen und auch für die Zukunft Abhilfe schaffen könnten. Handlungskonzepte, die dem Gebot ganzheitlicher Vorgehensweise

---

<sup>3</sup> Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren: Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt ‚Integrierbare Förderprogramme‘, München 2002.

gerecht werden, müssten ihre Perspektiven daher nicht nur räumlich (vgl. vorstehende Ziffer 3) sondern auch zeitlich erweitern. Da Wirkungsanalysen u. a. darauf aufbauen, die Situation bereits zu Beginn der Maßnahmen und Projekte zu erfassen und zu dokumentieren, sollten umgehend Schritte zur Verbesserung dieser Situation erfolgen. Folgende Ansätze und Möglichkeiten bieten sich hierzu an:

- (1) In den durch die Oberste Baubehörde herausgegebenen Handlungsempfehlungen für die Programmdurchführung<sup>4</sup> sind in knapper Form Ansätze und Wege zur Durchführung von Wirkungsanalysen (auch im Sinne einer Sicherstellung und Verbesserung von Qualitätsstandards) dargestellt. Diese Hinweise sollten nach Forderungen zahlreicher GesprächsteilnehmerInnen in den Programmkommunen zu **konkreten Planungshilfen** weiterentwickelt und durch Praxisbeispiele ergänzt werden.
- (2) Im Rahmen von Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen (Seminare, Workshops u. ä.) sollten MitarbeiterInnen der Programmkommunen, der beteiligten Unternehmen der Wohnungswirtschaft etc. Verfahren und Probleme der Durchführung systematischer Beobachtung und Wirkungskontrolle vermittelt werden. Die Kommunen werden auf diese Weise in die Lage versetzt, sich selbst entsprechende Kapazitäten aufzubauen. Eine externe Beratung könnte hilfreich sein.
- (3) Zwischen den Kommunen, die bereits im Bereich Wirksamkeitskontrolle tätig sind und weiteren interessierten Kommunen sollte ein systematischer Erfahrungsaustausch ermöglicht und angeregt werden. Dieser Austausch sollte auch die Entwicklung einheitlicher oder zumindest vergleichbarer Evaluationskriterien zum Ziel haben.
- (4) Die Bewilligungsstellen sollten – wo notwendig – durch entsprechende Auflagen bei der Projekt- und Mittelbewilligung die Durchführung von Wirkungsanalysen sicherstellen.

---

<sup>4</sup> Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren: Das Programm ‚Soziale Stadt‘ in Bayern – Wege zu integriertem Handeln. Empfehlungen zur Programmdurchführung, München 2003



### 1. Der Untersuchungsrahmen

#### 1.1 Die Herausbildung kommunaler Problemzonen und das Programm *Soziale Stadt*

Seit Anfang der 1970er Jahre verfügen die Kommunen in Deutschland mit dem mittlerweile in das Baugesetzbuch (BauGB) integrierten Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) über eine gesetzliche Grundlage, die die systematische Erneuerung von Quartieren mit substanziellen und strukturellen Mängeln ermöglicht. Seit dieser Zeit – und in den neuen Ländern seit Beginn der 1990er Jahre – wurden und werden in den Kommunen in breitem Spektrum – überwiegend mit Erfolg – Erneuerungs- und Sanierungsmaßnahmen vorbereitet und durchgeführt.

Diese Maßnahmen zielten zwar in erster Linie auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände und baulicher Mängel, auf Gebiete mit ungesunden Wohn- oder Arbeitsverhältnissen und auf die Behebung von Schwächen in der Funktionalität dieser Bereiche. Doch waren damit in aller Regel auch Gesichtspunkte der Stabilisierung oder Verbesserung der sozialen, sozioökonomischen und umweltlichen Bedingungen des Wohnens, des nachbarschaftlichen Zusammenlebens und Arbeitens verbunden. Diese Verknüpfung sozialer und ökonomischer Kriterien mit der Erneuerung von Substanz und Funktionalität wird unterstrichen durch den Tatbestand, dass sich mit Fortschreiten der Erneuerungsprozesse – die teilweise auch lokale Konflikte zur Folge hatten – das Konzept der behutsamen Stadterneuerung als weithin verbindliches Leitbild der Erneuerung durchsetzte, in dem auch der Sozialplanung eine wichtige mitgestaltende Rolle zufiel.

Trotz dieser Entwicklung haben sich im Laufe der 1980er und 1990er Jahre – in der Öffentlichkeit kaum thematisiert – Problemzonen herausgebildet und durch die Kumulation kritischer Merkmale und Faktoren als soziale und sozioökonomische Brennpunkte verfestigt. Diese Bereiche, deren Perspektiven vor Start dieses Programms durch eine Spirale weiteren Abstiegs gekennzeichnet waren, mit fatalen Folgewirkungen für die BewohnerInnen und den Sozialverbund dieser Quartiere, aber auch das weitere kommunale Umfeld, sind nunmehr Gebiete der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative *Soziale Stadt*.

Problemfelder eines neuen Typus

Die Hintergründe der Herausbildung dieser Problemzonen und -lagen ‚neuen Typus‘ waren unterschiedlicher und vielschichtiger Natur. Oft überlagerten sich mehrere Gründe, und diese waren in vielen Fällen nur begrenzt kommunaler Einflussnahme zugänglich:

- Wanderungsbewegungen (Zu-, Abwanderungen, innerkommunale Mobilität), die durch die Kommunen kaum gesteuert, beeinflusst werden konnten, und Regelungen, die unter spezifischen lokalen Bedingungen negative Folgewirkungen nach sich zogen (z. B. Wegzug von Bewohnern der Mittelschicht infolge erhobener Fehlbelegungsabgaben, Lokalisierung oder Konzentration von Obdachlosenunterkünften, Übergangsheimen, Unterkünften für AsylbewerberInnen u. ä.) und damit zur Herausbildung von Ungleichheitssituationen in der Kommune führten.
- Hand in Hand hiermit die räumliche Segregation/Konzentration sozial schwacher oder schwieriger Gruppen vor dem Hintergrund eines Wachstumspotentials an Armut, Unangepasstheit, sozialen Defizitsituationen und Unterqualifikation mit Arbeitslosigkeit, Einkommensschwäche und sozialen Konflikten als Folge.

- Unterbliebene Modernisierungsmaßnahmen, Standardanpassungen, grundstücks- oder eigentumsbezogene Umfeldverbesserungen ohne übergreifendes Konzept, mangelhafte Infrastrukturausstattung, v. a. in preiswerten, einfachen Wohnungsbeständen, die die Konzentration sozial schwacher, problematischer Bevölkerungsgruppen mit sich brachte.
- Veränderungen in der Struktur der Versorgungsangebote (Einzelhandel, Dienstleistungen, Gewerbe) als lokalen standortbestimmenden Faktoren, einhergehend mit der Veränderung von Standortbedingungen städtischer Lagen durch wirtschaftlichen Strukturwandel, Betriebsauflösungen, Erosion von Gewerbegebieten, Herausbildung oder Schaffung von Barrieren (u. a. durch die Verkehrsentwicklung), Funktionsverlust (z. B. Auflösung von militärischen Standorten).
- Verschlechterung der Umwelt- und Lebensqualität durch Verkehrsstrassen, Industrie- und Gewerbebrachen, Umstrukturierungen, Standortentscheidungen problematischer Art.
- Aber auch die Veränderung der Aufmerksamkeitsschwelle von Politik und Verwaltung gegenüber Entwicklungen am ‚Rand der Gesellschaft‘, die auch als Widerspiegelung zeitbedingter und kontroverser politischer Programmdiskussionen (‚Entsolidarisierung, gesellschaftliche Polarisierung, Rückzug des Staates, schlanke Verwaltung, Globalisierung, Eigenverantwortung‘) und deren Zusammentreffen und Überlagerung interpretiert werden können.

Entsolidarisierung

Lösungskapazitäten der Kommunen überfordert

Gemeinsames Merkmal dieser Prozesse und ihrer räumlichen und sozialen Folgen ist, dass sie die Lösungskapazitäten der Kommunen und ihres traditionellen planerischen Instrumentariums bisweilen überschreiten, sei es, dass

- ihre **Entstehungsbedingungen nicht ausreichend untersucht**, reflektiert werden, um wirkungsvolle Lösungsansätze entwickeln zu können;
- die für eine erfolgreiche Bearbeitung der Problemfelder geeigneten, insbesondere auch ressortübergreifenden **Planungs- und Handlungskonzepte nicht vorhanden** sind oder in Betracht gezogen werden;
- sie **extern bedingt** sind und sich damit partiell oder ganz kommunaler Einflussnahme entziehen.

## 1.2 Der innovative Schub des Programms *Soziale Stadt* für kommunale Politik und Planung

Ganzheitliche Planung als Grundforderung

Ziel der Gemeinschaftsinitiative *Soziale Stadt* ist es, die materiellen und planerischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die dargestellten Problemfelder in ihren verschiedensten Erscheinungsformen erfolgreich bearbeitet, gemildert oder gelöst werden können. Wesentliche Grundlage hierfür ist ein planerischer Ansatz, der auf einer **ganzheitlichen Aufarbeitung der Problemfelder**, ihrer Entstehungsbedingungen und Wechselwirkungen und einer ebenso **ganzheitlichen Entwicklung und Umsetzung von Lösungsstrategien** basiert. Der **innovative Schub des Programms *Soziale Stadt*** besteht vor allem darin, dass es die Hartnäckigkeit und Vielschichtigkeit der Problemfelder **bewusst macht**, d. h. zu ihrer gründlichen Analyse auffordert und – auf dieser Basis – Handlungskonzepte verlangt, die deren Entstehungsbedingungen systematisch und von der Wurzel her aufgreifen, damit die Probleme tatsächlich gelöst und nicht bloß verschoben werden.

Dieser Ansatz konkretisiert sich in dem **Integrierten Handlungskonzept**, wie es in der von Bund und Ländern beschlossenen Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung (1999-2001) und im Leitfaden der ARGEBAU<sup>5</sup> (auch als Voraussetzung für die Förderfähigkeit) gefordert wird. Es ist unverzichtbarer, zentraler Bestandteil der Programmverwirklichung.

Die inhaltlichen und formalen Anforderungen, die an ein Integriertes Handlungskonzept gestellt werden müssen, können in acht Punkten zusammengefasst werden:

- |  |  |
|--|--|
| Zielformulierung   | (1) Es muss <b>alle für die Lösung des Problemfeldes bedeutsamen Ziele</b> benennen, sie untereinander abwägen, mit dem entwicklungspolitischen Leitbild der Kommune sowie den Zielen anderer Handlungsfelder abstimmen und auf dieser Basis ein in sich stimmiges, vernetztes Zielkonzept bilden.   |
| Integration von Strategien, Maßnahmen und Projekten      | (2) Alle für die Realisierung dieser Ziele geeigneten <b>Strategien, Maßnahmen und Projekte</b> investiver und nicht-investiver Art sind vorzustellen. Sie müssen, um größtmögliche Wirkung zu erzielen, nicht nur untereinander abgestimmt (weitgehend widerspruchsfrei) und vernetzt sein, sondern sich wechselseitig ergänzen und fördern. Eine referats-/ämterübergreifende Erarbeitung/Koordination ist deshalb unverzichtbar.                |
| Nachhaltigkeit   | (3) Die Strategien, Maßnahmen und Projekte müssen weitest möglich dem Grundsatz der <b>Nachhaltigkeit</b> entsprechen. Sie sollen insbesondere die <b>Eigenkräfte des Quartiers</b> (seiner BewohnerInnen, Betriebe etc.) für die Lösung des Problemfeldes wecken und in produktive Bahnen lenken.   |
| Kontinuierliche Mitwirkung der BürgerInnen unverzichtbar | (4) Bei der Erarbeitung, Umsetzung und Weiterentwicklung des Konzepts müssen die BewohnerInnen, politischen Kräfte, Betriebe sowie andere AkteurlInnen im Quartier eingebunden und nach Möglichkeit <b>für eine kontinuierliche Mitwirkung gewonnen werden</b> . Wege und Strategien sind hierzu aufzuzeigen.  |
| Organisation   | (5) Das Konzept muss Aussagen treffen sowohl zur <b>Organisation des kommunalen Planungsprozesses</b> (Verwaltungsebene) im Hinblick auf die Durchführung des Programms <i>Soziale Stadt</i> und die daraus resultierenden Anforderungen (z. B. Überwindung des Ressortprinzips, Bündelung von Mitteln) wie zur <b>Organisation des Planungs-, Beteiligungs- und Umsetzungsprozesses im Quartier</b> (Quartiersmanagement, Moderation, Mediation). |
| Mittelbündelung  | (6) Übersichten/Perspektiven für die <b>Finanzierung der Maßnahmen und Projekte</b> sind zu geben und Wege für die Mittelbündelung aufzuzeigen. Diese Aussagen werden – angesichts der zeitlichen Erstreckung der Umsetzung – kontinuierlich fortzuschreiben und zu konkretisieren sein.   |
| Ermittlung der Wirksamkeit                               | (7) Festlegungen zur <b>laufenden Evaluierung des Planungs- und Umsetzungsprozesses</b> (Prozessevaluation) und zur Prüfung der <b>Wirksamkeit</b> der Maßnahmen müssen fester Bestandteil des Konzepts sein.  |

---

<sup>5</sup> ARGEBAU (Arbeitsgemeinschaft der Bauminister der Länder)– Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative *Soziale Stadt*, zweite Fassung, Stand 1.3.2000. Die wesentlichen Inhalte wurden dargestellt und interpretiert in der von der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern herausgegebenen Veröffentlichung *Soziale Stadt. Wege zu einer intakten Nachbarschaft*, München 2000

- (8) Große Bedeutung hat bei der Programmformulierung der **zeitliche Gesichtspunkt**. Nicht alle Ziele und Maßnahmen können gleichzeitig in Angriff genommen werden. Deshalb ist es unerlässlich, **Prioritäten** zu setzen, **zeitliche Abfolgen** festzulegen, Korrekturmöglichkeiten offenzulassen. Das Konzept muss – bei aller geforderten Präzision – so **flexibel** sein, dass Veränderungen, Neuorientierungen (z. B. aufgrund veränderter Rahmenbedingungen, als Konsequenz aus den Ergebnissen von Wirksamkeitsanalysen oder als Resultat von Beteiligungsprozessen) möglich sind. Nur so ist ein ‚lernender Planungsprozess‘ möglich, wie ihn das Programm fordert.

Die Entwicklung eines Integrierten Handlungskonzeptes und seine Fortentwicklung hat eine Reihe von Voraussetzungen:

- Die qualitative **Klärung der Problemfelder**, ihre Entstehungsbedingungen, Ursachen und Faktoren einschließlich ihrer räumlichen Ausprägung und Verflechtungen sowie der Potenziale (z. B. lokale Ökonomie), die für die Lösung erschlossen werden können.
- **Beteiligungsverfahren**, die die Kreativität und Mitwirkungsbereitschaft sowohl von BewohnerInnen wie von Betrieben, Institutionen, AkteurInnen mit Quartiersbezug anregen und einbinden.
- Eine **Organisation des Planungs- und Umsetzungsprozesses** auf der Verwaltungsebene (Überwindung des Ressortprinzips) und im Quartier (Projektsteuerung, Quartiersmanagement), die den Anforderungen bei Entwicklung und Umsetzung des Handlungskonzepts angemessen ist.
- Und schließlich die Gestaltung des Planungs- und Umsetzungsprozesses als ‚lernendes Prinzip‘ durch die systematische und kontinuierliche **Evaluation und Wirkungskontrolle** der Maßnahmen und die Rückkopplung der Erfahrungen in den Planungs- und Umsetzungsprozess.

‚Lernende Planung‘ durch Evaluation und  
Wirkungskontrolle

### 1.3 Evaluation als Bestandteil des Programms

Wesentlicher Bestandteil des Programms *Soziale Stadt* und des für seine Umsetzung erforderlichen Prozesses ist die Evaluation, und zwar in einem doppelten Sinne:

- die kritische Begleitung und Bewertung der Vorgehensweise in einem weit verstandenen Sinne, die zur Umsetzung des Programms führen soll (Prozessevaluation),
- die Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass die konkreten Auswirkungen einzelner Schritte und Maßnahmen als Bestandteile des Programms auf systematische Weise ermittelt (Wirksamkeitsanalyse) und auf der Grundlage dieser Erkenntnisse mit größerer Sicherheit weitergeführt oder gegebenenfalls Korrekturen vorgenommen werden können.

Evaluation als Programmbestandteil

Demzufolge ist die Evaluation notwendiger Bestandteil des Programms und seines Anspruchs, Problemfelder zu bearbeiten und nach Möglichkeit zu mildern oder aufzulösen, die sich bisher in der Regel den Möglichkeiten kommunaler Planung entzogen. Hierzu ist ein Planungsansatz zu realisieren, dessen Durchführbarkeit neue, auch bisher wenig erprobte Formen der Organisation und Kooperation der Beteiligten erforderlich macht. Aufgrund der damit verbundenen Unwägbarkeiten und Risiken ist der Planungs- und Um-

setzungsprozess als ‚lernender Vorgang‘ zu verstehen. Es ist erforderlich, die Sinnhaftigkeit, die Tauglichkeit von Vorgehensweisen und Maßnahmen zu geeigneten Zeitpunkten, Phasen zu ermitteln, um Änderungen vornehmen oder auf gesicherter Basis weiterarbeiten zu können.

#### 1.4 Prüfkriterien der Evaluation

Evaluation des Planungsprozesses

Im Vordergrund der **vorliegenden Untersuchung** steht der erstgenannte Aspekt von Evaluation: die Prozessevaluation. Sie hat die bisher unternommenen, die derzeit laufenden oder für absehbare Zeit geplanten Schritte und Maßnahmen zur Umsetzung des Programms zum Gegenstand. Die Prüf- und Bewertungskriterien, die dieser Evaluation zugrunde liegen, leiten sich aus den zuvor dargestellten Anforderungen an ein Integriertes Handlungskonzept ab, das unverzichtbare Grundlage der Programmumsetzung ist. Für alle wesentlichen Elemente des Planungsprozesses – und damit notwendigerweise auch für den Gesamtprozess – ist zu prüfen, ob sie geeignet sind, die anvisierten Programmziele zu erreichen oder ihnen näher zu kommen: Lösung oder Verringerung der sozialen, kulturellen, ökonomischen, ökologischen Defizite, Beendigung von Stagnation, Abstieg, Zerfall des sozialen Zusammenhangs und Wiedereingliederung der problembelasteten Quartiere in den sozialen Verbund der Kommune. Der Aufbau der Untersuchung folgt dieser Logik. Er gliedert sich in sieben Schwerpunkte:

Entstehen und Struktur der Problemfelder

##### (1) Probleme

Wie werden Entstehung und Struktur der lokalen Problemfelder in den Gebieten des Programms, in den verschiedenen inhaltlichen Bereichen gesehen, dargestellt, beurteilt? Welches sind die wichtigen Faktoren, wie wirken sie zusammen? Welche Beziehungen bestehen zwischen dem Programmgebiet im engeren Sinne und dem größeren Zusammenhang der Kommune? Bildet die Problemsicht und -darstellung eine geeignete Basis für die Entwicklung eines Integrierten Handlungskonzepts, das geeignet ist, diese Probleme zu lösen?

Qualität der Planungsgrundlagen

##### (2) Grundlagen

Wie wird die Erarbeitung konkreter Planungs- und Handlungsgrundlagen im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchungen angelegt? Welches sind die Gegenstandsbereiche und Fragestellungen? Was sind ihre Ergebnisse? Werden Anlage, Gegenstandsbereiche und Ergebnisse dem Ziel gerecht, auf ihrer Grundlage (sowie anderer bereits vorhandenen Daten, Informationen, Erfahrungen etc.) ein Integriertes Handlungskonzept zu erarbeiten? Werden diese Grundlagen in einem dialogischen Verfahren mit den Betroffenen (Akteuren, Initiativen o.ä.) erarbeitet?

Verhältnis von Zielen und Maßnahmen

##### (3) Ziele und Maßnahmen

Welche Ziele und Maßnahmen zur Behebung der Probleme des Programmgebiets werden formuliert? Sind alle wichtigen AkteurlInnen, InteressentInnen eingebunden? Sind die Ziele untereinander widerspruchsfrei und sich wechselseitig fördernd, stützend? Sind alle relevanten Zielbereiche einbezogen? Sind sie mit den Zielen und Maßnahmen anderer Planungsbereiche abgestimmt, verzahnt? Sofern die Ziele nicht widerspruchsfrei sein können: Werden die Konflikte im Prozess offen gelegt? Bilden Ziele und Maßnahmen insgesamt ein Integriertes Handlungskonzept oder können sie dazu führen?

Eignung der Organisation	<p>(4) Organisation Mit welcher Planungs- und Durchführungsorganisation soll das Programm <i>Soziale Stadt</i> realisiert werden – wie sollen die besonderen Anforderungen des Programms an ganzheitliche Planung und integriertes Vorgehen auf den verschiedenen Ebenen (Kommune, Quartier) realisiert werden? Wie soll das Ressortprinzip zugunsten dieser Vorgehensweise überwunden werden? Sind die insgesamt getroffenen/vorgesehenen Regelungen zielführend, als zielführend zu unterstellen?</p>
Qualität der Beteiligungsverfahren	<p>(5) Beteiligung Werden die realisierten/geplanten Beteiligungsstrategien und -verfahren der Forderung gerecht, alle vorhandenen Potenziale (BürgerInnen, Betroffene, Initiativen, AkteurInnen in einem weit verstandenen Sinn) für eine tätige und kontinuierliche Mitwirkung im Planungs- und Umsetzungsprozess zu gewinnen und die Bereitschaft zur Selbsthilfe zu stimulieren? Welche Modifikationen sind möglicherweise vorzunehmen?</p>
Bündelung der Ressourcen	<p>(6) Finanzierung, Mittelbündelung In welcher Weise wird der Programmforderung entsprochen, im Sinne integrierter Vorgehensweisen und der Fokussierung von Ressourcen auf die Lösung der Problemfelder der Programmgebiete, die Finanzmittel der verschiedenen Ressorts und Förderwege zielorientiert zu bündeln und ergänzend zu akquirieren? Stehen Probleme/Hindernisse der Realisierung dieser Forderung entgegen? Welche?</p>
Geplante Schritte zur Evaluation	<p>(7) Evaluation, Wirkungskontrolle Welche Maßnahmen sind eingeleitet/vorgesehen, um den Ablauf des Planungs- und Umsetzungsprozesses zu evaluieren und die Wirkungen der vorgesehenen/vorzusehenden Maßnahmen in den Programmgebieten systematisch zu ermitteln? Sind diese Schritte zur Evaluation, Wirkungsermittlung angemessen? Sind Modifikationen, neue Initiativen erforderlich? Welche?</p>

## 1.5 Vorgehensweise der Begleitforschung

### 1.5.1 Funktion und Zielrichtung

Wegen der vorab beschriebenen neuartigen Elemente des Programms wird dem **kontinuierlichen Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer zwischen den Städten/Gemeinden und Ländern** als Voraussetzung für seinen Erfolg ein hoher Stellenwert eingeräumt, der durch eine wissenschaftliche Begleitforschung fundiert sein soll. Sie soll auch verlässliche Grundlagen beschaffen, um definitive Entscheidungen zur differenzierten Fortentwicklung des Programms treffen zu können; darüber hinaus werden soweit erforderlich Vorschläge zur Verbesserung der Organisations- und Programmstrukturen erwartet. Die Begleitforschung im Sinne einer Programmbewertung hat dementsprechend unter zwei Gesichtspunkten zu erfolgen:

- |   |   |
|---|---|
| Überprüfung der Ziele und Vorgehensweisen | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Vor Beginn</b> bzw. in der Frühphase des Programms („ex ante“) prüft sie in einem weit verstandenen Sinne vor dem Hintergrund des fachspezifischen Diskussionsstandes, Erfahrungs- und Fachwissens dessen Ziele und die gewählte Vorgehensweise (Programm, Programmschritte und Maßnahmen, Organisation der Durchführung etc.) im Hinblick auf ihre Eignung, diese Ziele zu erreichen.</li> </ul> |
|---|---|

- **Nach Durchführung** des Programms bzw. der Maßnahmen ('ex post'), in besonderen Fällen auch bereits während der Laufzeit von Maßnahmen, stellt sie dessen erkennbare und direkt oder indirekt programmbezogenen Wirkungen im Verhältnis zu den Programmzielen fest, benennt mögliche Defizite, versucht, diese zu erklären und hieraus Schlussfolgerungen für die Fortentwicklung des Programms abzuleiten.

Für das konkrete Vorgehen treffen beide Aspekte zusammen und ergänzen sich wechselseitig. Es geht einerseits darum, die Programmdurchführung evaluierend-kritisch zu begleiten (Begleitforschung) mit dem Ziel, aufgrund festgestellter Defizite die Programmziele und die Programmdurchführung zu hinterfragen und nach Möglichkeit zu optimieren; andererseits geht es darum, Voraussetzungen dafür zu schaffen, auf einer systematisch gewonnenen Wirksamkeitsbilanz aufbauend die Fortentwicklung des Programms zu ermöglichen.

Diese komplexe Aufgabenstellung wurde in Form eines **Erhebungsrasters** operationalisiert, das die Gesichtspunkte konkretisierte. Darüber hinaus diente es der Systematisierung und Standardisierung des Erhebungsverfahrens, um eine Vergleichbarkeit der Befunde zwischen den einzelnen Kommunen bzw. Projekten zu gewährleisten. Inhaltlich bildete das Erhebungsraster, das in Form von problembezogenen Fragestellungen formuliert wurde, die Grundlage für die Sammlung, Systematisierung, Analyse und Bewertung der Daten und Informationen des Forschungsfeldes.

Die einzelnen Ziele und Aufgaben der Begleitforschung hatten folgende Tatbestände zu berücksichtigen.

- **Ungleichzeitigkeit:** Die zum Untersuchungszeitpunkt erreichten Planungs- und Realisierungsphasen differierten stark. Es befinden sich unter den Projekten Programmgebiete, die bereits bis zu 10 Jahren in der ‚klassischen‘ Städtebauförderung waren und wegen ihrer spezifischen Problematik in das Programm *Soziale Stadt* übergeleitet wurden, auf der anderen Seite Kommunen, die völlig neu aufgenommen wurden. Dies beeinflusst nicht nur den Beobachtungsgegenstand im Hinblick auf die realisierten Projekte und deren Verlauf, sondern auch die Kenntnisse und Erfahrungen der an der Programmumsetzung Beteiligten.

- **Heterogenität der Gebiete:** Die durch das Programm geförderten Gebiete unterscheiden sich zum Teil wesentlich hinsichtlich ihrer Struktur und Größe, aber auch in Bezug auf ihre Problemlagen. Das Spektrum reicht von einer Unterkunftsanlage für Obdachlose mit 60 Wohneinheiten in einem Stadtteil mit rd. 1.200 EinwohnerInnen (Schwabach) bis zu einer monostrukturierten Stadtrandsiedlung mit rd. 22.000 EinwohnerInnen (München-Hasenberg). Dass bei derart unterschiedlichen Gebieten die Handlungskonzepte, Organisationsformen, Strukturen der beteiligten AkteurInnen differieren, ist zu erwarten und verlangt eine flexible Handhabung des Forschungsinstrumentariums.

- **Informationsniveau:** Die Begleitforschung ist auf Daten und Informationen angewiesen, die die beteiligten Kommunen zur Verfügung stellen (können), da keine Primärerhebungen in den Programmgebieten vorgesehen waren – eine Möglichkeit, die den Rahmen einer Begleitforschung weit überschritten hätte. Die Qualität, Differenziertheit und der Umfang der vorhandenen oder durch ExpertInnengespräche zu ermittelnden Grundlageninformationen und Basisdaten hängt somit stark von den in den Kommunen gesammelten oder gezielt erhobenen Datenbeständen ab sowie

sowie von den durch die am Programm Beteiligten gemachten Erfahrungen, ihren einschlägigen Kenntnissen. Das daraus resultierende Informationsniveau und die durch die verschiedenen Handlungsansätze der Kommunen (s. u.) bedingten Erkenntnisse der Begleitforschung differierten dementsprechend zwischen den einzelnen Programmgebieten.

Zwischenbilanz in einer Frühphase der Programmumsetzung

Aus diesen Gründen lässt sich die Begleitforschung (und damit auch die in diesem Bericht dargelegten Befunde) als erste Phase eines längeren Beobachtungsprozesses kennzeichnen. Sie erlaubt eine erste **Zwischenbilanz** nach einer relativ kurzen Laufzeit des Programms *Soziale Stadt*, dessen Ziele nur mittel- bis langfristig realisiert werden können. Trotzdem lassen die Ergebnisse eine Reihe von Schlussfolgerungen zu, die die Weiterentwicklung von Konzepten, Planungsprozessen und Realisierungsmöglichkeiten des Programms in den Kommunen positiv befördern können.

### 1.5.2 Arbeitsschritte

Aus den in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Sachverhalten und der bisher in den Kommunen realisierten Umsetzung ergab sich für die Methodik der Begleitforschung ein **qualitativer Untersuchungsansatz**, der anstrebt, anhand unterschiedlicher Quellen das breite Spektrum der mit der Konzeption und der Durchführung der Programmaktivitäten in den Programmgebieten zusammenhängenden Tatbeständen transparent zu machen. Während die Inhalte der Begleitforschung sich unmittelbar aus der Ergebnisdarstellung erschließen, sind an dieser Stelle kurz einige Anmerkungen zum Verfahren zu machen. Das Konzept der Begleitforschung basiert auf einem dreiphasigen methodischen Ablauf, dessen einzelne Untersuchungsschritte in einer engen Wechselbeziehung stehen.

#### (1) Bestandsaufnahme

Begründungen und Weichenstellungen

Wie die Ausgangslage der Programmquartiere sich darstellt, welche Probleme zur Gebietsauswahl und -festlegung geführt haben, wie der Begründungszusammenhang zur Aufnahme in das Programm *Soziale Stadt* hergestellt wurde und welche Weichenstellungen zur Programmdurchführung (inhaltlich, organisatorisch, finanziell, formal) bisher vorgenommen wurden, diese Thematik konstituierte die erste Arbeitsphase der Begleitforschung. Eine Grobgliederung der Inhalte erfolgte dabei nach den im Leitfaden der ARGEBAU<sup>6</sup> definierten Handlungsfeldern, die von der Forschung erweitert wurden; es sind dies:

- Bürgermitwirkung und Stadtteileben (ergänzt um den Aspekt Bevölkerungsstruktur und -entwicklung)
- Lokale Wirtschaft, Arbeit, Beschäftigung
- Quartierszentren
- Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur
- Wohnen
- Wohnumfeld und Ökologie
- Als wichtige Ergänzung: Organisation der Programmdurchführung, Zuständigkeitsregelungen; Finanzierung.

---

<sup>6</sup> Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Inneren: Das Programm ‚Soziale Stadt‘ in Bayern – Wege zu einer intakten Nachbarschaft, a.a.O.

Diese der Begleitforschung zugrunde liegenden Leitlinien bildeten die Analyseschwerpunkte der Bestandsaufnahme, die anhand des vorab skizzierten Erhebungsrasters vorgenommen wurde, das während der Arbeiten wesentlich erweitert und in seine „Merkmale“ ausdifferenziert wurde. Grundlage für die Bestandsaufnahme bildeten Dokumente, Unterlagen, Materialien sowie Daten und Informationen, die die beteiligten Kommunen zur Verfügung stellten. Die systematische Auswertung und Analyse dieser Materialien hatte mehrere Funktionen:

- sie diente der Überprüfung und Modifikation des auch in den weiteren Phasen forschungsleitenden Erhebungsrasters,
- sie strukturierte die allgemeinen und quartiersspezifischen Themenfelder für jede Kommune, die Gegenstand der Vor-Ort-Erhebung als nächster Arbeitsphase waren.

Wegen des bereits erwähnten unterschiedlichen Informationsniveaus dieser Quellen kam dem letztgenannten Aspekt eine besondere Bedeutung zu.

## (2) Vor-Ort-Erhebungen

ExpertInnengespräche, Diskussionen vor Ort

Von den Befunden der Bestandsanalyse ausgehend, die – ortsbezogen – auch die anhand des Erhebungsrasters nicht oder nicht hinreichend beantworteten Fragestellungen enthielt, dienten ExpertInnengespräche und -diskussionen in den beteiligten Städten und Gemeinden der Differenzierung und gezielten Vertiefung von Fragestellungen und Problemen, die sich aufgrund der bisherigen Arbeiten ergeben hatten. Dabei erschienen besonders wichtig:

- Informationen, Meinungen und Bewertungen der verschiedensten direkt und indirekt am Prozess Beteiligten, die in den ‚offiziellen‘ Dokumenten und Unterlagen nicht enthalten sind.
- Konflikte und Konfliktpotentiale, aber auch Kooperationsmuster und informelle Regelungsformen, die für den Ablauf von Bedeutung sind und sich im bisherigen Verlauf der Maßnahmen (in Aktenvorgängen, Beschlussvorlagen, Protokollen u.ä.) nur teilweise gezeigt haben, wobei der Ermittlung sachlicher und persönlicher Komponenten ein besonderer Stellenwert zukommt.
- Dort, wo in den Quartieren bereits Aktivitäten zur Veränderung der Lebensbedingungen der Bevölkerung, der lokalen Ökonomie existieren, Akteure aus diesen Bereichen einzubeziehen.

Beschaffung ‚inoffizieller‘ Informationen

Auch die Beschaffung zusätzlicher Unterlagen gehörte zu den im Rahmen der Expertengespräche notwendigen Aufgaben; insbesondere waren hier ‚inoffizielle‘ Informationen und Stellungnahmen von Bedeutung. Ziel dieser Phase war es, ein möglichst umfassendes und vergleichbares Bild der Struktur und Dynamik des Ablaufprozesses des Programms *Soziale Stadt* in den Programmgemeinden zu erlangen. Die Durchführung dieser Arbeitsphase erfolgte in den Monaten Juni bis September 2001. Die Gespräche dienten auch dazu, die Beteiligten zu motivieren, der Begleitforschung im weiteren Verlauf produzierte Unterlagen zuzusenden, damit diese dokumentiert und für den Untersuchungsbericht analysiert werden konnten.

## (3) Interpretation der Befunde und Bewertung

Bewertung erster Handlungsschritte

Die abschließende Arbeitsphase ist Gegenstand des vorliegenden Berichts. Bei der Analyse der Befunde und der Bewertung der eingeleiteten Planungsprozesse im Sinne ihrer ‚Eignung‘ und damit ihrer Wirksamkeit sind zwei

Rahmenbedingungen zu berücksichtigen: Die auf ein Jahr befristete Laufzeit dieser ersten Begleitforschung lässt keine abschließende Evaluation zu, weil die meisten Programmeffekte sich erst mittelfristig ‚messbar‘ entfalten. Zum anderen spielt die Zeitschiene insofern eine Rolle, als die Projekte der „*Sozialen Stadt*“ sich in sehr unterschiedlichen Stadien der Realisierung befinden und deshalb eine direkte Vergleichbarkeit nur teilweise gegeben ist. Die unterschiedlichen Realisierungsphasen und die unterschiedlichen örtlichen Maßnahmenschwerpunkte machen eine Gliederung der Bewertung unter folgenden Aspekten notwendig:

- **Maßnahmenbezogen:** Bewertungsleitend ist, ob und in welcher Ausprägung ein integriertes Handlungskonzept entwickelt wurde oder nur Teilkonzepte für bestimmte Bereiche bestehen.
- **Phasenbezogen:** Je nach dem Stand der Realisierung der Maßnahmen sind die Fragen des Bewertungsrasters zu differenzieren, insbesondere danach, ob sie einen bereits konkret in der Umsetzung befindlichen Sachverhalt betreffen oder ob es sich um noch unverbindliche Vorstellungen oder Handlungsabsichten handelt.
- **Beteiligtenbezogen:** Struktur, Dynamik und Machtposition der in die Maßnahme involvierten Akteure stellen wesentliche Zusatzkriterien für die Bewertung dar. Sie transparent zu machen, bedeutet eine nicht immer einzulösende Herausforderung an die Begleitforschung.
- **Prozessbezogen:** Identifizierung und Benennung von **Modifikationen** des Programms sowie der Art der **Evaluation** werden als Leitlinien für die Fortsetzung der Begleitforschung formuliert, die noch der konkreten Ausformung bedürfen.

#### Vergleichende Bewertung als Ziel

Interpretation und Bewertung zum jetzigen Zeitpunkt haben die Funktion, anhand einer vergleichend-systematischen Analyse die programmrelevanten Themenbereiche (vgl. Kapitel 1.4) im Hinblick auf ihre Wirksamkeit im Programmablauf zu überprüfen. Ausgehend von den je spezifischen lokalen Zielsetzungen sind die gewählten Verfahrensweisen dahingehend zu untersuchen, ob und in welcher Weise sie zur Lösung der in den Programmgebieten vorhandenen Probleme beitragen bzw. welche Schwierigkeiten bei Konzeption und Umsetzung von Projekten auftreten, welche Ursachen sich dafür erkennen lassen.

Die für die Bewertung verwendeten **Prüfkriterien sind qualitativer Art** und resultieren daraus, dass die Begleitforschung einmal den eingangs erwähnten Restriktionen der Ungleichzeitigkeit, der Heterogenität und des unterschiedlichen Informationsniveaus unterliegt, zum anderen eine quantitativ-indikatorengestützte Evaluation nur dann erfolgen kann, wenn die Situation zu Beginn und Ende des Bewertungszeitraums mit identischen Indikatoren ‚gemessen‘ werden kann und die Einflussgrößen (z.B. Art und Umfang der Maßnahmen) bekannt und quantitativ sowie qualitativ beschreibbar sind.

Hinzu kommt, dass die mit dem Programm *Soziale Stadt* beabsichtigten positiven Veränderungen einen längeren Beobachtungszeitraum benötigen als die Begleitforschung zur Verfügung hatte. Dies schließt nicht aus, dass die qualitativ-vergleichende Analyse – wie sie der folgende Bericht vornimmt – eine Reihe von interessanten Aufschlüssen gibt, aus denen Konsequenzen für eine verbesserte Weiterentwicklung von Konzeption und Umsetzung des Programms *Soziale Stadt* gezogen werden können.

Zum Beginn der Begleitforschung im Januar 2001 waren insgesamt 26 Programmgebiete in 22 Kommunen in das Förderprogramm *Soziale Stadt* aufgenommen. Die in Abbildung 1 dargestellte Verteilung lässt erkennen, dass

– bezogen auf die Regierungsbezirke – die Programmkommunen sich auf Oberbayern (9 Projekte in 6 Kommunen), Oberpfalz (5 Kommunen) und Mittelfranken (5 Projekte in 4 Städten) konzentrieren, während Unterfranken und Niederbayern jeweils nur mit einer Stadt vertreten sind. Die in der Übersicht 1.1 aufgelisteten Programmgebiete wurden um das Gebiet der ‚Südstadt‘ in Nürnberg reduziert, weil es Gegenstand der vom Deutschen Institut für Urbanistik (difu) durchgeführten bundesweiten Begleitforschung – in jedem Bundesland ein Programmgebiet – ist, und eine Überforderung der Beteiligten vermieden werden sollte. Deshalb beziehen sich die in diesem Bericht vorgelegten Befunde auf **25 Programmgebiete in 22 Kommunen**. Die wesentlichen Strukturdaten, Problemfelder und Charakteristika der Programmgebiete sind in systematisierter Form Gegenstand von Kapitel 2.

Die Begleitforschung hatte zwar bei den empirischen Arbeitsschritten die einzelnen Programmgebiete im Blick, die Darstellung im Bericht jedoch zielt auf **generalisierbare Befunde**. Einzelne Kommunen/Programmgebiete werden zwar erwähnt, sie dienen aber nur als exemplarischer Beleg für bestimmte Sachverhalte oder sind als ‚best-practice‘-Beispiele zu verstehen.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 1.1
Programmgebiete in den beteiligten Kommunen		
Gemeinde/Stadt	Programmgebiet, -quartier	
Amberg	Bergsteig	
Ansbach	Stadtkern	
Augsburg	Oberhausen-Nord	
Bayreuth	St. Georgen	
Fürth	Westliche Innenstadt	
Grafenwöhr	Eichendorffstraße	
Hof	Bahnhofsviertel	
Ingolstadt	Piusviertel	
Kempten	Thingers-Nord	
Kolbermoor	Werksiedlung	
Landshut	Nikola-Gelände	
Manching	Donaufeldsiedlung	
München	Hasenberg/ Milbertshofen	
Neuburg a.d. Donau	Ostend	
Neu-Ulm	Vorfeld	
Nürnberg	Südstadt Nordostbahnhof	
Regensburg	Humboldtstraße	
Rosenheim	Endorfer Au Happing-Kaltwies Lessingstraße	
Schwabach	Schwalbenweg	
Sulzbach-Rosenberg	Rosenberg-Ost	
Weiden/Opf.	Stockerhut	
Würzburg	Heuchelhof	

Räumliche Verteilung der beteiligten Kommunen



**■** Kommunen, die 1999 und 2000 in das Programm aufgenommen wurden

### 2. Die Handlungsfelder in den Programmgebieten *Soziale Stadt*

In den folgenden Kapiteln werden die Handlungsfelder der Gebiete des Programms *Soziale Stadt* und deren Zusammenhänge aufgezeigt und der besondere Entwicklungsbedarf dargestellt, der sich hieraus ergibt.

#### 2.1 Soziale und soziokulturelle Entwicklungen

Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen

Das Problemfeld Nr. 1 der Programmgebiete in Bayern ist die Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und das Entstehen überforderter Nachbarschaften als Resultat des Zusammentreffens wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels und selektiver Mechanismen des Wohnungsmarktes. **Soziale und ökonomische Ausgrenzungsprozesse wirken in sich selbst verstärkender Weise zusammen**, die BewohnerInnen leben von den durchschnittlichen gesellschaftlichen Lebensbedingungen (immer weiter) entfernt.<sup>7</sup> Verringerte oder keine Chancen am Arbeitsmarkt, Angewiesensein auf staatliche/kommunale Transferleistungen und daraus resultierende Verarmungsprozesse treffen auf ein Milieu räumlicher Benachteiligung und fehlender Angebote zu gesellschaftlicher und kultureller Teilhabe und verstärken die „Spirale des sozialen Abstiegs“<sup>8</sup> von Quartieren und deren zunehmende Isolation und Stigmatisierung. Gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen – Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt, erschwelter Zugang zu Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten – treffen auf eine Umwelt mit eher negativen Zukunftsperspektiven, auf ein Quartier mit fehlenden Anregungen zu Eigeninitiativen durch mangelnde Infrastruktur, gering ausgebaute soziale und soziokulturelle Angebote – dies in einem Umfeld von liebloser, häufig durch Vandalismus gekennzeichneter Bausubstanz und kaum oder nicht adäquat nutzbaren Freiflächen zur kommunikativen Entfaltung. In einzelnen Quartieren haben sich soziale Probleme durch die Konzentration mehrfach benachteiligter Bevölkerungsgruppen in so hohem Maße entwickelt, dass gesellschaftliche Konflikte absehbar sind und die Herausbildung von Ghettos, von Verelendung bedrohten Quartieren als extreme Form der Marginalisierung nur noch eine Frage der Zeit ist - es sei denn, sozialpolitische Interventionen verhindern dies.

Sozialer Abstieg als sich selbst verstärkende Spirale

Überlagerung sozial problematischer Konstellationen

Ein quantitativer Vergleich der sozialen Situation in den Programmgebieten ist aufgrund des Fehlens vergleichbarer Daten und/oder aufgrund unterschiedlicher Erhebungsverfahren nicht möglich. Folgende sozial problematische Konstellationen wurden im Rahmen der Erhebungen mit besonderer Häufigkeit genannt:

- Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugend,
- hoher Anteil an nicht-deutscher Bevölkerung und AussiedlerInnen; Probleme des Zusammenlebens von AusländerInnen und AussiedlerInnen,
- niedrige Einkommen, hohe Sozialhilfedichte,
- geringe Stabilität der BewohnerInnenstruktur, hohe Fluktuation,
- Belastungen durch v. a. nachbarschaftliche Konflikte, Kriminalität, Vandalismus, Drogenmissbrauch, Gewaltpotenziale.

<sup>7</sup> Unter den zahlreichen Veröffentlichungen zu diesem Themenkreis vergl. etwa: Häußermann, H.: „Die Krise der ‚Sozialen Stadt‘“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 10-11/2000; Alisch, M.; Dangschat, J. S.: „Die solidarische Stadt“. Darmstadt 1993; Hanesch, W. (Hg.): „Überlebt die soziale Stadt?“. Opladen 1997; Dangschat, J. S. (Hg.): „Modernisierte Stadt – gespaltene Gesellschaft“. Opladen 1999.

<sup>8</sup> Gruppe für sozialwissenschaftliche Forschung GFS u. a.: „Stadtteilstudie München“. München 1997

Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit	Die Probleme des Arbeitsmarkts, festgemacht an der <b>Arbeitslosigkeit</b> , werden als hoch bedeutsam für die beteiligten Quartiere thematisiert. Es zeigt sich, dass die Arbeitslosenanteile in diesen Gebieten die der Kommunen zum Teil wesentlich (1,5 bis 2,3 fache Werte) überschreiten.
Hoher AusländerInnenanteil	Dass ein hoher Anteil von <b>AusländerInnen</b> <sup>9</sup> als problematischer Indikator für die Quartiersbevölkerung angesehen wird, liegt weniger an der ethnischen Zugehörigkeit als vielmehr am sozialen Status: ihre ungünstige sozioökonomische Situation wird beispielsweise daran deutlich, dass sie wesentlich stärker auf Sozialhilfe in Form laufender Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind (Relation Deutsche – AusländerInnen 1:2,5) und die Arbeitslosenquote knapp das Doppelte der Deutschen beträgt. Auch die Gefahr zukünftiger Armut und sozialer Benachteiligung ist ‚vorprogrammiert‘, wenn ein Viertel der ausländischen Kinder den Hauptschulabschluss als Mindestvoraussetzung für eine qualifizierte Berufsausbildung nicht erreicht. Welche Bedeutung die nicht-deutsche Bevölkerung in den Programmquartieren hat, wird deutlich, wenn man ihre Anteile (zwischen 11 % und 43 %) mit denen in der jeweiligen Kommune (zwischen 4 % und 22 %) in Beziehung setzt. Danach ergeben sich in den Orts-/Stadtteilen AusländerInnenanteile, die zwischen dem 1,3- bis 3,1-fachen des kommunalen Gesamtwertes liegen, also bis auf wenige Ausnahmen deutlich überdurchschnittlich sind.
Konzentration von SpätaussiedlerInnen	Als besonders problematisch und konfliktreich für das Zusammenleben bewertet wird in einigen Programmquartieren die <b>Konzentration von SpätaussiedlerInnen</b> , insbesondere Jugendlichen, speziell dann, wenn sie in Gebieten stattfindet, die auch überdurchschnittliche AusländerInnenanteile aufweisen.
Überdurchschnittliche Sozialhilfedichten	Der Bezug von <b>Sozialhilfe</b> in Form von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) stellt den einzigen verfügbaren Indikator für Einkommensarmut dar (er wird in Form der HLU-Dichte als Zahl der EmpfängerInnen pro 1.000 EinwohnerInnen quantifiziert). Bei einem HLU-Dichte-Wert von 19 für Bayern insgesamt lag er 1999 in den 16 beteiligten kreisfreien Städten mit Dichtewerten zwischen 23 und 59 über dem bayerischen Mittelwert (über die sechs kreisangehörigen Gemeinden liegen keine Angaben vor). Die am Programm beteiligten Orts-/Stadtteile haben alle – soweit Zahlenangaben vorliegen – wesentlich überdurchschnittliche Sozialhilfedichten: Der Schwerpunkt liegt zwischen dem 1,6- und 2,7-fachen des jeweiligen kommunalen Mittelwerts.
Kumulation von Problemlagen	Die <b>Kumulation von Problemlagen</b> , die sich aus der Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen ergibt, findet in den Gebiets- und Problembeschreibungen – von Quartier zu Quartier unterschiedlich differenziert – ihren Niederschlag. Die Begründungen für soziale Probleme und deren Erscheinungsformen in den Quartieren sind zum Teil ‚selbsterklärend‘, indem die vorab beschriebenen Bevölkerungsstrukturen als Indikatoren für schwierige Lebensbedingungen angesehen werden, die mit ungünstigen Wohn- und Umfeldbedingungen zusammentreffen oder durch diese ausgelöst werden (Segregation). Als Problematik genannt werden: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gestörte Nachbarschaften:</b> Anonymität, wenig Kontakte, Nachbarschaftskonflikte (Belästigungen, Streit).</li> <li>• <b>Vernachlässigung:</b> Verschmutzung von Gebäuden und Freiflächen, Beschädigungen, Vandalismus.</li> </ul>

---

<sup>9</sup> Vgl. dazu: „Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern“, herausgegeben vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit, München 1999, Material- und Analyseband, S. 577-606.

- **Junge Menschen als Problemgruppe:** Ungünstige Sozialisationsbedingungen und fehlende Angebote befördern die Bildung destruktiver Jugendcliquen oder -banden mit Gewaltpotential.
- **Alkohol- und Drogenmissbrauch:** Unsicherheit im öffentlichen Raum, Kriminalität.
- **Die ‚Fremden‘:** Das Zusammenleben mit AusländerInnen und SpätaussiedlerInnen wird, durch Sprachbarrieren beeinträchtigt, als schwierig erlebt; auf der anderen Seite oder als Folge Rückzug, Isolation, Konzentration auf die Gruppe gleicher ethnischer, kultureller Herkunft.

Schlechtes Quartiersimage  
benachteiligt BewohnerInnen

Dies geschieht vor dem Hintergrund eines **ungünstigen Images** der Quartiere, deren ‚schlechter Ruf‘ Segregationsvorgänge verstärkt und sich als stigmatisierendes Merkmal, als benachteiligend für die BewohnerInnen auswirkt: bei informellen Kontakten, in der Schule, am Arbeitsplatz oder bei der Suche nach Ausbildungs-, Arbeitsmöglichkeiten (vom ‚benachteiligten zum benachteiligenden Quartier‘); an späterer Stelle wird hierauf noch näher eingegangen (vgl. Ziffer 2.4.4 ‚Image‘).

Fehlen soziokultureller Initiativen  
und Einrichtungen

In den Quartieren des Programms *Soziale Stadt* stellt sich das bislang weitgehende Fehlen soziokultureller Initiativen, Einrichtungen als Ausdruck, als Indikator von Abstiegstendenzen dieser Viertel dar: Fehlende Identifikation mit, geringes Interesse am Wohnquartier in der Folge von sozialen Problemen, sozioökonomischen Schwierigkeiten und persönlicher Perspektivlosigkeit hemmen oder verhindern selbstbestimmte Aktivitäten.

Fehlende Identifikation

Umso erfreulicher ist, dass wesentliche Elemente des soziokulturellen Ansatzes im Rahmen des Programms von fast allen Kommunen aufgegriffen werden (z. B. München-Hasenbergl, Kempten, Hof). Vor dem Hintergrund der Aktivierung von Stadtteilbewusstsein, dem Initiieren von selbst(mit)getragenen, die Lebenswelt der BewohnerInnen verbessernden Aktivitäten entfaltet sich ein breites Spektrum von Einzelansätzen zur allgemeinen oder zielgruppenspezifischen Förderung der Kommunikation und gesellschaftlichen Teilhabe oder ist geplant.

## 2.2 Lokale Ökonomie, Raumbenachteiligung

### 2.2.1 Lokale Ökonomie

Verschiedene Erscheinungsformen  
lokaler Ökonomie

Überregional ausgerichtete Firmen

Die ‚lokale Ökonomie‘ stellt sich in den Untersuchungsgebieten in zwei grundsätzlich verschiedenen Dimensionen dar: Erstens gibt es die Gebiete, die durch große, überregional ausgerichtete Unternehmen geprägt, sind (z. B. Sulzbach-Rosenberg). Dies geschah bereits in der Vergangenheit, in der unter dem Einfluss dieser Unternehmen Flächennutzung, Verkehr, Emissionen, aber auch Aufträge an kleinere Unternehmen, Beschäftigungsmöglichkeiten und dadurch ein gewisser Wohlstand die Gebiete und ihre größere Umgebung prägten. Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel gerieten manche dieser Unternehmen in anhaltende Krisen oder wurden vom Markt eliminiert. Zu der aus der Vergangenheit herrührenden Formung der Gebiete kommen damit auch aktuell erhebliche wirtschaftliche und soziale Probleme. Von den Unternehmen selbst kann oftmals kein oder kein nennenswerter Beitrag zur Bewältigung der Probleme erwartet werden. Im Wesentlichen bleiben die Flächen und Gebäude übrig, die vor einer Umnutzung meist erst saniert oder beseitigt werden müssen, zunächst jedoch als Leerstände und Brachen zu Verfallserscheinungen in den Quartieren beitragen (können) und doch als Potenzial für das Gebiet genutzt werden könnten. In dieser Erscheinungsform der lokalen Ökonomie präsentieren sich die Unternehmen primär als nicht

integrierbar, häufig als regionsextern gesteuert, als Quelle von Problemen und nicht als Akteure, die eingebunden und deren Ressourcen in die Sanierungsmaßnahmen einbezogen werden könnten.

Lokale Ökonomie mit Potenzialen und eigenen Interessen

Ein anderer Teil der lokalen Ökonomie, insbesondere in Innenstadt- und Innenstadtrandquartieren, umfasst mittelgroße und vor allem kleine Unternehmen, die einen wichtigen Teil ihres wirtschaftlichen Umsatzes in der Stadt oder gar im Quartier machen. Diese Unternehmen haben demzufolge an ihrer Umgebung ein Interesse, das über ihre Funktion als Standort hinausgeht, ‚hier sind möglicherweise Umsätze zu erzielen‘ oder ‚von hier kommen viele der Arbeitskräfte‘. Umgekehrt bieten diese Unternehmen den Fördergebieten und ihrer Bevölkerung Beschäftigungsmöglichkeiten und eine wohnungsnah Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, insbesondere des täglichen Bedarfs. In diesem Sinn haben die Unternehmen eine infrastrukturelle Funktion und eine Beschäftigungsfunktion. Außerdem sind sie mit ihren Ressourcen prinzipiell in koordinierte Zielfindungsprozesse und Maßnahmen integrierbar.

Fehlende lokale Ökonomie als Teil des Problemkomplexes

In vielen der betrachteten Untersuchungsgebiete, v. a. den Wohngebieten in Randlage, besteht allerdings eine wesentliche Komponente des Problemzusammenhangs darin, dass eine **lokale Ökonomie gar nicht vorhanden** ist, so dass Beschäftigungs- und Versorgungsfunktionen fehlen und im Gefüge wechselseitiger Wirkungen damit auch soziale und ökologische Probleme verstärkt werden.

## 2.2.2 Einzelhandel, Versorgungsfunktion und Quartiersmitte

Strukturwandel im Einzelhandel als zentrales Element der Problemspirale

Für alle Untersuchungsgebiete gilt, dass sie vom Strukturwandel im Einzelhandel und ihren räumlichen Konsequenzen geprägt werden. Der scharfe Konkurrenzkampf wird seit Jahren bei stagnierenden bis rückläufigen Umsätzen<sup>10</sup> über Preiswettbewerb ausgetragen, in dem zuallererst die kleineren Geschäfte (in Innenstädten und in Stadtteilen) besonders gegenüber Filialisten (Neueröffnungen zunehmend in nicht integrierten Lagen) unterliegen. Die **Erosion der Versorgungssituation** ist ein Glied in der Kette sich wechselseitig verstärkender Abwertungsfaktoren. Der Strukturwandel im Einzelhandel hat zu einer Reduzierung, ja teilweise zu einem völligen Verschwinden von Geschäften des täglichen Bedarfs in den Quartieren und in manchen zentralen Lagen geführt mit dem Resultat, dass weite Wege und/oder die Nutzung des Kraftfahrzeugs zum Einkaufen notwendig sind. Speziell in den Quartieren, die sich in Randlagen befinden, bleibt dann nur der Besuch von – oft entfernt liegenden – Märkten und Einkaufszentren. Für sozial benachteiligte und für ältere BewohnerInnen, die häufig über kein Kraftfahrzeug verfügen, wird die Alltagsbewältigung hierdurch zusätzlich erschwert und bindet Aktivitäten und Zeitressourcen (z. B. Weiden, Regensburg, Manching). Dies wirkt sich bei schlechter oder fehlender Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln besonders negativ aus.

Probleme mit dem Einzelhandelsangebot in den Programmgebieten

Zu den gravierenden und weitverbreiteten Problemen in den Programmgebieten gehört eine nicht ausreichende Versorgung durch Einzelhandelsangebote. Dies liegt zum Teil an dem kleinen Gebietszuschnitt, der ein Einzelhandelsangebot gar nicht möglich erscheinen lässt. Nur in einem einzigen Fall wird die Einzelhandelsversorgung uneingeschränkt positiv beurteilt (Neuburg).

---

<sup>10</sup> Seit 1992 gab es nur drei Jahre mit positiven realen Umsatzzuwächsen. Von 1992 bis 2001 sinkt der Umsatz real um insgesamt 3 %. Quellen: Statistisches Bundesamt; Hauptverband des deutschen Einzelhandels e. V. (HDE)

In über 80 % der Fälle aber werden in Befragungen und Vorbereitenden Untersuchungen im Einzelhandelsangebot Probleme gesehen.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 2.1	
<b>Qualität des Versorgungsangebots</b>			
Einzelhandelsangebot ‚nicht ausreichend‘	19	}	21
Einzelhandelsangebot ‚wird zunehmend schlechter‘	2		
Einzelhandelsangebot ‚kein Problem‘	4		
Summe (Anzahl der Programmgebiete)	25		

Schlechte Einzelhandelsversorgung oft mit fehlender Quartiersmitte verknüpft

In vielen Kommunen ist die prekäre Einzelhandelsversorgung mit einer fehlenden oder nicht funktionierenden Quartiersmitte verknüpft. Häufig hat der Einzelhandel sogar eine Initialwirkung für die Auflösung eines vorhandenen Zentrums. Nach dem Attraktivitätsverlust oder dem Wegzug von Geschäften mit ‚Ankerfunktion‘ folgen andere Geschäfte (z. B. Apotheke, Metzger) und Dienstleistungen (z. B. Sparkassenfilialen, Ärzte, Reinigung). Das Zentrum löst sich auf, die Qualität des Wohnumfelds sinkt, das Image des Quartiers verschlechtert sich und die Bindung der BewohnerInnen an den Stadtteil wird schwächer.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 2.2	
<b>Quartierszentrum und Einzelhandel</b>			
Einzelhandel ‚ursächlich‘ für Defizite einer Quartiersmitte	5	}	19
Einzelhandel ‚im Zusammenhang‘ mit Defiziten einer Quartiersmitte zu sehen	14		
Kein Zusammenhang	6		
Summe (Anzahl der Programmgebiete)	25		

Schlechte Einzelhandelsversorgung als Bestandteil der Abwärtsentwicklung

In den meisten Fällen ist die **mangelhafte bis fehlende Einzelhandelsversorgung ein Element der negativen Entwicklung** des Programmgebiets: Soziale Segregation mit sinkender Kaufkraft und zum Teil abnehmender Bevölkerungszahl führt zu sinkenden Umsätzen, Reduktion des Sortiments, Gewinneinbußen der Händler, fehlenden Investitionsmitteln für Instandhaltung und Gestaltung der Geschäfte, damit zu geringer Attraktivität und zu weiteren Verlusten an Kunden und Umsätzen. Fehlende Einzelhandelseinrichtungen bedeuten einen Qualitätsmangel des Gebiets, da hier der Alltag größere Anstrengungen erfordert (Versorgung außerhalb des Gebiets) und nicht die Annehmlichkeiten kurzer Wege und der Realisierung spontaner Wünsche bietet. Leerstände mindern zudem das Image des Gebiets. Mit der sinkenden Attraktivität des Gebiets wird die soziale Segregation weiter verstärkt. Das Quartier ist in einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale gefangen.

Leerstände mindern das Image

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 2.3
<b>Einzelhandel und Gebietsentwicklung</b>		
„Fehlender Einzelhandel als <b>Auslöser</b> einer Abwärtsentwicklung	17	} 19
„Fehlender Einzelhandel als <b>Bestandteil</b> einer Abwärtsentwicklung	2	
„Kein kausaler Zusammenhang“ zwischen Einzelhandel und Abwärtsentwicklung	6	
Summe (Anzahl der Programmgebiete)	25	

Großflächiger Einzelhandel verhindert häufig eine kleinteilig-lokale Versorgung

Diese Abwärtsspirale wird noch dadurch verstärkt, dass außerhalb des Gebiets großflächige Einzelhandelseinrichtungen zusätzlich Kaufkraft abziehen. Mit anderen betrieblichen Konzepten (große, ebenerdige Verkaufsflächen, geringere Beschäftigtenanzahl/Umsatz, Orientierung an Autokundschaft) können sie eine höhere betriebliche Rentabilität erreichen.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 2.4
<b>Genante „Gründe“ für „Ladensterben“ im Quartier</b>		
<b>Neuer</b> großflächiger Einzelhandel „ursächlich“	4	} 16
<b>Bestand</b> an großflächigem Einzelhandel „ursächlich“	12	
„Keine Beeinträchtigung“ durch großflächigen Einzelhandel	6	
Nicht thematisiert	3	
Summe (Anzahl der Programmgebiete)	25	

Die positiven Wirkungen der Geschäfte in den Stadtvierteln kommen im Wettbewerb der Unternehmen dagegen nicht zur Geltung. In einem schleichenden und von vielen Verantwortlichen nicht wahrgenommenen Prozess wird von der Gemeinde selbst oder von Nachbargemeinden eine Konkurrenz zur stadtteilbezogenen Versorgung aufgebaut und damit die Zentrumsfunktion ausgehöhlt, die Wohnqualität beeinträchtigt. Mit der Verschlechterung der Wohnumfeldsituation erfolgt häufig der Einstieg in die Abwärtsentwicklung eines Stadtviertels oder sie wird beschleunigt. Manche der Sanierungsfälle sind demzufolge als Spätfolgen kommunaler Planungsentscheidungen und mangelnder interkommunaler Abstimmung zu bewerten.

### 2.2.3 Arbeitslosigkeit

Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit

Fast alle Untersuchungsgebiete weisen eine im Vergleich zur Gesamtstadt deutlich **erhöhte Arbeitslosenquote** auf. Parallel hierzu fehlt es vor Ort und der näheren Umgebung an passenden Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Dies trifft v. a. die Gebiete, die zur Behebung des Wohnungsmangels bereits als reine Wohngebiete – teilweise als Großsiedlungen – errichtet wurden sowie diejenigen Gebiete, die vom Strukturwandel in der Industrie und Wirtschaft betroffen sind. Das Defizit bezieht sich schwerpunktmäßig auf Arbeitsplätze für besondere Zielgruppen (Alleinerziehende, Jugendliche, AussiedlerInnen, AusländerInnen). Für Alleinerziehende fehlen insbesondere wohnungsnah Teilzeitarbeitsplätze. Bei Jugendlichen stehen oftmals zunächst die berufliche Ausbildung und die berufsvorbereitende Qualifizierung im Vordergrund. Die im Gebiet ansässigen Unternehmen (Einzelhandel, Dienstleistungen, Handwerk) können hierzu einen Beitrag leisten, koordiniert über das Quartiersmanagement (z. B. Jobbörse München).

Stärkung der lokalen Ökonomie durch Synergieeffekte bei Mischnutzungen

Eine Stärkung der lokalen Wirtschaft scheint v. a. über die Nutzung von Synergieeffekten – hauptsächlich bei der Bildung und Stärkung von Quartierszentren – und über positive externe Effekte (etwa bei aufeinander bezogenen Unternehmen) möglich. Dabei haben die Fördergebiete mit kleinteiliger Nutzung und Nutzungsmischung, also die Innenstadt- und Innenstadtrandgebiete, hier auch die ethnische Ökonomie, offensichtlich günstigere Ausgangsbedingungen als die tendenziell monostrukturierten Wohngebiete. Zum Teil haben sich dort noch Reste einer Wirtschaft erhalten, die von ihrem Angebot auf und über das Gebiet hinaus orientiert ist und deren Eigentümer selbst im Gebiet wohnen und sich entsprechend stark mit dem Quartier identifizieren. Diese Potenziale werden von einigen Kommunen durchaus erkannt und in Strategien und Handlungskonzepte integriert. Wo die Rahmenbedingungen und Ansatzpunkte für die Stärkung einer integrierbaren lokalen Ökonomie fehlen, bleibt nur die **Entwicklung der Standortfaktoren** (Entwicklungsmöglichkeiten, Baulichkeiten, Flächen) für Unternehmen mit überregionaler Orientierung und die **Unterstützung von Beschäftigungsprojekten**, die unter Marktbedingungen kaum konkurrenzfähig sind.

#### 2.2.4 Der regionale Zusammenhang, regionale Defizite

Regionaler Zusammenhang wichtig für Problemstruktur

Globale ökonomische Entwicklungen führen zu einem sozialen und wirtschaftlichen Ausdifferenzierungsprozess zwischen den Regionen und Städten. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Programmgebiete und deren BewohnerInnen ist, ob die Kommunen in prosperierenden Regionen oder in den strukturschwachen Gebieten Bayerns liegen, insbesondere bezüglich wirtschaftlicher und beschäftigungspolitischer Probleme, vorhandener Restriktionen und möglicher Ansatzpunkte (z. B. Förderprogramme).

Zum Untersuchungszeitpunkt lag die Hälfte der Programmgebiete (vgl. Übersicht 2.5) in den fünf Regierungsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, die andere Hälfte in den beiden restlichen Regierungsbezirken Oberbayern und Schwaben mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit. Die Konstellation der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Intensität der Probleme sind entsprechend unterschiedlich.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung							Übersicht 2.5
Die Verteilung der <i>Soziale Stadt</i> -Projekte auf die Regierungsbezirke und Kennzahlen zur Arbeitsmarktsituation in den Regierungsbezirken (Dezember 2001; in Klammern Vorjahreswerte)							
Regierungsbezirk	Veränderung der Anzahl der Arbeitslosen zum Vorjahr (in v. H.)		Arbeitslosenquote (in v. H. aller ziviler Erwerbspersonen)		Veränderung der Anzahl der offenen Stellen zum Vorjahr (in v. H.)		Anzahl der Projekte <i>Soziale Stadt</i>
Unterfranken	8,8	(-12,0)	6,1	(5,7)	-25,8	(+32,4)	1
Mittelfranken	8,6	(-11,3)	6,8	(6,3)	-22,3	(+28,0)	4
Oberfranken	14,9	(-8,1)	8,3	(7,3)	-30,6	(+18,7)	2
Oberpfalz	11,5	(-10,2)	6,6	(6,0)	-21,1	(+15,6)	5
Niederbayern	13,6	(-12,0)	6,5	(5,8)	-12,5	(+15,1)	1
Oberbayern	12,7	(-16,5)	4,4	(4,0)	-31,3	(+25,3)	9
Schwaben	14,8	(-14,2)	5,2	(4,6)	-28,5	(+5,1)	3
Bayern	12,1	(-12,7)	5,8	(5,3)	-27,3	(+21,3)	25

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarkt Bayern, Arbeitsmarktinformation Dezember 2000 und Dezember 2001

In **prosperierenden Regionen** handelt es sich tendenziell eher um das Problem der Ausgrenzung von benachteiligten Personen und -gruppen, die aufgrund unterschiedlicher Gründe in einen Prozess des sozialen Abstiegs geraten sind, und deren Konzentration in Stadtteilen oder Quartieren festzustellen ist. Gerade hier erscheinen das rechtzeitige Erkennen einer solchen Entwicklung, das Gegensteuern und die Prävention mit Hilfe des Programms *Soziale Stadt* von Bedeutung.

Arbeitsmarktlage in  
Oberfranken am prekärsten

In den **strukturschwachen Gebieten** dagegen geht es häufig um die ‚Sanierung‘ der gesamten Region; die Programmgebiete stellen dabei in gewisser Weise Spitzen von Problemkonzentrationen dar, mit deren Bewältigung gerade ‚ärmere‘ Kommunen überfordert und auf die Hilfe durch das neue Programm angewiesen sind. Am prekärsten ist die Arbeitsmarktlage in Oberfranken: Hier zeigt sich nicht nur das niedrigste Beschäftigungs- und höchste Arbeitslosigkeitsniveau, sondern auch die schlechteste Entwicklung in den letzten beiden Jahren. Die beiden Arbeitsamtsbezirke Bayreuth und (vor allem) Hof weisen die höchsten Arbeitslosenquoten aller bayerischen Arbeitsamtsbezirke auf.

Gründe für räumliche Verteilung  
der Programmgebiete

Die unterschiedlich rege Beteiligung von strukturschwachen und prosperierenden Regionen am Programm *Soziale Stadt* kann – jenseits möglicher Zufälligkeiten – vielleicht auch Hinweise auf Rahmenbedingungen geben, die die Akzeptanz des Programms bei den Gemeinden betreffen: So ist der Vorbehalt einiger Kommunen gegenüber der Programmbezeichnung *Soziale Stadt* bekannt. Dies gilt aber vielleicht auch für die benachbarten Kommunen, zu denen regelmäßige Gesprächskontakte bestehen, und damit für ganze Regionen. Möglicherweise scheitert aber die Programmbeteiligung von Gemeinden in strukturschwachen Räumen häufiger als anderswo schon an ihrer mangelhaften Finanzkraft, so dass die erforderlichen Eigenanteile an der Finanzierung nicht aufgebracht werden können. Es könnte aber auch sein, dass das Bekanntwerden des Programms unterschiedlich verlief oder die Reaktionszeiten der Gemeinden verschieden sind. All diese Aspekte sollten weiterverfolgt werden.

Ökologischer Handlungsbedarf

### 2.3 Ökologie

**Ökologische Themen** spielen schon allein aufgrund der Programmaufgabenstellung der ‚Nachhaltigkeit‘ eine wichtige Rolle, z. B. Flächenverbrauch, Klima/Luft, Energie, Lärmschutz, Naturschutz, Wasser/Abwasser/Müll und Altlasten. In den Programmgebieten besteht nicht nur dringender Handlungsbedarf, es gibt auch zahlreiche Ansatzpunkte für Verbesserungen. Allerdings ist in vielen Fällen in den Vorbereitenden Untersuchungen wie auch in den Handlungskonzepten, eine Konzentration auf wenige Einzelaspekte erkennbar.

Am häufigsten – bei über der Hälfte der Programmgebiete – werden v. a. **Lärm und Abgasimmissionen**, durch Verkehr und Industrie als belastend genannt. Aufgrund schlechtem Bauzustands oder der Einfachbauweise der Wohnungsbestände sind bei über der Hälfte der **Programmgebiete energetische Verbesserungen im Bestand dringend erforderlich und zum großen Teil beabsichtigt** (z. B. Wärmedämmung, Fenster, Heizung). Bauliche Veränderungen im denkmalgeschützten Baubestand erfordern eine besonders sorgfältige Auseinandersetzung. Hier werden in mehreren Gemeinden den Bauherren Bauberatungen unter dem besonderen Aspekt der Energieeinsparung angeboten (z. B. Bayreuth, Fürth) und Programme zur energetischen Aufwertung formuliert (z. B. Augsburg).

Ökologische Vorhaben bieten Möglichkeiten für integrativen Ansatz, z.B. durch Agenda-Gruppen

Zu den geplanten **ökologischen Verbesserungen** insbesondere im Wohnumfeld und öffentlichen Raum zählen Entsiegelungen, Reduzierung der Verkehrsflächen, standortgerechte Bepflanzungen, ökologisch ausgerichtete Entsorgungskonzepte und bewusster Umgang mit Regenwasser (Versickerung). In Gebieten mit Brachflächen ist teilweise die Altlastenproblematik ein wesentliches Handlungsfeld. Gerade das Thema Ökologie bietet Möglichkeiten für einen integrativen Ansatz, z. B. durch Beteiligung der BewohnerInnen an Aktionen (Naturschutz, Mietergärten, Lärmschutz, Begrünung und Bepflanzung) und die Einbindung der Agenda-21-Initiativen.

## 2.4 Städtebauliche Faktoren und Entwicklungen

Entscheidend für die Probleme vieler Programmgebiete ist die Kumulation, d. h. das Zusammenwirken mehrerer Problemfelder. Die Erfassung und der Vergleich städtebaulicher, häufig kaum quantitativ beschreibbarer Probleme und Merkmale bedarf daher der Verknüpfung z. B. mit sozialen und ökonomischen Merkmalen und der Berücksichtigung der Wirkungszusammenhänge. Im Folgenden werden die Programmgebiete unter drei Gesichtspunkten charakterisiert: ihrer stadträumlichen Lage und Funktion, ihrer Struktur, Nutzung und Stadtgestalt und ihres öffentlichen Raumes. Hieraus wird dann – nach spezifischen Problemen und Merkmalen – eine Gebietstypisierung vorgenommen.

### 2.4.1 Stadträumliche Situation

In fast drei Vierteln der Programmgebiete ist die stadt- oder ortsräumliche Lage ursächlich oder mit ursächlich für die bestehenden Probleme.

Barrieren und Zäsuren als Problemfaktor

Nahezu alle Programmgebiete (v. a. in Zwischen- und Randlagen) sind städtebaulich-räumlich abgetrennt bzw. isoliert vom übrigen Stadtgebiet, am häufigsten durch stark befahrene Straßen sowie Gleis- und Bahnanlagen. Diese Anlagen sind nur unter Schwierigkeiten oder gar nicht querbar. Ungenügende Querungsmöglichkeiten stellen zudem ein Sicherheitsrisiko dar. Sinnvolle Wegebeziehungen zu Nutzungsschwerpunkten innerhalb und außerhalb des Gebiets fehlen. Damit tragen diese Barrieren zur räumlichen Isolierung der Programmquartiere bei und verstärken die negative Tendenz benachteiligter Bevölkerungsgruppen, sich auf das Quartier, die nächste Umgebung und die Wohnung zurückzuziehen. Oft sind die Gebiete durch großflächige oder sehr lineare Nutzungen, kaum querbare Gewerbe- und Industriegebiete, Sondermülldeponien und Einflugschneisen abgetrennt. Zusätzlich gehen von diesen Anlagen oftmals störende Emissionen in die Programmgebiete aus, die die Abwärtsentwicklung und sozialräumliche Segregation (Wegzug mobiler, einkommensstärkerer ‚umweltbewusster‘ BewohnerInnen) verstärken. Bei einem großen Teil der Maßnahmen zeichnet sich daher die Notwendigkeit einer ‚Überbrückung‘ dieser Barrieren und Zäsuren ab.

Negative Effekte umgebender Nutzungen

Positive Effekte aus der Umgebung

In nur wenigen Gebieten verhelfen umgebende Nutzungen zu positiven Standortqualitäten und städtebaulichen Potenzialen (z. B. die Regnitzauen im Westen der Fürther Innenstadt, die Naherholungsgebiete nahe Thingers-Nord in Kempten oder umgebende Flächenpotenziale wie in Ingolstadt-Piusviertel), die u. a. zur Verbesserung der Freiraumausstattung genutzt werden können. Allerdings können auch natürliche Barrieren wie Bäche und Flüsse, die oftmals als Potenziale für die städtebauliche Entwicklung gesehen werden, Trennwirkungen entfalten.

Schlechte Erreichbarkeit	<p>Von besonderer Bedeutung vor allem für ärmere Menschen, Ältere, Behinderte und kinderreiche Familien ist die häufig feststellbare <b>schlechte Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Personennahverkehr</b> (ÖPNV). Oftmals besteht auch ein ursächlicher Zusammenhang zwischen diesen Faktoren und dem negativen Image einer Reihe von Programmgebieten; unter Ziffer 2.44 wird hierauf besonders eingegangen.</p>
Aufgabenfeld Innenstadtstärkung	<p>Entsprechend der Lage der Programmgebiete in der Kommune sind spezifische Probleme und Merkmale festzustellen: Von den 25 Programmgebieten liegen fünf in oder am Rand der <b>Innenstadt</b>. Zwei dieser Gebiete beinhalten auch den historischen Stadtkern – Ansbach-Stadtkern und Fürth westliche Innenstadt - mit deren spezifischen Aufgabenstellungen (z. B. Innenstadtstärkung). Oftmals tangieren städtebaulich relevante Bahnflächen diese Innenstadtlagen oder sind gar Bestandteil des Programmgebiets (z. B. Hof).</p>
Programmbezogene Vorgeschichte	<p>Diese Innenstadt- und Innenstadtrandgebiete wurden in der Regel ganz oder teilweise aus dem vorausgegangenen Städtebauförderungsprogramm in das Programm <i>Soziale Stadt</i> übergeleitet. Sie haben deshalb eine städtebauliche und programmbezogene Vorgeschichte und Problemlage (z. B. erhöhter Gebäudesanierungsbedarf) und sind zumeist in einem Stadium, in welchem bereits Vorhaben begonnen bzw. durchgeführt wurden. Mit der Überleitung in das Programm <i>Soziale Stadt</i> erfolgte eine zumindest programmatische Erweiterung der Problem- und Aufgabensicht, die einhergeht mit merklich veränderten Ablauf- und Organisationsstrukturen. Aufgrund des Vorsprungs können hier Erfahrungen für neu ausgewiesene Gebiete herangezogen werden.</p>
Problem: räumliche Barrieren, Entfernung	<p>Die Gebiete in <b>Zwischenlagen</b> (9 von 25 Gebieten), je nach Größe der Kommune in der Regel einige Kilometer von der Innenstadt entfernt, sind meist durch räumliche Barrieren (belastete Straßen, Bahn- bzw. Gleisanlagen, negativ belegte Nutzungen wie Gefängnis, Gewerbe- und Industrieflächen) vom übrigen Stadtgebiet isoliert. Sie sind eher räumlich in sich geschlossene Quartiere mit oft mangelhafter Anbindung zur Innenstadt. Einige dieser Gebiete haben eine programmbezogene Vorgeschichte, sind aber im Rahmen der vorausgegangenen Stadterneuerung nicht in wünschenswertem Umfang angelaufen. Mit dem Programm <i>Soziale Stadt</i> und seinen integrativen Planungsansatz kann nun eine dringend erforderliche Problemlösung gezielter angegangen werden. Die Mehrzahl der Maßnahmegebiete in den Zwischenlagen sind Neuaufnahmen in das Programm.</p>
Monostrukturierte Wohnsiedlungen und Folgen der Nutzungstrennung	<p>Die oben genannten Merkmale und Probleme gelten auch für nahezu <b>alle Programmgebiete in städtischen Randlagen, die fast die Hälfte der untersuchten Gebiete ausmachen</b>. Diese Gebiete sind überwiegend monostrukturierte Nachkriegswohnsiedlungen oder Wohnanlagen, oft aus den 1950er bis 1970er Jahren, und als ehemalige ‚Schlafstädte‘ mit den bekannten negativen Folgen der Nutzungstrennung sowohl für das Gebiet selbst als auch für die gesamte Stadtentwicklung verbunden. Aufgrund der Randlage wiegen hier die typischen feststellbaren Probleme wie Mangel an Versorgungsangeboten für den täglichen Bedarf, für Kultur und Bildung, Soziales und Gesundheit sowie fehlende Arbeits- und Ausbildungsplätze umso schwerer für die dort lebenden BewohnerInnen.</p>

## 2.4.2 Strukturen, Nutzung, Stadtgestalt

Funktionale Defizite und negatives Erscheinungsbild	Die fehlende Attraktivität der Gebiete, funktionale und gestalterische Defizite – auch Verwahrlosung, Verschmutzung und Lieblosigkeit – (kurz: das Erscheinungsbild) sind für die Bewohner belastend und für das Image der Quartiere schädlich.
Verkehrliche Probleme	Verkehrliche Probleme haben hierbei für die Herausbildung von Problemzonen einen besonders hohen Stellenwert: hohe <b>Verkehrsbelastung</b> , Durchgangsverkehr, tangierende oder das Gebiet zerschneidende Hauptverkehrsstraßen, der ruhende Verkehr (Parkplätze: Lage, Zahl und Ausbildung) fehlendes oder mangelhaftes Fuß- und Radwegenetz, die Erschließung des Gesamtgebietes oder einzelner Gebäude, die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV und die Lage der Haltestellen. Fehlende Vernetzung mit der Umgebung und der Gesamtstadt isoliert die Gebiete und schneidet sie von attraktiven Einrichtungen ab.
Baustruktur und Dichte	Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung der Gebiete ist auch deren <b>bauliche Struktur</b> mit einer hohen baulichen Dichte im Verhältnis zu den umgebenden Stadtteilen oder der Gesamtstadt und die Art der Bebauung. Häufig genannt werden vor Ort als Negativmerkmale: eine monotone Baustruktur, städtebauliche Großformen, Zeilenbauweise und Hochhäuser, aber auch städtebauliche Brüche in nachverdichteten Stadtteilen wie z. B. das Nebeneinander von Einfamilienhäusern und Hochhäusern.
Problematische Nutzungsverteilung	<p>Die Nutzungsverteilung hat erhebliche Auswirkungen auf Funktionsfähigkeit und Zukunft eines Quartiers. Nutzungskonflikte (z. B. Gewerbe – Wohnen) können zur Verdrängung der BewohnerInnen führen, nicht integrierbare Nutzungen stellen oft eine Belastung des Wohnens dar.</p> <p>Die lange propagierte Trennung der Funktionen kann u.a. zu einem Mangel an Arbeits- und Ausbildungsplätzen, an verfügbaren Dienstleistungen und Infrastruktur, an ‚Urbanität‘ führen. In Innenstadtgebieten wird daher die noch vorhandene Funktionsmischung mit Recht als Potenzial für die Aufwertung des Gebietes gesehen. Die städtebauliche Ausgangslage – das besondere ‚städtebauliche Milieu‘ eines Gebietes – erfordert jeweils individuelle Maßnahmen und Strategien im Rahmen der Gesamtstadtentwicklung. Die Erarbeitung entsprechender Vorstellungen müsste auch Gegenstand Vorbereitender Untersuchungen sein, die jedoch diesbezüglich oft nicht differenziert und/oder konkret genug sind.</p>

## 2.4.3 Öffentlicher Raum, Wohnumfeld

Öffentlicher Raum als Schlüsselthema	Öffentlicher Raum und Wohnumfeld werden in den Vorbereitenden Untersuchungen und bei den Befragungen durchgängig als sehr wichtiges Problemfeld und zugleich als Potenzial erkannt. In einer Aufwertung, etwa durch Verbesserung der Aufenthalts- und Treffpunktfunktion des öffentlichen Raumes, werden Chancen für eine Gebietsentwicklung gesehen, von der deutliche Impulse zur Verbesserung der sozialen Lebensbedingungen ausgehen können. Daher werden hohe Erwartungen an die vielen geplanten und laufenden Vorhaben und Projekte, oftmals auch an ihre Wirkung als Initialprojekte, gestellt.
Freiraumdefizite	Häufig werden als Problem fehlende oder nicht nutzbare Freiflächen, v. a. Spiel-, Bolz- und Sportplätze für junge Menschen, genannt. Die vorhandenen Flächen wie Straßen- und Platzräume und auch Gemeinbedarfsflächen genügen in den meisten Fällen nicht den Ansprüchen der BewohnerInnen zum

Besonderer Entwicklungsbedarf:  
Aufenthaltsqualität und Sicherheit  
im öffentlichen Raum

Aufenthalt, ‚Austoben‘ und Treffen. Vorhandene Grün- und Freiflächen sind oft nur Abstandsflächen, mangelhaft gestaltet, (eine extrem artenarme Vegetation, steriler Rasen) und nicht als Erholungsflächen nutzbar. Erschwerend kommt bei dem knappen Angebot oft die fehlende Vernetzung der Flächen hinzu, insbesondere Verbindungen zu Landschaft und potenziellen Naherholungsflächen. Eine hohe Relevanz für die BewohnerInnen benachteiligter Gebiete haben auch Themen wie Sicherheit, Sauberkeit und Ordnung im öffentlichen Raum. Das gesamte Umfeld, nicht nur Straßen und Plätze, sondern auch öffentliche und halböffentliche Freiräume sowie private Flächen, soweit sie potenziell zugänglich sind, sowie die Eingangsbereiche der Wohngebäude tragen hierzu bei. Ihr gegenwärtiger, oft mangelhafter Zustand ist, gerade weil er für jeden deutlich wahrnehmbar ist, wesentlicher Bestandteil des Problemfeldes. Maßnahmen im öffentlichen/gemeinschaftlichen Raum, z. B. die Neugestaltung der Hauseingänge, bessere Beleuchtung und BewohnerInnenbeteiligung bei der Aufrechterhaltung von Ordnung und Sauberkeit, werden deshalb in vielen Programmgebieten gefordert oder sind bereits geplant bzw. durchgeführt.

#### 2.4.4 Image

‚Schlechter Ruf‘ als  
bedeutender Standortfaktor

Als bedeutsamer Faktor in der vielschichtigen Struktur der Problemfelder erweist sich in einer Reihe von Kommunen das **negative Image, der ‚schlechte Ruf‘ der Programmgebiete**: sei es, dass das problematische Image (einer Wohnsiedlung, Wohnanlage, eines räumlichen Bereichs) als **ursächlich** oder mit ursächlich für die Herausbildung der Problemfelder dargestellt wird, sei es, dass das Negativ-Image als wesentliches **Hindernis** für Verbesserungen angesehen wird. In den 18 Nennungen (von 25 Programmgebieten, vgl. Übersichten 2.7, 2.8 und 2.9) kommt dies nur unvollständig zum Ausdruck, da Probleme des Images zusätzlich noch in einer Reihe anderer Problemnennungen mitenthalten sind, mit einer besonderen Häufung in Wohnanlagen, Siedlungen vor allem der Zwischen- und Nachkriegszeit (vgl. Übersicht 2.9).

Vielfältige Ursachen für Negativ-Image

Die Ursachen für die Herausbildung eines Negativ-Images können vielfältig sein:

- Lagefaktoren, wie die Situierung eines Wohn-, Siedlungsbereichs in ungünstigen, durch Barrieren unterschiedlichster Art (Straßen-, Bahntrassen etc.) abgetrennten Standorten.
- Umweltbelastungen und/oder die Ansammlung von belastenden Einrichtungen, wie Deponien, Kraftwerke, Industriebrachen u. ä.
- Lokalisierung sozialer Infrastruktureinrichtungen mit ambivalentem oder negativem Ruf, wie Aufnahmestellen für AsylbewerberInnen, Übergangsheime, Unterkünfte für Wohnungslose u.a.
- Konzentration großer Zahlen von Einfachwohnungen, Wohnungen des sozialen Mietwohnungsbaus (v.a. der früheren Nachkriegsjahre), des Massenwohnungsbaus und/oder eine BewohnerInnenstruktur, die durch hohe Anteile Einkommensschwacher, Arbeitsloser und sozialen Auffälligkeiten verschiedenster Art (z.B. hohe Fluktuation) gekennzeichnet sind.
- Von Monotonie und Großformen geprägte städtebauliche Strukturen und Erscheinungsformen und öffentliche Räume mit mangelhafter bzw. benutzerfeindlicher Gestaltung oder Verwahrlosung.

Historische Prägung und Folgewirkungen

Oft wirken mehrere dieser Faktoren zusammen, oft besteht eine **negative historische Prägung** von kommunalen Teilbereichen (z.B. durch negativ besetzte Einrichtungen, wie Gefängnisse, Kriegsgefangenenlager, Einrichtungen der Abfalllagerung u.ä.), die zur weiteren Lokalisierungen negativ bewerteter Einrichtungen führte. Wie schon in anderen Zusammenhängen dargestellt ist auch hier häufig eine **Abwärtsspirale** feststellbar: ein Negativ-Image führt zu weiterer Konzentration negativer Faktoren, zu Segregation, zum zumindest teilweisen Ausscheiden der Bereiche aus dem sozialen und infrastrukturellen Verbund (z.B. Abbau von Versorgungseinrichtungen) der Kommune.

Negatives Quartiersimage  
bedingt negatives Selbstbild

Dabei besteht ein kaum auflösbarer Zusammenhang zwischen dem Negativ-Image eines räumlichen Bereichs in der Öffentlichkeit, bei den BewohnerInnen anderer Stadtteile und der **Übertragung des ‚schlechten Rufs‘ auf die BewohnerInnen selbst**. Hinzu kommt, dass eine negative Selbsteinschätzung (Eigen-Image) der BewohnerInnen durch das negative Image des Wohnbereichs häufig mit geprägt wird: Der Ruf des Viertels, der Wohngegend wird als bedeutsam für ihre soziale Anerkennung erlebt, im negativen Fall wird die Identifikation mit dem Wohnbereich häufig verhindert. Dies wird noch verstärkt durch die – unterschweligen oder auch unmittelbar erlebbaren – Diskriminierungen, die die BewohnerInnen häufig erfahren müssen, bei Bewerbungen, am Arbeitsplatz, vor allem aber in der Medienberichterstattung, die bei der Darstellung von Auffälligkeiten negative Images wiederholt, verstärkt und in die öffentliche Meinung transportiert oder dort wach hält.

Hohe Resistenz des Negativ-Images

In allen untersuchten Kommunen, in denen ein negatives Image des Programmgebiets besteht, wird als wesentliches Planungsziel dessen Abbau und Auflösung verfolgt. In einigen Kommunen werden solche Ziele bereits seit einer Reihe von Jahren verfolgt. Die Erfahrungen, die dabei gesammelt werden, machen jedoch deutlich, dass das Problemfeld Negativ-Image eine **hohe Resistenz** hat und die bisherigen Ansätze erfolglos blieben. Andererseits verlangt aber die Zielerreichung des Programms *Soziale Stadt* eine Lösung, da dem **Image der Programmgebiete eine Schlüsselbedeutung für Verbesserungsmaßnahmen in allen sektoralen Bereichen zukommt**. Die integrierten Handlungskonzepte der Kommunen, die sich mit dieser Problemstellung auseinandersetzen, werden deshalb auch die Medien einbeziehen müssen, denen für den Transport bzw. die Auflösung des Negativ-Images von Teilbereichen der Kommune große Bedeutung zukommt.

#### 2.4.5 Typologie der Programmgebiete

Funktion, Gestalt und Verfügbarkeit des öffentlichen Raumes unterscheiden sich stark nach der Art, dem Typus der Gebiete. Ihre städtebaulichen Merkmale stehen in einem engen Zusammenhang mit den dominanten Problemlagen und folglich auch den erforderlichen Strategien und Maßnahmen im Rahmen des Integrierten Handlungskonzepts. Im Folgenden werden drei charakteristische Gebietstypen und die in ihnen dominanten Problemfelder unterschieden (vgl. Übersicht 2.6, S.47).

- **Historische Zentren**

Historische Zentren und Innenstadtgebiete, etwa ein Viertel der Programmgebiete, sind in der Regel komplex strukturierte, meist polyfunktionale Gebiete (z. B. Ansbach, Fürth). Probleme sind insbesondere großer Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarf des wertvollen, meist denkmalgeschützten Altbestandes, hohe bauliche Dichten, ein gravierender Mangel an Freiflächen, starke Verkehrsbelastung, Immissionsbelastungen durch Betriebe und unwirtliche, heruntergekommene sowie ungepflegte Straßenräume. Die gewachsenen oder entworfenen **historischen Stadt-, Straßen- und**

Defizit an flexibel nutzbaren Freiflächen

**Platzräume** der Kern- und Innenstädte sind gekennzeichnet durch ablesbare Geschichtlichkeit. Ihr Reichtum an Erlebnis- und Erfahrungsangeboten wird allerdings meist verdeckt, gestört, beeinträchtigt durch einseitige und monofunktionale Nutzung als Verkehrsfläche. Zudem ist besonders hier ein erhebliches Defizit an Freiflächen und nutzbaren halböffentlichen Räumen zu finden. Verbindungen zu potenziellen Naherholungsflächen fehlen oder sind mangelhaft. Die privaten Flächen der Höfe sind für die BewohnerInnen häufig nicht zugänglich.

- **Wohnsiedlungen und Wohnanlagen**

Von den 25 Programmgebieten sind 13 Wohnsiedlungen oder Wohnanlagen, die aufgrund der hohen Wohnungsnachfrage v. a. in der Nachkriegszeit entstanden sind: eher einseitig strukturierte Gebiete, nahezu ausschließlich auf die Wohnnutzung ausgerichtet, die Bausubstanz und Ausstattung besonders einfach und daher oft stark sanierungsbedürftig bis abbruchreif. Während die Wohnsiedlungen des 19. oder beginnenden 20. Jahrhunderts noch stadträumlich bestimmende Grundrisse haben, unterliegen die öffentlichen Räume der Nachkriegssiedlungen anderen städtebaulichen Auffassungen. Dies wird in allen einschlägigen Gebieten als besonderes Problem benannt. Neben der verkehrlichen, baulich-funktionalen und gestalterischen Verbesserung – Rückbau von Verkehrsflächen – wird daher in den Kommunen explizit die **soziale Nutzbarkeit des öffentlichen Raumes** thematisiert. Teilweise sind diese Gebiete im Laufe der Zeit gut eingegrünt. Dies wird auch als Potenzial gesehen. Aber die vorgegebenen und teilweise vorgeschriebenen Nutzungen zwischen den Wohngebäuden entsprechen zwar dem BewohnerInnenverhalten aus der Zeit der Erbauung, sind aber nicht auf Flexibilität in der Benutzung ausgerichtet: Teppichstangen statt Kinderspielflächen und Bänken für ältere BewohnerInnen. Die Vernetzung von öffentlichen, halböffentlichen und privaten Bereichen wäre Grundlage für Trennung abbauende und auf räumliche und funktionale Gesamtzusammenhänge abzielende Handlungskonzepte. Räumliche Barrieren können hierdurch gemindert, Zusammenhänge und Vernetzungen gefördert werden.

- **Heterogene Gebiete**

Etwa ein Fünftel der Programmgebiete sind heterogene Gebiete in Zwischen- oder Randlagen, die sowohl Problemlagen der historischen Innenstadtgebiete als auch der Wohnsiedlungen aufweisen. Die uneinheitliche Bebauung – teilweise das Nebeneinander von Einfamilienhäusern und Hochhausbebauung –, die Zerschneidung der Gebiete durch Verkehrsachsen, die unzureichende Vernetzung der wenigen Grün- und Freiflächen, das Nebeneinander von Wohngebieten, störenden Gewerbebetrieben und häufig auch Brachflächen führen zu erheblichen Beeinträchtigungen und einem negativen Erscheinungsbild, das das Wohlfühlen im Quartier und die Identifikation mit ihm erschwert. Programmgebiete, in denen sich Wohnsiedlungen, Gewerbebetriebe, teilweise Reste historischer Dorf- oder Stadtstruktur und stark verdichtete Einzelgrundstücke finden, haben besondere Probleme im öffentlichen Raum. Hier überlagern sich oft mehrere Defizite: der Mangel an Freiflächen, starke funktionale und gestalterische Mängel, v. a. fehlende Vernetzung vieler Einzelgrundstücke, fehlende Verbindung zu Naherholungsflächen und überlastete, durch PKW und LKW dominierte Straßen und Plätze.

Einfache Bausubstanz und Ausstattung

Städtebauliche Brüche,  
störende Nutzungen

Mängel im öffentlichen Raum

Die Verteilung der untersuchten Programmgebiete nach Gebietstypen und Lagekriterien zeigt Übersicht 2.6: an erster Stelle steht die Kombination **Wohnsiedlung oder Wohnanlagen der Zwischen- und Nachkriegszeit in Randlage**. Gebiete dieses Typus sind besonders häufig im Programm *Soziale Stadt* zu finden. Dies könnte dafür sprechen, dass er für problematische Entwicklungen der dargestellten Art besonders anfällig ist, aber auch dass hier besondere Aufmerksamkeits- oder Steuerungsdefizite der Kommunen ihren Niederschlag gefunden haben. Die insbesondere im Laufe der 1970er Jahre geführte kritische Fachdebatte über die Bebauungsform der so genannten Großsiedlungen und die dabei gestellten Prognosen über häufige Probleme dieser städtebaulichen Konzeption finden in den Befunden ihre Bestätigung.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 2.6		
Programmgebiete: Typen nach Lagekriterien				
	Gesamt	Lagekriterien		
		Orts-/Stadtkern, Innenstadt, -rand	Zwischenlagen	Randlagen, Stadtrand
Gebiete/Quartiere mit überwiegend historischem Baubestand (einschließlich Gründerzeit)	5	3	2	-
Gebiete/Quartiere, die vorwiegend zur Deckung von Wohnbedarf errichtet wurden (überwiegend Wohnanlagen/ Großsiedlungen der Zwischen- und Nachkriegszeit)	13	-	3	10
Heterogene Gebiete/Quartiere (Gemengelage, Mischung von Wohn- und Gewerbe, uneinheitliche Bebauung)	7	1	4	2
Summe (Anzahl der Programmgebiete)	25	4	9	12

## 2.5 Wohnen und Wohnungsmarkt

Die **Wohnbedingungen** der Programmgebiete – und damit auch ihre Bedeutung für Maßnahmen im Rahmen des Programms – differieren stark entsprechend der Entstehungsgeschichte der Quartiere und der dabei zugrunde liegenden städtebaulichen oder ortsplanerischen Konzeptionen sowie der Belegungspolitik der Kommunen und/oder der Wohnungsunternehmen.

- **Historische Orts-/Stadtkerne**

In historischen Orts-/Stadtkernen oder dort angelagerten Quartieren, in denen über Jahre hinweg wenig oder kaum Instandhaltung betrieben werden konnte (z. B. Fürth, Hof), sind Erneuerungsmaßnahmen im klassischen Sinne geboten. Die Gebiete weisen eine große Zahl von Eigentümern auf, die wegen einer geringen Grundrente kaum ihren Instandhaltungsverpflichtungen nachkommen konnten, so dass – als Spiegel der gleichzeitigen Suburbanisierungsprozesse – zunehmend nur noch ein Restmieterpotenzial zur Verfügung stand, das zunächst aus AusländerInnen, später in den 1990er Jahren auch aus AussiedlerInnen bestand. Ohne Intervention von außen werden solche Gebiete nur schwer zu revitalisieren sein, trotz ihrer unbestrittenen urbanen Qualitäten, wie beispielsweise kleinteilige Versorgungs- und Handelsstrukturen in Folge der hohen Dichte, weitgehend zentraler Lagen, einer starken Durchmischung mit Arbeitsplätzen etc. Der teilweise historische bzw. gründerzeitliche Hintergrund der Stadtteile wird eine umfassende Modernisierung

Große Anzahl von Eigentümern, unterbliebene Instandhaltung

bis hin zu Umbauten mit hoher Eingriffsintensität erforderlich machen (Fürth, Hof), die auf den spezifischen Qualitäten dieser Quartiere aufbaut.

Sozialer Wohnungsbau

- **Siedlungen der 1950er bis 1970er Jahren**

Siedlungen, die aufgrund der großen Wohnungsnachfrage in den 1950er bis 1970er Jahren errichtet wurden und häufig im öffentlich geförderten Sozialen Wohnungsbau entstanden, folgten den Architektur-Städtebau-Paradigmen der damaligen Zeit (Würzburg, Kempten, Ingolstadt, Weiden, Regensburg, München-Hasenberg, Manching). Die Realisierung erfolgte meist durch einen oder wenige Eigentümer, wie kommunale, staatliche oder kirchliche Wohnungsunternehmen. Auffällig ist, dass in den Problemgebieten Wohnungsgenossenschaften nur eine geringere Bedeutung haben. Der genossenschaftliche Gedanke mag hier bei der Belegung durchaus auch als Regulativ wirken, so dass es dort, wo gebundene genossenschaftliche Mietwohnungen existieren, nicht zu der Problemhäufung wie bei den Wohnungen anderer Eigentümer in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft gekommen ist.

Trotz Instandhaltung keine große Nachfrage

Der Städtebau in diesen Gebieten, hervorgegangen aus den prekären städtischen Wohnverhältnissen in Gebieten der Gründerzeit und den daraus folgenden Planungsideologien der Vorkriegszeit (Charta von Athen), orientierte sich an neuen Vorgaben, wie ‚gesunde Wohnverhältnisse‘ durch Licht, Luft und Sonne für alle Bewohner. Negative Begleiterscheinungen z.B. Gleichförmigkeit von Nutzungen, Wohnungszuschnitten, Freiräumen, mangelnde bzw. nicht ausreichende Erschließung mittels des ÖPNV, nach Art und Umfang unzureichende Versorgungsangebote führten dazu, dass sich diese Gebiete trotz meist hinreichender Instandhaltung keiner großen Nachfrage erfreuten und sich gegenüber dem Wunsch nach dem freistehenden Einfamilienhaus nicht durchsetzen konnten. Nur durch die Mechanismen der regulierten Wohnungsmärkte konnten sie auf Dauer ausreichend belegt werden.

Belegung der geförderten Wohnungen

In dem Maße, wie die Einkommensgrenzen des Sozialen Wohnungsbaus ab Anfang der 1980er Jahre zunächst nicht bzw. kaum mehr angepasst wurden, kamen somit bei steigendem Einkommen immer weniger Mieter für eine Belegung in Frage, also nicht mehr die „breiten Schichten der Bevölkerung“, wie sie im 2. Wohnungsbaugesetz noch beschrieben werden. Der große Druck auf die Wohnungsmärkte ab Ende der 1980er Jahre, der als Folge der politischen Umbrüche im Osten erhebliche Wanderungsbewegungen auslöste, resultierte in einseitigen Belegungspolitiken, da andere Mieter als Einkommensschwache und MigrantInnen nicht mehr zur Verfügung standen. Eine Mischung fand kaum noch statt; die Belegung erfolgte häufig relativ pauschal über Dringlichkeitslisten, mit nur geringer Beachtung der sozialen Situation in den Quartieren. Überlagert wird dieser Vorgang in manchen Gebieten offensichtlich durch die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe, die zumindest in Kommunen mit einem entspannten Wohnungsmarkt sukzessiv dazu zu führen scheint, dass stabilisierende MieterInnen den Stadtteil verlassen.<sup>11</sup>

Die städtebaulich-strukturelle Situation – wenig differenzierte Grünflächen, Abstandsgrün, mangelnde Versorgung, Monotonie der baulichen Strukturen – konnte den gestiegenen Anforderungen zum Ausgleich des sozialen Drucks, dem diese Quartiere nun ausgesetzt waren und aktuell sind, nicht mehr gerecht werden. Im Gegenteil, sie förderten häufig die Unzufriedenheit der BewohnerInnen. Aufgrund der baulichen Strukturen – die Wohnungsgrundris-

---

<sup>11</sup> Eine wissenschaftlich-systematische Überprüfung dieser Beobachtung liegt nicht vor bzw. war den Verfassern nicht zugänglich; sie wäre angesichts der in zahlreichen Kommunen gleich laufenden Diskussion geboten.

se in solchen Quartieren weisen erfahrungsgemäß erstaunliche Qualitäten auf – wird es überwiegend auf eine behutsame Instandhaltung und Modernisierung ankommen: v. a. geht es um die städtebauliche und soziale Aufwertung der Quartiere.

- **Andere homogene Siedlungen und Wohnanlagen**

Eine Sonderform stellen größere Siedlungszusammenhänge dar, wie z. B. die ehemalige amerikanische Kasernenanlage Vorfeld-Housing in Neu-Ulm, teilweise auch Oberhausen-Nord in Augsburg oder Nürnberg Nord-Ostbahnhof als relativ homogene Entwicklungen der 1920/30er Jahre mit Ergänzungen aus der Nachkriegszeit oder Sulzbach-Rosenberg, ein zwischen Verkehr und Industrieanlagen isoliertes Gebiet.

Vernachlässigung der Bestände führte zum Austausch der Mieterschaft

Die Vernachlässigung der Bestände führte ähnlich wie in den Stadtteilen der zuvor genannten Kategorie zu einem teilweisen Austausch der Mieterschaft, was erhebliche soziale Veränderungen und damit Spannungen zur Folge hatte. Die ursprünglich beabsichtigte ausgewogene Belegungspolitik konnte aufgrund des erheblichen Drucks auf die Wohnungsmärkte häufig nicht durchgehalten werden, so dass eine Belegung vor allem mit AussiedlerInnen, AusländerInnen und sozioökonomisch benachteiligten Deutschen zu erheblichen Problemen im sozialen Miteinander, aber auch zu einem starken Rückzug aus der Teilhabe am öffentlichen Leben führte.

Diese Bereiche müssen teilweise neu überplant (Sulzbach-Rosenberg) oder ihre erheblichen Potenziale aktiviert werden – weitläufige undifferenzierte Freiräume in Neu-Ulm oder die vernachlässigten, aber teilweise gut proportionierten Straßen- und Platzräume in Nürnberg. Während in den relativ großzügig geplanten Anlagen von Neu-Ulm beim Wohnungsbestand nur mit einer Modernisierung von geringerer Intensität und Ergänzungsmaßnahmen (Balkone) eingegriffen werden soll, sind in anderen Gebieten (z.B. in Augsburg, Bayreuth, Amberg, Weiden) neben städtebaulichen Eingriffen auch bedeutende bauliche Maßnahmen vorgesehen, deren Auswirkungen auf die Situation der MieterInnen (Belastung durch Umbau/Modernisierung und höhere Mieten) ein besonderes Maß an Flexibilität bei der Durchführung der Maßnahmen seitens der Wohnungsunternehmen verlangen.

Insbesondere in den Gebietskategorien der peripheren Wohnsiedlungen und Siedlungszusammenhänge darf nicht übersehen werden, dass hier meist die kommunalen Wohnungsunternehmen große Anteile an den Beständen (die teilweise gebunden waren) halten. Nachdem sich vor allem in dem zuletzt beschriebenen, aber auch in den anderen Gebietstypen ernstzunehmende Probleme kumuliert haben, die nunmehr zur Behebung oder Linderung sehr erheblichen Programmaufwand erforderlich machen, stellt sich die Frage, wie dies möglich war. Aus damaliger Sicht allerdings waren nicht in jedem Fall die zu erwartenden Konsequenzen, also die heutigen Probleme, absehbar.

## 2.6 Infrastruktur

Mangel an Infrastruktur

Nahezu in jedem Programmgebiet (v.a. in den Wohngebieten in Randlage) herrscht - meist begründet durch die Entstehungsgeschichte (z.B. Massenvohnungsbau einfachen Standards) oder durch unterbliebene Anpassung an gewandelte veränderte Bedarfe infolge der Veränderung der BewohnerInnenstruktur - ein Mangel an nutzerorientierter Infrastruktur: an sozialen, kulturellen und bildungsbezogenen Einrichtungen und Angeboten (z.B. für Kinder und Jugendliche, für AusländerInnen und alte Menschen), an Quartiersmitten, Treffpunkten, Orten für Versorgung, Kommunikation und Begegnung.

Bei der Bewertung der Ausstattung der Programmquartiere mit sozialer, kultureller und bildungsbezogener Infrastruktur sind allerdings drei wichtige, den Bedarf mitbestimmende Merkmale zu berücksichtigen: die EinwohnerInnenzahl der Gebiete, die Gebietslage und die Situierung von Einrichtungen in der jeweiligen Stadt/Gemeinde. Häufig ist die Zahl der potenziellen NutzerInnen zu klein für ein ausgebautes Infrastrukturanangebot, was dann problematische Folgen hat, wenn sie kombiniert ist mit einer peripheren Lage, die nicht selten durch Barrieren und schlechte Erschließungsqualitäten verstärkt wird.

Zentrale Bedeutung:  
Orte für Kommunikation und Begegnung

Eine zentrale Bedeutung haben in vielen Programmgebieten – neben dem öffentlichen Raum und seinen Chancen für informelles Treffen – **Orte für Kommunikation und Begegnung, die primär nicht konsumorientiert sind.** Solche Einrichtungen (Bürgerschafts-, Nachbarschafts- oder Alten-Service-Zentren, die auch durch andere Gruppen genutzt werden können) haben nicht nur Bedeutung für die im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* durchgeführten und/oder geplanten Veranstaltungen zur Aktivierung und Beteiligung der Quartiersbevölkerung, sondern sind häufig auch wichtige Kristallisationspunkte für zwanglos-informelle Begegnungen (über möglicherweise bestehende Gruppenstrukturen hinaus) und für Veranstaltungen unterschiedlichster Art. Deshalb sind in vielen Programmkommunen als Initialmaßnahmen Vorhaben dieser Art bereits verwirklicht oder vorgesehen: Ehemalige Geschäftsräume des Einzelhandels sind nach Umbau zum Stadtteilbüro mit als Treffpunkt fungierenden Nebenräumen geworden (beispielsweise Rosenheim, Ingolstadt), weiterreichend sind die Realisierung eines Bürgerhauses mit vielfältigen Nutzungen durch Umbau eines aufgegebenen kirchlichen Gemeindezentrums (Würzburg) oder – wie in München-Hasenberg! – das neue Stadtteilcafé und Kulturbüro. In weit über der Hälfte der Gebiete sind auf diese Weise bereits entsprechende Räume für das Quartiersmanagement entstanden.

Zusammenfassender Überblick

Nachfolgende Tabelle gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Häufigkeit des Auftretens einzelner Problemfelder. Dabei wurden die festgestellten Defizite im Sinne der Übersichtlichkeit in sieben Gruppen zusammengefasst; eine Ausdifferenzierung dieser Befunde erfolgt im nächsten Abschnitt.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 2.7
<b>Problemfelder in den Programmgebieten – Zusammenfassung –</b>		
Soziale, soziokulturelle Defizite		55
Ökonomische, v.a. lokale ökonomische Defizite		32
Ökologische Defizite		37
Städtebauliche, stadt-/ortsräumliche Defizite		61
Wohnungsbestands-, Wohnungsmarktdefizite		39
Infrastrukturdefizite		21
Schlechtes Image		20
Summe (Mehrfachnennungen)		265
Basis: 25 Programmgebiete		

## 2.7 Zusammenwirken mehrerer Faktoren

In der Regel sind es mehrere Faktoren und Entwicklungen, die sich in den Programmgebieten überlagern und deren spezifische Problemstruktur entstehen lassen. In der Einleitung wurden die Faktoren und Ursachen dieser Vorgänge bereits dargestellt. Dabei machen die Untersuchungen in den Programmgebieten deutlich, dass einige Konstellationen besonders häufig auftreten und sich selbst verstärkende Prozesse nach sich ziehen. Von besonderer Bedeutung sind hierbei Segregationsvorgänge.

### Wirkungszusammenhänge der Segregation

Segregation (d. h. soziale Entmischungsvorgänge) werden durch unterschiedliche Vorgänge ausgelöst. In einer Reihe von Quartieren können sie offensichtlich auf administratives Handeln zurückgeführt werden, etwa dort, wo die Fehlbelegungsabgabe erhoben wird (Gebiete mit erhöhtem Wohnbedarf), oder wenn die Sozialbindung der Wohnungsbestände durch Zuweisungsverfahren bestimmt wird, die an die Einkommensverhältnisse der Zuziehenden gebunden sind. Wohnungsunternehmen beklagen, die Fehlbelegungsabgabe vertreibt ein stabilisierendes MieterInnenpotenzial aus den Gebieten<sup>12</sup>. Für die freiwerdenden Wohnungen komme in der überwiegenden Zahl der Fälle nur eine Belegung in Fortsetzung einer Vorgehensweise ohne Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte in Frage (diesmal allerdings mangels anderer Auswahlmöglichkeiten). Gebiete mit städtebaulichen Mängeln, wie fehlende Infrastruktur, Immissionsbelastungen oder stadtgestalterischen Defiziten und schlechtem Erscheinungsbild können die MieterInnen unter diesen Umständen nicht halten. Zugleich werden sozial Benachteiligte aufgrund der Zuweisung in Wohnungen und Wohnquartiere mit städtebaulichen, ökologischen und ökonomischen Defiziten zusätzlich benachteiligt, da sie wegen ihrer finanziellen Möglichkeiten, ihres Verhaltens (fehlende Netzwerke) und v. a. bei Arbeitslosigkeit mehr Zeit im eigenen Quartier und in der Wohnung verbringen.

### BewohnerInnen, die es sich leisten können, ziehen weg

Ein anderer Regelkreis besteht darin, dass dort, wo sich eine große Zahl von Sozialwohnungen, Verfügungswohnungen, AsylbewerberInnenheimen und ähnlicher Wohnbausubstanz in den Quartieren konzentriert, dies zu einer räumlichen Konzentration von Armut (mit Auswirkung z. B. auf den Einzelhandel) und damit nicht nur zu einer Imageverschlechterung führt, sondern zu einer objektiven Verschlechterung der Lebensqualität in diesen Bereichen. In einer Reihe der untersuchten Quartiere wurde festgestellt, dass BewohnerInnen, die sich sozial ‚heraufgearbeitet‘ haben oder es sich leisten können, wegziehen. Als auslösender Faktor gilt z. B. die Einschulung der Kinder in Schulen mit besonders hohem AusländerInnen- und AussiedlerInnenanteil oder der Wegzug der erwachsenen Kinder, die eine eigene Familie gründen und im Viertel keine adäquaten Wohnbedingungen finden. Damit reduzieren sich die Chancen für eine Selbstregulation der Abwärtsspirale, aber auch die Chancen öffentlicher Interventionen. Ähnliche Vorgänge können durch die Verschlechterungen der Umweltbedingungen ausgelöst werden, etwa Maßnahmen im Verkehrsbereich mit höherer Lärm- und Immissionsbelastung. Solche Entwicklungen haben in aller Regel zur Folge, dass wirtschaftlich stärkere und mobile Gruppen die beeinträchtigten Wohnbedingungen verlassen und wirtschaftlich schwächere, weniger mobile Gruppen nachziehen, was selbst wieder negative Folgen für den Wohnungsbestand, die infrastrukturelle Situation und das Wohnumfeld hat oder haben kann.

### Verschlechterung von Umweltbedingungen als Ursache für Segregation

Ähnlich geartete Prozesse, bei denen negative Entwicklungskomponenten zusammenwirken und sich wechselseitig verstärken, können in unterschiedli-

---

<sup>12</sup> Vgl. hierzu auch Fußnote 8

chen Kombinationen und Konstellationen wirksam werden. Übersicht 2.8 gibt ein zusammenfassendes Bild der Situation in den untersuchten Programmgebieten, die auf Grundlage einer Analyse der aus den Kommunen vorliegenden Materialien und einer Vielzahl dort geführter ExpertInnengespräche (Nennung als gravierendes, vordringliches Problem) ermittelt wurde. In den 25 untersuchten Quartieren wurden nach dieser Zusammenstellung insgesamt 265 Problemfelder genannt, d. h. im Schnitt mehr als 10 Problemfelder in jedem der Programmgebiete. Nach ihrer Häufigkeit an erster Stelle stehen ‚Konzentration benachteiligter Gruppen‘ und ‚Probleme des öffentlichen Raumes‘, gefolgt von ‚schlechtem Image‘, ‚Lage des Quartiers‘, ‚soziale Konflikte‘ und ‚fehlende Infrastruktur‘. Die Zusammenstellung verdeutlicht die **Vielschichtigkeit der Konflikt- und Defizitsituationen**. Es wird erkennbar, dass diese Problemfelder in die unterschiedlichsten Aufgabenfelder der kommunalen Verwaltung hineinreichen. Ohne referatsübergreifende Vorgehensweise, d. h. ohne Integrierte Handlungskonzepte, ist diesem Zustand nicht beizukommen.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 2.8
Problemfelder in den Programmgebieten		
Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen: Armut, Arbeitslosigkeit, hoher AusländerInnen-/AussiedlerInnenanteil		24
Soziale Konflikte zwischen Deutschen und MigrantInnen/ AussiedlerInnen, Alten und Jungen, Einheimischen und Zugezogenen		18
Vandalismus, Kriminalität, Suchtprobleme (Alkohol, Drogen), Unsicherheit		12
Fehlende Ausbildungs-/ Arbeitsplätze		4
Mangelhafte Versorgung (insbesondere Einzelhandel)		10
Leerstände von Läden, Gastronomie etc.		7
Brachliegende Grundstücke, Betriebsstillegungen		11
Immissionen (Lärm, Abgase)		16
Probleme der Wärmedämmung, Heizung etc.		12
Altlasten, Natur-, Grünflächendefizite		9
Lage des Quartiers (Barrieren, Entfernungen, umgebende Nutzungen)		20
Städtebauliche Situation (Struktur, Nutzung, Gestaltung)		16
Öffentlicher Raum, Wohnumfeld, Eingangsbereiche der Wohnanlagen		25
Sanierungs-, Modernisierungsbedarf		15
Belegungsproblematik		16
Wohnungszuschnitte		8
Fehlende Infrastruktur (Kinder, Jugendliche, SeniorInnen, MigrantInnen, AussiedlerInnen)		18
Fehlendes Zentrum		3
Schlechtes Image		19
Summe (Mehrfachnennungen)		265
Basis: 25 Programmgebiete		

Differenziert man diese Problemfelder nach Gebietstypen (vgl. Übersicht 2.9) so ergibt sich kein signifikanter Unterschied in der Problemlast der Gebietstypen. Vorausgehend wurde dargestellt (vgl. Übersicht 2.6, S.47), dass sich besonders häufig in Wohnsiedlungen der Zwischen- und Nachkriegszeit in Stadtrandlagen Problemfelder gebildet haben, die nunmehr Gegenstand des Programms *Soziale Stadt* sind, d.h. solche Baugebiete offensichtlich in besonderer Weise für das Entstehen von Defiziten prädestiniert scheinen. Die vorstehenden Befunde deuten darauf hin, dass auch andere Orts- oder Stadtteile nicht dagegen gefeit sind, hohe Problemdichten zu erreichen, wenn sie erst einmal von der Abwärtsspirale erfasst sind.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung			Übersicht 2.9
Problemfelder nach Gebietstypen*			
	Gebiete/Quartiere mit überwiegend historischem Baubestand (Anzahl: 5)	Wohnanlagen/-siedlungen vor allem der Zwischen- und Nachkriegszeit (Anzahl: 13)	Heterogene Gebiete /Quartiere (Anzahl: 7)
Soziale, soziokulturelle Defizite	9	30	15
Ökonomische, v. a. lokale ökonomische Defizite	8	13	9
Ökologische Defizite	10	14	10
Städtebauliche, stadt-/ortsräumliche Defizite	9	30	19
Wohnungsbestands-, Wohnungsmarktdefizite	9	22	4
Infrastrukturdefizite	1	10	7
Schlechtes Image	1	13	5
Summe (Mehrfachnennungen)	47	132	69
Durchschnittliche Anzahl der Problemnennungen je Programmgebiet	9,7	10,1	9,8
* vgl. hierzu Kapitel 2.4.5, in dem die Gebietstypen beschrieben werden. Eine Reihe von Problemfeldern konnte den drei Gebietstypen nicht eindeutig zugeordnet werden. Die Zahl der Nennungen liegt daher unter der Zahl der Nennungen in Übersicht 2.7, S.50, die alle Problemnennungen umfasst.			

## 2.8 Planerische Vorgeschichte

Planerische Vorgeschichte  
Teil der Problemgenese

In vielen Fällen ist das Entstehen der heutigen Problemlage eng mit der planerischen Vorgeschichte verknüpft. Auf diese Zusammenhänge soll hier in Kürze eingegangen werden, da sich ein ‚lernender Planungsprozess‘ auch damit auseinandersetzen muss, welchen Beitrag Planungsentscheidungen zur Herausbildung der Problemfelder objektiv geleistet haben.

Spätfolgen der Nutzungstrennung

- In vielen Fällen haben offensichtlich bereits Entscheidungen im Bereich der Stadtentwicklungsplanung, der Bebauungsplanung und der Verteilung der Sozialwohnungen, wenn auch unbeabsichtigt, den Kern der Probleme gelegt: schlecht ausgestattete, monostrukturierte Wohnsiedlungen in Randlage, mangelnde Verkehrskonzepte, Einfachbauweise, hoher Anteil an Sozialwohnungen sind die Ergebnisse. Neben dem jahrzehntlang gültige Leitbild der Nutzungstrennung und der im Rahmen von begründeten städtebaulichen Ordnungsvorstellungen (Faktoren wie Immissionsschutz, gestiegener Flächenbedarf in Gewerbe und Handel, Erschließung/Verkehr, mehr Stellplätze, etc.) betriebene Entmischung (Auslagerung) zeigt auch die Bodenpreisentwicklung ihre Spätfolgen in der sozialräumlichen Entwicklung, in fehlenden wohnungsnahen Arbeitsplätzen und ähnlichen Folgen.

Auswirkungen von Planungen

- Teilweise verhängnisvolle Auswirkungen für die jetzigen Programmgebiete hatten Verkehrsplanungen, Standortentscheidungen für neue Baugebiete und Verdichtungen, v. a. der letzten 10 bis 15 Jahre. Bereits in den zurückliegenden Jahren erfolgte Bemühungen um Korrektur durch aufwertende und/oder vernetzende Einbindungen waren positive Ansätze, aber nur begrenzt erfolgreich. In der Regel sind die Programmgebiete Quartiere, die durch vernachlässigte öffentliche und private Investitionen oder Fehlinvestitionen und -handlungen gekennzeichnet sind.

Unterschiedliches Vorgehen der Wohnungsunternehmen

- Allgemein sind die Wohnungsunternehmen, insbesondere die kommunalen, ihren Instandhaltungsverpflichtungen weitgehend nachgekommen. Dies gilt insbesondere für die Bestände aus den 60er bis in die frühen 80er Jahre. Ältere Bestände aus den Vorkriegsjahren wurden eher vernachlässigt, da man wohl wegen der hohen erforderlichen Eingriffsintensität auf grundlegende Modernisierungsmaßnahmen wartete. Auffällig ist dabei, dass ortsfremde Unternehmen durch unterlassene Instandhaltung und allgemeinen Attentismus teilweise zu den negativen Entwicklungen in den Stadtteilen häufiger beigetragen haben. Auch scheint dabei die Nicht-Beachtung lokaler Wohn-Standards eine Rolle zu spielen. Ähnlich ist auch deren Beitrag in den Anfangsphasen der Umsetzung des Programms *Soziale Stadt*. Viele kommunale Wohnungsunternehmen engagieren sich mit erheblichen Investitionen, während manche ortsfremde Unternehmen eher eine abwartende, teilweise desinteressierte Haltung einnehmen.

Defizite

- Einige Programmgebiete sind aus der Stadterneuerung übergeleitet. Einige davon sind – vermutlich aufgrund ihrer vorrangig sozialen Schwierigkeiten – nicht problemlösungsorientiert angelaufen. In einzelnen Programmgebieten wurde erwähnt, dass frühere Stadtsanierungen (v. a. Flächensanierung) die Verdrängung benachteiligter Bevölkerungsgruppen in die heutigen Gebiete auslösten.

Wirtschaftsförderung nicht ohne teilträumliche Perspektive

Andere Ursachenfelder heutiger Probleme haben Wurzeln im ökonomischen Bereich. Kommunale Wirtschaftsförderung befasst sich in erster Linie mit großen und mittelgroßen Unternehmen im Hinblick auf den Gesamtstandort, der manchmal nicht nur die Kommunen selbst, sondern auch das Umland einschließt. Für kleinere Unternehmen und für Stadtteilbelange bleibt da – auch bei prinzipieller Aufgeschlossenheit – oft keine Zeit. Trotz der allgemein anerkannten Bedeutung der lokalen Ökonomie für die Programmgebiete spielt die Wirtschaftsförderung deshalb in diesem Bereich keine erkennbar positive Rolle. Man muss es schon als Erfolg ansehen, wenn die Wirtschaftsförderung sich der Diskussion um den Stadtteil nicht gänzlich entzieht.

Mangelnde Zielabwägung zwischen Gesamtstandort und Stadtteil

Häufig geraten die wirtschaftlichen Interessen der Gesamtstadt und des Stadtviertels sogar in Konflikt. Im Werben um die Ansiedlung von Investoren erscheinen die damit unter Umständen nicht kongruenten Interessen aus den Programmgebieten als relativ unbedeutend. Das übergeordnete Gesamtziel kann dann Anstrengungen im Stadtteil konterkarieren. Hier zeigt sich die Schwierigkeit einer ausreichenden Abstimmung zwischen unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Am weitesten verbreitet ist dies im Einzelhandel, dessen Forderung nach großen Verkaufsflächen (in der oftmals herrschenden interkommunalen Konkurrenz) allzu bereitwillig für nicht integrierte Lagen akzeptiert wird ohne Rücksicht auf die mögliche Verdrängung der quartiersbezogenen Ladengeschäfte und Stadtteilzentren.

## 2.9 Das Programmgebiet in räumlich-planerischem Zusammenhang

Probleme sind nicht im Gebiet allein entstanden, sie können nicht im Gebiet allein gelöst werden

Weder sind die maßnahmenauslösenden Probleme allein im Gebiet entstanden - sie sind in aller Regel zu einem guten Teil importiert und verstärken sich möglicherweise lokal in ihrer Addition und ihrem Zusammenwirken -, noch können diese Probleme allein gebietsbezogen gelöst werden. Die Gemeinschaftsinitiative *Soziale Stadt* ist eine **Aufgabe, die keineswegs allein auf ein Gebiet bzw. Quartier bezogen betrachtet werden kann**; sie ist eine immer auf die Gesamtstadt/-gemeinde, oftmals auf die ganze Region bezogene Aufgabe. Die über das Gebiet hinausgehenden städtebaulichen, ökologischen, ökonomischen und sozialen Zusammenhänge, die Verflechtungen und Wechselwirkungen werden in den vorliegenden schriftlichen Materialien, vor allem in den kleinen Gemeinden, teilweise nur unzureichend dargelegt. Es scheint – dies bestätigen teilweise die Gespräche vor Ort –, dass die von den Kommunen vorgelegten Unterlagen die tatsächliche Beschäftigung mit der Thematik nicht ausreichend widerspiegeln. Das Spektrum der Herangehensweisen reicht von völliger Nichtbeachtung umgebender Faktoren (außer der Lage in der Stadt) bis zu dezidierter Reflexion der regionalen, wirtschaftlichen (Strukturwandel, Regional- und Förderpolitik) und politischen (deutsche Einheit, EU-Erweiterung usw.) Entwicklung. Aus dieser folgt dann sowohl eine Analyse der Probleme im Untersuchungsgebiet und ihres Entstehens als auch die Erörterung und Festlegung der Ziele für die Kommune und daran anknüpfend des Untersuchungsgebiets.

### (1) Das Programmgebiet im Kontext einer kommunalen Gesamtplanung

Planungen im gesamtkommunalen Kontext erforderlich

Städtebauliche Aufgaben, die aus Problemlagen, bedingt durch Lage und Umgebung des Gebietes, den städtebaulichen Verflechtungen also, entstehen, können nur im städtischen Zusammenhang im Rahmen umfassender Stadtentwicklung gelöst werden. Vorbereitungs- und Planungsebenen wie Verkehrs-, Landschafts- und Flächennutzungsplanung unter Einbeziehung der Kenntnisse der BewohnerInnen sind hierbei gefordert. Für eine Reihe von Kommunen, in denen eine systematische Stadtentwicklungsplanung stattfindet (z. B. Nürnberg, Landshut, München) kann unterstellt werden, dass eine solche gesamtstädtische Perspektive und die Herleitung von Planungsvorstellungen für die Programmgebiete des Programms ‚Sozialen Stadt‘ tatsächlich erfolgt.

Einzelhandelsentwicklung als Problemfeld

Am häufigsten wird in den Kommunen noch der Bezug zu Einzelhandelsentwicklungen im größeren räumlichen Zusammenhang hergestellt, doch auch diese entstehen meist ohne städtebauliche Integration. Dabei offenbart sich meist eine ungesteuerte und ungeplante Entwicklung, deren Folgen – im Konflikt zwischen Innenstadt bzw. Innenstadtrand einerseits und Stadtrand bzw. Nachbargemeinden andererseits - beklagt werden. Gesamtstädtische Einzelhandelskonzepte liegen zwischenzeitlich teilweise vor (z. B. Weiden, Rosenheim, München), die jedoch auf die Programmgebiete im Einzelnen noch nicht weit genug eingehen. Zur **Prävention** und Vermeidung von Problemkonzentration in bestimmten Gebieten ist daher eine **kontinuierliche und systematische kommunale Beobachtung** in den relevanten Bereichen Wohnungsmarkt, Wanderung, Sozialstruktur, Einzelhandels-, Gewerbeentwicklung sinnvoll.

## (2) Gebietsabgrenzung und Gebietsauswahl

Gebietsabgrenzung häufig  
nicht nachvollziehbar

Soweit aus den Recherchen erkennbar, erfolgt die Auswahl und Abgrenzung der Programmgebiete in der Regel aufgrund von Vorschlägen der städtischen Fachämter (meist Planungsreferat, selten Sozialreferat) durch Ratsbeschluss. Eine vorausgehende Reflektion des Gesamtzusammenhangs ist in den ausgewerteten Unterlagen im Allgemeinen nicht schriftlich niedergelegt. Bei den aus dem traditionellen Städtebauförderungsprogramm übergeleiteten Maßnahmen liegen meist die vormals rechtsförmlich abgegrenzten Untersuchungsgebiete bzw. - soweit schon geschehen - förmlich festgelegten Sanierungsgebiete zugrunde. In einigen Fällen wurden diese wegen der besonderen Programmziele der *Sozialen Stadt*, der Siedlungs- und Milieuzusammenhänge, erweitert.

Integrierte Lösungsansätze fordern räumlich  
übergreifende Perspektive

In keinem Fall ist eine vorausgehende bürgerschaftliche Erörterung der Gebietsabgrenzung und -auswahl erkennbar. Das BauGB ermöglicht allerdings jederzeit eine Änderung und/oder Erweiterung des Gebietes durch Ratsbeschluss nach sachlich begründeten Gesichtspunkten. Dies könnte und sollte also aufgrund der Beteiligungsprozesse durchaus nachträglich noch erfolgen. Für ein Programm mit einem integrierten Ziel- und Maßnahmenansatz könnte es kontraproduktiv sein, die für das planungsrechtliche Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts (z.B. Genehmigungspflichten) bindende Gebietsabgrenzung auch für Konzeptentwicklung und Maßnahmenplanung für die Programmgebiete in gleicher Weise zu handhaben. Soziale, ökologische oder ökonomische Problemfelder, wie sie in den Programmgebieten vorherrschen, können nicht innerhalb verbindlicher Gebietsgrenzen wirksam bearbeitet werden; sie haben einen Betrachtungsrahmen zur Voraussetzung, der oftmals wesentlich größere räumliche Bereiche, manchmal das gesamte Stadt- oder Gemeindegebiet oder regionale Zusammenhänge umfasst. Dies schließt auch die Einbindung von Potenzialen, Ressourcen etc. ein, die außerhalb des Programmgebiets im engeren Sinne liegen. Von den Kommunen muss deshalb erwartet werden, dass sich ihr Betrachtungsspektrum an inhaltlich-sachlichen und nicht primär an formalen Kriterien orientiert.

## (3) Lösungsansätze im räumlich-planerischen Zusammenhang

Potenziale im räumlich-planerischen  
Zusammenhang nutzen

Für den Erfolg der Lösungsansätze und Strategien ist es erforderlich, verstärkt die Potenziale und die positiven Funktionen, die das Programmgebiet, aber auch benachbarte Bereiche bieten, zu erkennen und diese in den Lösungszusammenhang einzubeziehen. Durch Nutzung solcher Potenziale auch des weiteren Umfeldes wird das Gebiet selbst erheblich aufgewertet (Lebensqualität, Image), die räumlich isolierte Lage (Barrieren) wird gemindert und das Gebiet zum Ausgangspunkt für Verbesserungen für die Gesamtstadt/-kommune befördert. Für eine Reihe von Programmgebieten wurden solche Möglichkeiten in Planungen, kommunale Handlungskonzepte und Maßnahmen aufgenommen und z. T. auch planerisch durch Wettbewerbe etc. vorbereitet.

Übersicht 2.10 enthält Beispiele für eine solche räumliche und inhaltlich übergreifende Nutzung von Potenzialen im Zusammenhang mit dem kommunalen Handlungskonzept

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 2.10
<b>Beispiele für kommunale Handlungskonzepte mit Nutzung der Potenziale des Umfeldes</b>		
Ansbach	Thema Innenstadtstärkung	
Bayreuth	Wiedererkennen der historischen Bedeutung des Stadtteils: 300-Jahr-Feier	
Fürth	Innenstadtstärkung, Erholungsgebiete Regnitzaue	
Hof	Bahnhof und Konversionsflächen	
Ingolstadt	v. a. Stadtteilpark, Sport- und Erholungsflächen	
Landshut	Verbindung der Parks und Grünanlagen	
Manching	Fuß- und Radwegsteg über die Autobahn	
München-Milbertshofen	Petuelpark	
Neu-Ulm	Einbindung in die Großprojekte und innerstädt. Entwicklungssachse Neu-Ulm 21 / Landesgartenschau/Wiley-Nord und Mitte	
Weiden	Wettbewerb unter Einbeziehung der Kasernenflächen	

### 3. Planungs- und Entscheidungsgrundlagen

Für Vorbereitung und Konzeption von Maßnahmen im Rahmen des Programms Soziale Stadt stellen Vorbereitende Untersuchungen eine wichtige empirische Informationsquelle dar, deren Stellenwert sich aus den Unterschieden zwischen der im Rahmen der traditionellen Stadterneuerung praktizierten Vorgehensweise und den veränderten Anforderungen des Programms Soziale Stadt ergibt. Dieser ist zunächst zu reflektieren, da er den Hintergrund für die in den Programmkommunen praktizierte Vorgehensweise und deren Bewertung darstellt.

#### 3.1 Die Tradition

Seit Beginn der Städtebauförderung im Jahr 1971 waren Vorbereitende Untersuchungen verpflichtende Voraussetzung für die Kommunen, um in das Programm aufgenommen zu werden. Sie hatten die Funktion, empirisch ermittelte Kriterien zur Notwendigkeit der Sanierung, ihrer Ziele sowie der Durchführbarkeit zur Verfügung zu stellen. Daraus abgeleitet wurde die Abgrenzung des Sanierungsgebiets, dessen förmliche Festlegung durch Stadtrats-/Gemeinderatsbeschluss die Basis für die Beantragung von Fördermitteln bildete. Im Vordergrund der Vorbereitenden Untersuchungen der traditionellen Sanierung standen daher den Problemfeldern der Sanierungsgebiete angepassten Fragen der städtebaulichen Situation, der Ausstattung (Infrastruktur, Grün) und Erschließung (Verkehr, Kommunikation) der Erneuerungsgebiete, die aufgrund Vorwissens der Verwaltung zu Ausstattung, Quantität und Qualität der Wohnungsbestände und ihrer Belegung ausgewählt wurden. In den für eine zügige und sozialorientierte Erneuerung erforderlichen Daten über die Einwohner als Nutzer der Wohnungsbestände, die Struktur des Gewerbes sowie die Ermittlung der durch das Gesetz vorgesehenen Mitwirkungsbereitschaft von BewohnerInnen und Gewerbetreibenden bei der Durchführung ergaben sich notwendigerweise auch Brücken zu sozialen Fragestellungen (Kommunikation im Quartier, Nachbarschaft, Identifikation, Lebensverhältnisse, Perspektiven).

Sie führten jedoch nur in einigen Kommunen zu differenzierten Sozialraumanalysen, mit Fragestellungen, die auch Probleme des soziokulturellen Zusammenhangs oder der Lebenslage ethnischer Minderheiten und Bedingungen ihrer Integration thematisierten. Fragen der lokalen Ökonomie hingegen wurden im Rahmen ‚traditioneller‘ Vorbereitender Untersuchungen in der Regel nicht thematisiert oder beschränkten sich auf die Erörterung von und Auseinandersetzung mit Standortfragen (Brachflächen, Unstrukturierte Flächen, Verkehrserschließung u. ä.), Nutzungs- und Ausstattungskonzepten, ohne jedoch in der Regel deren ökonomische oder lokalökonomische Relevanz für die Erneuerungsgebiete speziell zu berücksichtigen. Dieser Themenkomplex wird gerade in Sanierungsgebieten, falls nicht schon geschehen, aktuell verstärkt erörtert; moderne Vorbereitende Untersuchungen auch außerhalb der Sozialen Stadt beinhalten solche Fragestellungen

In dieser auf Städtebau und Baubestandsfragen konzentrierten, um soziale und demografische Grundinformationen erweiterten Konzeption erfuhren Vorbereitende Untersuchungen in den Folgejahren eine weitgehende Standardisierung, Routinisierung; sei es, dass sich die Verwaltung entsprechende Fertigkeiten und Fähigkeiten aneignete und diese Untersuchungen in eigener Regie durchführte; sei es, dass sich externe Büros auf die Durchführung spezialisierten.

In vielen Fällen schienen diese Untersuchungen als Grundlagen für lokale Erneuerungsprojekte ausreichend zu sein: Die zu lösenden Probleme wurden

Dominanz städtebaulicher Fragestellungen -  
ergänzende Funktion sozialer Merkmale

Fragen der Ökonomie kaum thematisiert

Handhabung von VU's

häufig begrenzt gesehen, die Konsequenzen blieben überschaubar. Ausnahmen von diesem Schema bildeten einige Kommunen, die bereits in den 70er und 80er Jahren Stadterneuerung als eine komplexe, den Gesamtzusammenhang der Kommune tangierende und nur aus diesem Gesamtzusammenhang heraus zu lösende Aufgabe verstanden. Dem entsprachen komplex angelegte Vorbereitende Untersuchungen, die die relevanten Faktoren und Bedingungen verknüpfen konnten und entsprechend differenzierte Erneuerungsansätze und -strategien einschließlich einer integrierten Sozialplanung formulierten und praktizierten.

### 3.2 Neue Anforderungen

Problemkomplexität verlangt komplexen Planungsansatz

Wesentliches Charakteristikum der Programmgebiete *Soziale Stadt* und des dort vorliegenden ‚besonderen Handlungsbedarfs‘ ist das **Zusammentreffen von komplexen Problemfeldern**. Für die Formulierung der Problemzusammenhänge (Entstehen, Struktur, Faktoren), die Gegenstand des Programms *Soziale Stadt* sind, und für die Erarbeitung von ganzheitlich ansetzenden, integrierten Handlungskonzepten sind daher Vorbereitende Untersuchungen notwendig, die diese Komplexität beinhalten. Daher müssen die Vorbereitenden Untersuchungen folgende Bedingungen erfüllen:

Differenzierte Anforderungen

- Sie müssen die in aller Regel **vielseitige Struktur** der kommunalen Problemfelder, ihre Entstehungsbedingungen und Faktoren erfassen, analysieren und die für die Erarbeitung von Handlungskonzepten erforderlichen Schlussfolgerungen ziehen. Sie sind in unmittelbarer Auseinandersetzung mit den anvisierten Problemfeldern der Programmgebiete, ihren BewohnerInnen und AkteurInnen zu entwickeln, die sich – nach den vorliegenden Problembeschreibungen – durch sehr **individuelle Profile** auszeichnen. Die Übernahme standardisierter Untersuchungsansätze ist daher auszuschließen. Unterschiedliche Gesichtspunkte müssen in unterschiedlichen Konstellationen und Kombinationen geprüft werden.

Weiterentwicklung

- Die empirisch fundierten Analysen müssen mit der schrittweisen Erarbeitung und Umsetzung der Handlungskonzepte und der damit sich verändernden Lage im Programmgebiet fortentwickelt werden. Dies ist zugleich eine der Voraussetzungen einer Evaluation und Wirkungskontrolle der eingeleiteten Maßnahmen, wie sie das Programm *Soziale Stadt* fordert.

Konkret bedeutet dies, dass die Vorbereitenden Untersuchungen oder Sozialraumanalysen mit vergleichbarer Funktion unter folgenden Fragestellungen, Gesichtspunkten zu prüfen sind:

Komplexität der Situation

- Ob und in welcher Weise sie dem Anspruch genügen, die komplexen Zusammenhänge zwischen baulich-städtebaulichen Verhältnissen und sozialen, ökonomischen und ökologischen Problemlagen transparent zu machen.

Ursachenanalyse

- Wie weit sie reflektieren, welche Faktoren zur Entstehung der Problemsituationen beigetragen haben, wobei sowohl gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen als auch auf gesamtkommunaler Ebene liegende Planungen, Regelungsmechanismen sowie das Verwaltungshandeln zu berücksichtigen sind.
- Welche Handlungsbedarfe sie in welchen Problembereichen erkennbar machen und welchen Beitrag sie zur Entwicklung des Integrierten Handlungskonzepts leisten.

Relevante Indikatoren für  
Monitoring und Evaluation

Ansätze für Prävention

Verständlichkeit und Beteiligung  
von BewohnerInnen/AkteurInnen

- Ob die zur Beschreibung der verschiedenen Untersuchungsbereiche verwendeten Merkmale und Indikatoren des Ist-Zustandes geeignet sind, ein Monitoring, eine Evaluation der Wirkungen des Programms bzw. einzelner Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen.
- Ob die im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchungen zu erarbeitenden Kenntnisse und Einsichten geeignet sind, auch im Sinne von Prävention die Herausbildung neuer Problemfelder frühzeitig zu erkennen und der ‚Verschiebung‘ von Problemen vorzubeugen.
- Ob die Untersuchungsbefunde sprachlich so formuliert sind, dass sie für die BürgerInnen verständlich sind und/oder ob eine Version erstellt wird, die Informations-, Diskussionsgrundlage für BürgerInnenmitwirkung sein kann; ob Ansätze für ein dialogisches Verfahren der Erarbeitung (d.h. in Kooperation mit BewohnerInnen und AkteurInnen) erprobt und umgesetzt werden.

Dieses Anforderungsprofil an Vorbereitende Untersuchungen, das sich aus der Notwendigkeit der Beteiligung und der Erarbeitung ganzheitlich ansetzender Handlungskonzepte ergibt, hat zur Voraussetzung einen interdisziplinären Ansatz der relevanten Fachrichtungen sowie ein stufenweises, durch laufende Diskussionen mit den gebietsbezogenen AkteurInnen geprägtes Vorgehen.

### 3.3 Vorbereitende Untersuchungen (VU) in den Programmkommunen – ein erster Überblick

Bei Abschluss der empirischen Arbeitsschritte der Begleitforschung (Ende November 2001) waren – soweit geplant – Vorbereitende Untersuchungen oder/und Sozialraumanalysen in den meisten Programmkommunen abgeschlossen; für 22 Gebiete liegen sie vor, eine weitere wird derzeit noch bearbeitet, während für zwei Programmgebiete keine Vorbereitenden Untersuchungen durchgeführt wurden oder geplant sind.

In 6 von 25 Gebieten:  
Traditionelle VUs

Eine Typisierung der Untersuchungen nach empirischem Ansatz und thematischer Komplexität zeigt ein differenziertes Bild (vgl. Übersicht 3.1). Für rund ein Viertel (6 von 25 Programmgemeinden) wurden **im wesentlichen auf städtebaulichen Kriterien beruhende Vorbereitenden Untersuchungen (VU)** durchgeführt. Hierbei handelt es sich um Kommunen, die bereits in den 90er Jahren oder früher in die Städtebauförderung aufgenommen wurden oder eine Antragstellung beabsichtigten.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 3.1
Typen Vorbereitender Untersuchungen und Sozialraumanalysen		
1.	Traditionelle, primär auf bauliche, städtebauliche Merkmale konzentrierte Untersuchungen , durchgeführt vor Aufnahme ins Programm ‚Soziale Stadt‘	6
2.	Zunächst ‚klassische‘ VU, später Ergänzung durch Sozialraumanalysen oder durch Sozialstrukturdatenauswertungen.	6
3.	Parallele Durchführung städtebaulich und sozialräumlich orientierter VU <ul style="list-style-type: none"> <li>• unabhängig von einander</li> <li>• abgestimmt, kooperativ</li> </ul>	4 7
	Keine VU oder Sozialraumanalysen	2
	Summe/Basis (Programmgebiete)	25

In diesen Fällen wurde für die betreffenden Gebiete weder eine Fortschreibung vorgenommen noch wurden sozialräumliche Analysen durchgeführt. Der Aufgabe die sozialen und sozioökonomischen Problemlagen zu erfassen, wurde nur insofern Rechnung getragen, als die für die Antragstellung notwendigen (wenigen) Merkmale ermittelt oder geschätzt wurden; die Problemstruktur und die Konfliktpotenziale wurden anhand von Bewertungen der Verwaltung, der Wohnungsunternehmen und von sozial im Programmgebiet Tätigen artikuliert. Als Gründe dafür, dass trotz der durch das Programm *Soziale Stadt* definierten differenzierten Anforderungen eine Bezugnahme auf bereits früher durchgeführte empirische Erhebungen erfolgt und neue ergänzende Erhebungen nicht durchgeführt wurden, wird in einigen Fällen v. a. angeführt, dass den Betroffenen/BürgerInnen weitere Befragungen nicht vermittelt werden könnten, der Bereich bereits ‚überforscht‘ sei und – neben Beteiligungsprozessen, Planungs-, Zukunftswerkstätten u. ä. – weitere Erhebungen auf Ablehnung stoßen oder falsche Erwartungen wecken könnten.

In weiteren 6 von 25 Gebieten:  
Ergänzung traditioneller VUs  
durch Sozialanalysen

Die **Erweiterung traditioneller VUs** um nachträglich durchgeführte **Analysen zu Sozialstruktur**, sozialräumlichen Problemen der Programmgebiete prägt den zweiten Typ, der ebenfalls für rund ein Viertel der Quartiere kennzeichnend ist. Ein Bezug auf oder eine Integration in die Befunde der städtebaulich orientierten VU finden jedoch nicht statt.

Bei beiden Typen der städtebaulich dominierten Vorgehensweise liegt die Vermutung nahe, dass sie primär **legitimierenden Charakter** haben, d. h. die Begründung für die Programmaufnahme oder die Überleitung von der traditionellen Städtebauförderung in das Programm ‚Soziale Stadt‘ empirisch zu fundieren und die für die Förderung notwendige Gebietsabgrenzung zu begründen.

Integrierte Ansätze in der Hälfte  
der Programmgebiete

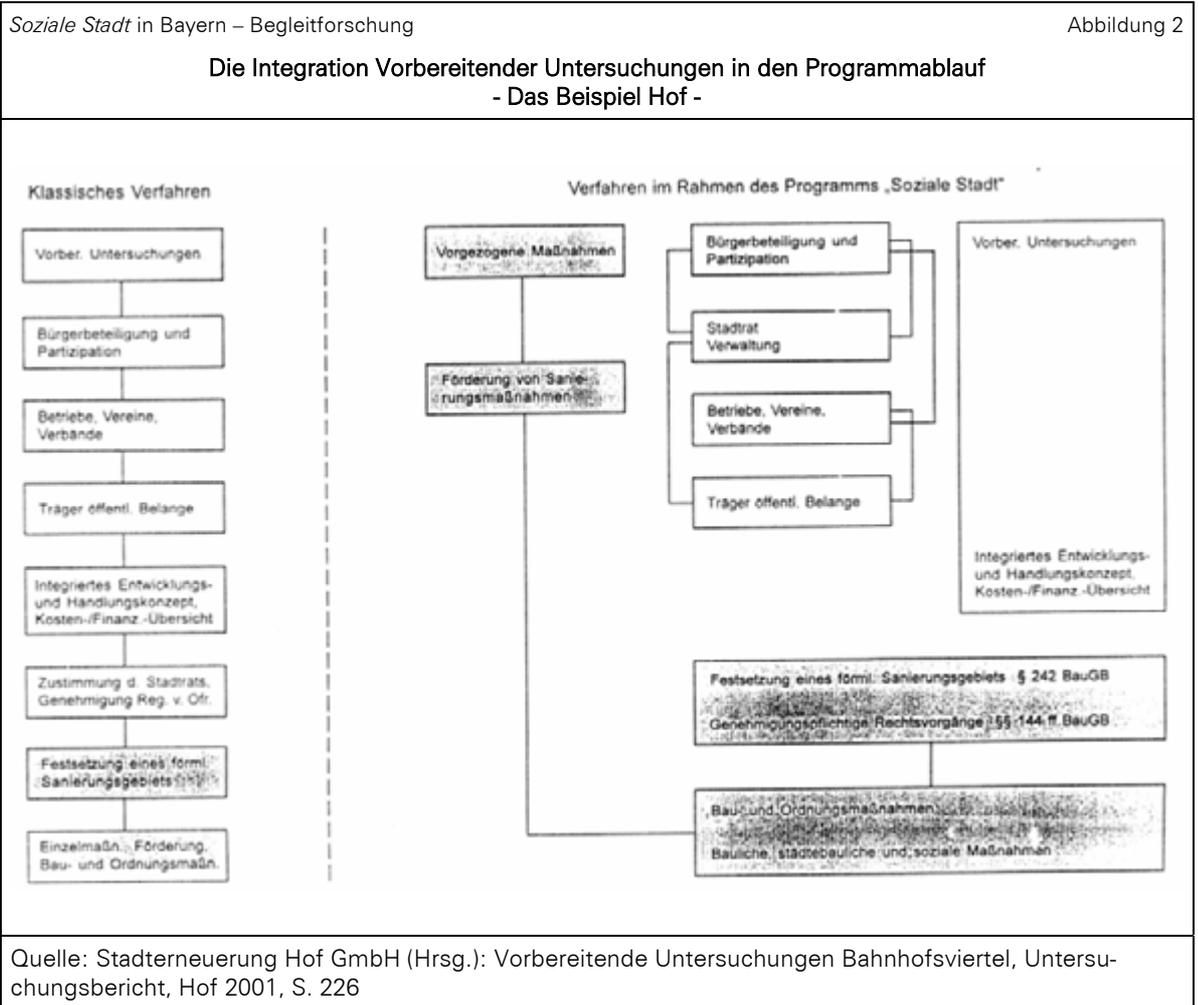
Knapp die Hälfte der Programmkommunen (11 von 25 Quartieren) hat **städtebauliche und sozial/sozialräumlich orientierte Voruntersuchungen gleichzeitig** vergeben. Eine integrierte Vorgehensweise, d. h. eine inhaltlich und methodisch abgestimmte Analyse durch die verschiedenen beteiligten Büros/Institute findet sich in sieben Programmgebieten. Die enge Zusammenarbeit findet in einer Reihe von Fällen sinnfälligen Ausdruck in der Publikation eines gemeinsamen Ergebnisberichts. Dem innovativen Ansatz des Programms *Soziale Stadt* angemessen sind die VUs, in denen die Handlungsfelder bzw. Handlungsempfehlungen aufeinander bezogen dargestellt.

VU Hof –  
Beispiel für eine dialogische Erarbeitung

Während auch bei den integrativen Vorgehensweisen meist die Abfolge Auftragserteilung – Durchführung – Vorlage des Berichts üblich ist, gibt es eine interessante Variante, die als ‚best practice‘ angesehen werden kann (Abbildung 2). Ausgehend von der Prämisse, dass „eine komplexe Planung nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn sie von allen Beteiligten getragen wird“, wurde ein Vorgehen praktiziert, das in einer schrittweisen Erarbeitung der Gegenstandsbereiche der Vorbereitenden Untersuchungen bestand, deren Ergebnisse jeweils mit Expertengremien sowie mit interessierten BürgerInnen erörtert wurden. Dieser **dialogorientierte stufenweise Ablauf** wurde als Prozess verstanden, an dessen Ende die inhaltliche Operationalisierung des Integrierten Handlungskonzepts stand<sup>13</sup>. Wie das Schaubild verdeutlicht, waren alle relevanten AkteurInnen während der empirischen Analyseschritte und im Zielfindungsprozess ständig eingebunden, dies geschah durch verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung, wie beispielsweise Zukunftswerkstatt, Bürgerversammlungen, Projektgruppenarbeit sowie durch regelmäßige Treffen von Fachleuten.

<sup>13</sup> Stadterneuerung Hof GmbH (Hrsg.): Vorbereitende Untersuchungen Bahnhofsviertel, Untersuchungsbericht, Hof 2001

Dem zuvor dargestellten Kriterium der ‚dialogischen‘ Erarbeitung der Vorbereitenden Untersuchungen hat während des untersuchten Zeitraumes nur eine Kommune konsequent entsprochen; einzelne Schritte in dieser Richtung sind darüber hinaus in einigen wenigen weiteren Kommunen zu beobachten.



Methodische Vielfalt

Darüber hinaus zeigen die Untersuchungen ein **breit gefächertes Spektrum des methodischen Instrumentariums**, das eng mit der Zielsetzung und der daraus abgeleiteten Thematik zusammenhängt. So finden sich bei den traditionellen Ansätzen städtebauliche Bestandsaufnahmen, die sich anhand von Begehungen auf Gebäudezustand, Wohnumfeld und Verkehrserschließung/-belastung konzentrieren und die Ausstattung mit sozialer, bildungsbezogener und konsumtiver Infrastruktur dokumentieren. In einigen Fällen werden diese Bestandsaufnahmen durch Eigentümerbefragungen ergänzt, deren Inhalte sich auf die Bewertung des Gebäude- und Freiflächenzustandes sowie Mängel und geplante Baumaßnahmen beziehen.

Die städtebaulich und sozial, d. h. tendenziell **integriert ansetzenden Vorbereitenden Untersuchungen** entfalten in unterschiedlicher Differenziertheit ihre methodischen Ansätze. Den größten Ertrag liefern diejenigen, die objektiv erfasste Tatbestände (wie beispielsweise Wohnsituation, Wohnumfeldqualitäten, Infrastrukturausstattung) durch Befragungen der BewohnerInnen reflektieren und dadurch ein differenziertes Bewertungsprofil erhalten. Insbesondere dort, wo qualitative Ansätze zur Klärung persönlicher Verhältnisse und zur Bewertung der Lebensverhältnisse im Quartier verwendet werden, ergibt sich ein aus der Sicht der BewohnerInnen aufschlussreiches Bild,

das die sozialen Problemfelder transparent macht; die im folgenden Abschnitt skizzierten Inhaltsbereiche verdeutlichen dies.

## Unterbewertung der Empirie

Bei einer Reihe von Untersuchungen entsteht der Eindruck, dass die betreffenden Kommunen ihre Durchführung eher als ‚lästige Pflicht‘ angesehen haben, um die Notwendigkeit der Teilnahme am Programm ‚Soziale Stadt‘ zu legitimieren, weniger jedoch aus echtem Erkenntnisinteresse. Dies hat – wie in einigen Gesprächen deutlich wurde – dazu geführt, Untersuchungen, die kaum bescheidendsten Standards gerecht werden, als Auftrag zu vergeben.

### 3.4 Inhaltsbereiche der Vorbereitenden Untersuchungen

Da die Ergebnisse der Vorbereitenden Untersuchungen in den einzelnen Kapiteln dieses Berichts verarbeitet werden, geht es an dieser Stelle nur um eine kurze Skizzierung der Vorgehensweise, der Themenbereiche sowie deren Relevanz für die Programmdurchführung.

#### 3.4.1 Städtebauliche Bestandsaufnahmen

## Räumliche Isolation als Problemindikator

Für alle Untersuchungen gilt, dass für die Beschreibung des Programmgebiets zunächst die Lage im Gemeinde-/Stadtgebiet charakterisiert, wobei

- Gebietsfunktion und –abgrenzung und
- Verkehrserschließung, Anbindung an das Zentrum und benachbarte Stadtteile

im Vordergrund stehen und die damit verbundenen Vor- und Nachteile mehr oder weniger differenziert dargestellt werden. Dies geschieht insbesondere dort, wo die Probleme des Programmgebiets durch seine isolierte Lage verschärft werden (z. B. Manching, Würzburg).

## Einbindung in übergeordnete Planungen

Des Weiteren wird dargestellt, in welchem Zusammenhang das Untersuchungsgebiet mit **übergeordneten Planungen** steht. Dies betrifft einmal den Flächennutzungsplan, dessen programmgebietspezifische Festlegungen dargestellt werden. In einigen Fällen wird die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbestandorte in anderen Teilbereichen der Kommune als ‚konkurrierend‘ mit dem Programmgebiet kritisiert. Größere Bedeutung wird jedoch dem General-Verkehrsplan (GVP) zugemessen, dessen Konsequenzen für das Programmgebiet in vielen Fällen beschrieben werden im Hinblick auf

- Erreichbarkeitsverbesserungen durch ÖPNV und MIV
- Barriere-, Trennwirkung von Durchgangsstraßen,
- Beeinträchtigungen der Wohnqualität durch verkehrsbedingte Emissionen
- mögliche Entlastungen durch veränderte Durchgangsverkehrsstraßen.

Hinzu kommen noch evtl. im GVP festgelegte Verbesserungen des Rad- und Fußwegenetzes im Programmgebiet.

## Räumliche Merkmale werden differenziert ermittelt

Die in erster Linie durch Begehung und Auswertung von Plänen und Luftbildern ermittelten **städtebaulichen Merkmalsbereiche** sind die folgenden:

- **Ortsbild, Nutzungsstruktur**

Die Art der Bebauung sowie das Quartiersbild prägende Situationen, beispielsweise durch solitäre Bauten, Parks, Denkmäler, Brunnen sind nicht nur deskriptive Kategorien der Vorbereitenden Untersuchungen, sondern werden relativ oft zum Anlass für Veränderungs-, Verbesserungsvorschläge genommen, teilweise für mit geringem Aufwand zu realisierende Starter-Projekte, um sinnlich wahrnehmbar den BewohnerInnen zu verdeutlichen ‚Es tut sich etwas.‘ Die Bedeutung der Nutzungsstruktur –

häufig kleinteilig erfasst – differiert stark nach dem Gebietstyp und ist häufig Auslöser für Umstrukturierungsüberlegungen oder bauliche Nachverdichtungen.

- **Gebäudequalität**

Ihre bewertende Erfassung geschieht unter mehreren Aspekten. Das äußere Erscheinungsbild, die ästhetische Anmutung der Fassaden und Eingangsbereiche dient anhand von Begehungen zur Beurteilung von positiven oder negativen ‚Signalwirkungen‘, die von den Gebäuden auf BewohnerInnen und Passanten ausgehen und das Image mitprägen und – im negativen Fall – auch auf das Ansehen der dort lebenden Menschen ungünstige Rückschlüsse auslösen. Ein zweiter Aspekt betrifft die ‚inneren Qualitäten‘, die eng mit der Wohnfunktion verknüpft sind: die sanitäre Ausstattung mit Bad/Dusche, WC sowie die Art der Heizung stehen hier im Vordergrund. In einigen Fällen wird auch das Wohnungsgemeinde nach Größe, Zahl der Zimmer einbezogen, um Grundlagen für die Planung von gemischten Haushaltsstrukturen zu erhalten. Wenn – wie in einigen Programmgebieten erfolgt – Eigentümerbefragungen durchgeführt oder die Unterlagen von Wohnungsunternehmen ausgewertet wurden, ergeben sich differenziertere Hinweise auf bauliche Mängel, seien es notwendige Verbesserungen der Wärmedämmung, seien es Maßnahmen gegen aufsteigende Feuchtigkeit etc.

Wiederentdeckung des öffentlichen Raumes

- **Wohnumfeld, öffentlicher Raum**

Die im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchungen durchgeführten Bestandsaufnahmen von öffentlichen, halböffentlichen und privaten Grün- und Freiflächen orientieren sich zunächst am Erscheinungsbild, wobei die per Augenschein erkennbare Gepflegtheit bzw. ‚Verwahrlosung‘ (Müll, Zerstörung von Anlagen etc.) eine Rolle spielt. Wesentlichen Raum nehmen jedoch die Merkmale

- Nutzbarkeit, Zugänglichkeit
- Aneignungsmöglichkeiten durch die Bevölkerung bzw. bestimmte (potenzielle) Nutzergruppen ein.

Das wohnungsnaher Umfeld und die im Quartier vorhandenen oder aktivierbaren Freiflächen und Plätze werden analysiert und bewertet unter dem Aspekt der Kommunikationsfreundlichkeit und der Nutzungsqualität für spielerische Entfaltung. Insbesondere die Möglichkeiten zu Spiel und körperlicher Betätigung für Kinder und Jugendliche, die über die gesetzlich vorgeschriebenen klein dimensionierten, meist wenig anregenden Spielplätze für jüngere Kinder hinausgehen, geraten stärker in das Betrachtungszentrum. Dies nicht zuletzt deshalb, weil sich die Nutzungskonflikte um Freiflächen zwischen den Generationen verschärft haben, weil der gewaltpräventive Charakter von körperlicher Betätigung erkannt wird, weil spielerisches Miteinander von Kindern und Jugendlichen einen Beitrag zum Abbau ethnischer Konflikte leisten kann, – um nur einige Gründe zu nennen.

Straßen, Plätze sowie – soweit noch vorhanden – Agglomerationen von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben als allgemein wichtige Aufenthaltsbereiche, die zur Quartiersidentität beitragen können, führen in einer Reihe Vorbereitender Untersuchungen zu einer genaueren Analyse der Mängel dieser Situationen und zu Verbesserungsvorschlägen, die sowohl baulich-gestalterische Maßnahmen, Verkehrswegeplanungen als auch Anregungen zur Bürgerbeteiligung und Selbsthilfe einschließen.

Die (Wieder-) Entdeckung des öffentlichen Raums, die funktionale Umgestaltung von Freiflächen und die Erkenntnis der Bedeutung von störungsarmen Fuß- und Radwegenetzen durch die Planer dürften für das Projekt ‚Soziale Stadt‘ die stärksten städtebaulich orientierten Impulse darstellen. Sie befördern, unterstützen wesentlich die Intentionen des Programms im Hinblick auf eine Aktivierung des Stadtteillebens.

Negatives Gebietsimage als Planungsproblem

- **Gebietsimage**

Erhebliche Bedeutung für die Charakterisierung der Programmgebiete hat auch die Darstellung des – in der Mehrzahl der Fälle - negativen Image der Gebiete. In einigen Fällen wird dieses Faktum pauschal benannt, in einer Reihe anderer Fälle werden Gründe für das Entstehen benannt und Folgewirkungen (vor allem in Hinblick auf soziale Segregation und Schwierigkeiten, Investoren für das Gebiet zu interessieren) benannt oder auch die Auswirkungen der Medienberichterstattung dargestellt. Darüber hinausgehende Untersuchungen, die Ansatzpunkte für Handlungskonzepte zur Veränderung der Situation sein könnten (z.B. qualitative Analysen, ExpertInnengespräche u.ä.) liegen nicht vor (vgl. hierzu auch 2.44).

Neben diesen dominierenden Themen werden unter städtebaulichen Aspekten das Standardrepertoire Vorbereitender Untersuchungen behandelt, wie beispielsweise Nutzungsstruktur, Verkehrserschließung, Infrastruktur, die zwar wichtige Kenntnisse bereitstellen, hier jedoch nicht im einzelnen behandelt werden, da sie in der Ergebnisdarstellung hinreichend berücksichtigt werden.

### 3.4.2 Analysen von Sozialstruktur und Stadtteilen

Häufig nur sozialräumliche Deskription ohne Analyse

Wie bereits in der Verteilung der Vorbereitenden Untersuchungen auf die verschiedenen Typen erkennbar wird, tragen die Kommunen im Hinblick auf die empirischen Analysen den komplexen sozialen Problemen in den Programmgebieten sehr unterschiedlich Rechnung. Die Beschreibung der Quartiersbevölkerung ohne teilräumliche Differenzierung anhand weniger soziodemografischer Merkmale, die die amtliche Statistik zur Verfügung stellt, bildet die schlichteste Form einer sozial orientierten Analyse, die häufig als Teil einer vorwiegend städtebauliche ausgerichteten VU erfolgt. Im Wesentlichen beschränken sich diese Ansätze auf

- die soziodemografischen Merkmale Alter, Nationalität, Familienstand,
- sozioökonomische Benachteiligung signalisierende Kriterien Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug.

Zwar wird in einigen Fällen die fehlende Verfügbarkeit weiterer Daten beklagt; es werden jedoch keine Wege zur Verbesserung der Datengrundlage vorgeschlagen oder realisiert.

Qualitative Differenzierung aufschlussreich

Wesentlich aufschlussreicher sind Ansätze, die ebenfalls mit relativ wenigen sekundärstatistischen Bevölkerungsdaten arbeiten, diese aber kleinräumlich (Block, Häuserzeile) auswerten und diese Befunde qualitativ differenzieren: ExpertInnengespräche und/oder -diskussionen stellen dann Informationsquellen dar, die spezifische mit der Bevölkerungsstruktur und ihrer wirtschaftlichen Situation verbundene Problemkonstellationen transparent machen sollen.

Primärerhebungen sind die angemessene Datenquelle

Der Problemstruktur der Programmgebiete **angemessen** sind jedoch Vorgehensweisen, die **Primärerhebungen** einen zentralen Stellenwert geben. Mündliche oder schriftliche Befragungen ermöglichen es, zunächst die Sozi-

alstruktur zu differenzieren, indem neben den schon erwähnten Merkmalen Haushaltsgröße und -struktur, Erwerbstätigkeit, Berufsausbildung, Einkommensquellen und -niveau, Alter und Bildungsbeteiligung der Kinder etc. ermittelt werden. Im Mittelpunkt derartiger Befragungen stehen v. a. die für das Programm *Soziale Stadt* **relevanten Lebensbereiche**, zu denen insbesondere gehören:

- Wohnung: Größe, Ausstattung, Miethöhe, Wohnzufriedenheit etc.
- Nachbarschaft, Wohnumfeld: Menschen, Grün-/Freiflächen, Spielmöglichkeiten, Verkehr etc.
- Wohnquartier, -viertel: Infrastruktur, Erreichbarkeit, Freizeitangebot, Kommunikation, Wegzugstendenzen etc.

Bevölkerung im Betrachtungsfokus

Diese Merkmalsbereiche geben – wenn nicht nur deren Ausprägung, sondern auch die persönliche Bewertung durch die befragten BewohnerInnen erfasst wird – Aufschluss über die Lebensbedingungen der Bevölkerung, zeigen deren Vorteile und Mängel auf. Bevölkerungsumfragen können darüber hinaus Hinweise über die Mitwirkungsbereitschaft am Programm *Soziale Stadt* liefern, wenn entsprechende konkrete Fragen gestellt werden. Viel versprechend sind auch empirische Ansätze, die sich gezielt mit einzelnen Bevölkerungsgruppen, die als besonders ‚problematisch‘ gelten, auseinandersetzen. So beispielsweise mit SpätaussiedlerInnen und MigrantInnen, die im sozialen Umfeld ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen spezifische zusätzliche Integrationsprobleme haben (Ingolstadt, Würzburg u. a.). Die Kombination von kleinräumlich erfolgter Analyse sekundärstatistischer Materials mit qualitativ angelegten ExpertInneninterviews liefert Informationen zu Segregationstendenzen dieser Gruppen innerhalb des Quartiers und erste fundierte Hinweise zu deren Problemen. Dabei werden die Konflikte jedoch meist pauschal konstatiert, differenzierte empirische Analysen einzelner Problemgruppen (z. B. jugendliche SpätaussiedlerInnen) fehlen weitgehend. Hier wären jedoch in vielen Kommunen zusätzlich **vertiefende Analysen notwendig**.

### 3.4.3 Informationen zur lokalen Ökonomie

Gravierende Informationsdefizite im Bereich lokale Ökonomie

Daten und Informationen über die wirtschaftlichen AkteurInnen in den Programmgebieten finden sich in den Vorbereitenden Untersuchungen nur in wenigen Fällen und/oder wenig auf die mit dem Programm *Soziale Stadt* verbundenen Problemstellungen bezogen. Die lokale Ökonomie wird – wenn überhaupt – unter folgenden Aspekten thematisiert:

- **Versorgungsfunktion:** Der Mangel oder das Fehlen von Einzelhandelsgeschäften und endverbraucherorientierten Dienstleistungsbetrieben wird zwar häufig festgestellt, die dafür (häufig aus Standortentscheidungen der Kommunen resultierenden) maßgeblichen Gründe aber nur selten differenziert dargestellt.
- **Zentrumsbildung:** Dass die Agglomeration von endverbraucherorientierten Betrieben wesentlich zur Bildung einer Quartiersmitte als einem Identifikationszentrum für die Stadtteilbevölkerung beiträgt, wird häufig beschrieben und findet in den Rahmenplänen Berücksichtigung – die empirische Prüfung der Realisierungschancen wird jedoch kaum vorgenommen.
- **Nutzungsstruktur:** Im Rahmen der Bestandsaufnahmen ‚klassischer‘ Untersuchungen, insbesondere in zentralen oder zentrumsnahen, funktional gemischten Programmgebieten, werden block- oder hausweise die Erd-

geschossnutzungen erfasst und geben zumindest einen Überblick über vorhandene Potenziale.

- **Beschäftigungsfunktion:** Über den möglichen Beitrag bzw. die Bereitschaft ansässiger Betriebe, Menschen aus dem Programmgebiet zu beschäftigen oder auszubilden, gibt es in den Vorbereitenden Untersuchungen keine nennenswerten Daten und Informationen.

Die Möglichkeit, Betriebe zu befragen, wird zwar in einigen Fällen wahrgenommen, aber – da die Befragungen meist städtebaulich orientiert sind – mit Themen, die in erster Linie auf die Standortqualitäten in positiver und negativer Richtung zielen. Hier sind – wie in den Befunden (Kapitel 2 und 4) deutlich wird, entscheidende **Verbesserungen der Informationsgrundlagen notwendig**.

#### 3.4.4 Sicherheit, Drogen etc.

Thematik Sicherheit und Drogen ungenügend differenziert

In einer Reihe von Vorbereitenden Untersuchungen werden Probleme der Sicherheit (im öffentlichen Raum), des Vandalismus, des gehäuftem Vorkommens von Alkohol- und Drogenabhängigkeit („Spritzen in Grünanlagen“) in bestimmten Teilräumen der Programmgebiete benannt und als besondere ‚Belastungen‘ für das Gebiet und mitverantwortlich für ein negatives Image angeführt, in der Regel aber nicht weiter thematisiert.

In keinem Falle wurden hierzu eigens und gezielt Untersuchungen durchgeführt oder veranlasst. Dies dürfte – nach Eindrücken, die im Rahmen der Recherchen und ExpertInnengespräche der Begleitforschung gewonnen wurden – auch damit zu tun haben, dass die Vorbereitenden Untersuchungen in der Regel nur sehr begrenzt Tatbestände recherchiert haben, die über einen Standardkanon nicht hinausgehen (z.B. bei SchulsozialarbeiterInnen, StreetworkerInnen, Allgemeinem Sozialdienst) und sozial auffällige Phänomene in vielen Fällen nicht so ausreichend differenziert und hinterfragt wurden, wie es für die Entwicklung ganzheitlich ansetzender Handlungskonzepte erforderlich wäre. In einzelnen Fällen wurden Befürchtungen geäußert, durch die Thematisierung dieses Bereichs könnte sich möglicherweise die negative Imagebildung vertiefen.

#### 3.4.5 Verwertungszusammenhang

Unterschiedliche Zielsetzungen bestimmen den Stellenwert

Geht man der Frage nach, was mit den Befunden der Vorbereitenden Untersuchungen geschieht, wie die Ergebnisse von der Kommune, von Planern und Quartiersmanagement für die Programmkonzeption verwendet werden, so zeigt sich, dass die Verwertung der Untersuchungen von deren Zielrichtung abhängt. Der von den Städten und Gemeinden jeweils gewählte Typ von VU determiniert weitgehend auch die Verwendung.

Benennung städtebaulicher Mängel und Potenziale

Die **baulich-städtebaulich orientierten VU** definieren aufgrund der Bestandsaufnahme Mängel und Qualitäten/Potentiale, die systematisiert zu Vorschlägen führen, die in einer Rahmenplanung zusammengefasst und häufig nach Prioritäten geordnet werden. Je nach Gebietsstruktur stehen als Maßnahmebereiche im Vordergrund: Sanierung/Modernisierung von Wohngebäuden, Neuordnung und benutzerfreundliche Gestaltung von Grün- und Freiflächen, Verbesserung des Fuß- und Radwegenetzes, Platzgestaltungen, Vorschläge für den Ausbau von Quartierszentren u. ä. Die so entwickelten Konzepte werden den politischen Gremien vorgelegt und in einem Diskussionsprozess gebilligt, modifiziert oder stark verändert, wobei finanzielle Gesichtspunkte eine dominierende Rolle spielen. Ergebnis ist in vielen Fällen ein **zeitlich gegliederter Maßnahmenplan mit Kostenrahmen**. Die BürgerInnenbe-

teilung bei dieser Vorgehensweise wird zunächst nur zaghaft angegangen und nur dann ernsthaft betrieben, wenn Initiativen aus der Bevölkerung, Anregungen von Wohnfahrtsverbänden etc. sich entfalten.

#### Ansätze für Integrierte Handlungskonzepte

Dort, wo Untersuchungsansätze die **sozialen Problemlagen** adäquat einbeziehen und die mit den VU beauftragten PlanerInnen und SozialwissenschaftlerInnen am weiteren Meinungsbildungsprozess beteiligt sind, kommt es in den meisten Fällen zu fruchtbaren Entwicklungen. Die VU werden zum Gegenstand von Diskussionen in den Beteiligungsprozessen (vgl. Kapitel 6) und/oder werden Bestandteil des Integrierten Handlungskonzepts, wie im folgenden Kapitel 4 dargelegt.

#### 4. Integrierte Handlungskonzepte

Während Vorbereitende Untersuchungen in der Praxis ihren Schwerpunkt bisher vor allem in der Beschreibung und Analyse der Problemsituation in den Programmgebieten haben und Ansätze zu Lösungsmöglichkeiten formulieren, bilden Vorbereitende Untersuchungen und die Entwicklung Integrierter Handlungskonzepte im Kontext des Programms *Soziale Stadt* einen eng verzahnten, in sich rückgekoppelten Vorgang. Ein für ein Programmgebiet zu erarbeitendes Konzept nimmt die Befunde der Vorbereitenden Untersuchungen auf und entwickelt in einem unterschiedlich gestalteten Prozess daraus ein Steuerungs- und Koordinationsinstrument für Planung und Umsetzung des Programms. Außerdem bedarf ein Handlungskonzept einer fortlaufenden Kontrolle und ggf. Revision, was eine systematische Fortentwicklung der Handlungsgrundlagen (v.a. durch Wirkungskontrolle) zur Voraussetzung hat.

Die Qualität eines Integrierten Handlungskonzepts ist anhand folgender Prüfkriterien zu bewerten:

Benennung der Ziele

- Es muss **alle für die Lösung des Problemfeldes bedeutsamen Ziele** benennen, sie untereinander abwägen, mit dem entwicklungspolitischen Leitbild der Kommune sowie den Zielen anderer Handlungsfelder abstimmen und auf dieser Basis ein in sich **stimmiges, vernetztes Zielkonzept** bilden.

Benennung der Strategien, Maßnahmen, Projekte

- Es muss alle für die Realisierung dieser Ziele geeigneten **Strategien, Maßnahmen und Projekte** investiver und nicht-investiver Art vorstellen. Diese müssen, um größtmögliche Wirkung zu erzielen, nicht nur untereinander abgestimmt und vernetzt sein, sondern sich möglichst wechselseitig ergänzen und fördern. Dies bedeutet, dass auch die Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen bedacht werden müssen und zugleich mit anderen Strategien, Maßnahmen, Projekten außerhalb des Programmgebiets koordiniert und vernetzt werden. Wo Widersprüche nicht aufgelöst werden können, müssen diese offengelegt und politisch entschieden werden. Eine referatsübergreifende Erarbeitung/Koordination ist deshalb unverzichtbar.
- Strategien, Maßnahmen und Projekte sollen weitest möglich dem Grundsatz der **Nachhaltigkeit** entsprechen, d.h. sie sollen insbesondere im Rahmen des Möglichen die **Eigenkräfte des Quartiers** (seiner BewohnerInnen, Betriebe, etc.) für die Lösung des Problemfeldes wecken und in produktive Bahnen lenken.
- Bei der Erarbeitung, Umsetzung und Weiterentwicklung des Konzepts müssen BewohnerInnen, politische Kräfte, Betriebe sowie andere AkteureInnen im Quartier weitest möglich eingebunden und nach Möglichkeit **für eine kontinuierliche Mitwirkung gewonnen werden**. Das Integrierte Handlungskonzept muss Wege und Strategien hierzu aufzeigen.
- Das Konzept muss Aussagen treffen sowohl zur **Organisation des kommunalen Planungsprozesses** (Verwaltungsebene) im Hinblick auf die Durchführung des Programms *Soziale Stadt* und die aus diesem Programm resultierenden Anforderungen (z. B. Überwindung des Ressortprinzips, Bündelung von Mitteln) wie auch zur **Organisation des Planungs-, Beteiligungs- und Umsetzungsprozesses im Quartier** (Quartiersmanagement, Moderation, Mediation).
- Das Konzept muss (im Sinne einer Kosten- und Finanzierungsübersicht nach §149 BauGB) Übersichten/Perspektiven für die **Finanzierung der Maßnahmen und Projekte** geben und Wege für die Mittelbündelung auf-

zeigen. Diese Aussagen werden – angesichts der zeitlichen Erstreckung der Umsetzung – kontinuierlich fortzuschreiben und zu konkretisieren sein.

- Das Integrierte Handlungskonzept muss Festlegungen zur **Evaluation**, zur Prüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen treffen (vgl. Kapitel 8). Es muss darüber hinaus Hinweise geben, wie Grundlagen und Konzept fortentwickelt werden können und welche Vorkehrungen hierzu zu treffen sind (z.B. Sozialberichterstattung).

#### Notwendigkeit der zeitlichen Differenzierung und Prioritätensetzung

Da nicht alle Ziele und Maßnahmen gleichzeitig in Angriff genommen werden können, kommt dem **zeitlichen Gesichtspunkt** große Bedeutung zu: Es sind Prioritäten zu setzen, zeitliche Abfolgen festzulegen. Trotzdem muss das Konzept flexibel sein, um aufgrund des Programmfortschritts sich als sinnvoll erweisende Veränderungen, Umorientierungen aufzunehmen. Nach vorliegenden Befunden wurden Integrierte Handlungskonzepte zum Zeitpunkt der Erhebung für 16 der 25 Programmgebiete erarbeitet (Übersicht 4.1), in genau der Hälfte davon (8 Programmgebiete) wurde es bereits im Kommunalparlament beschlossen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass für mehr als die Hälfte (5 von 9) der Kommunen, die bisher kein Integriertes Handlungskonzept haben, auch keine (aktuellen) Vorbereitenden Untersuchungen vorliegen; in diesen Fällen scheint kein großes Vertrauen in rationale Planung zu bestehen und stattdessen ein schrittweises ‚Herantasten‘ bevorzugt zu werden.

Die Erstellung des Integrierten Handlungskonzepts (IHK) erfolgt durch Auftragsvergabe an Planungsbüros, in einer Reihe v.a. größerer Kommunen auch durch die Verwaltung. Erfreulich ist überwiegend die Kooperation der Planungsbüros mit anderen Fachdisziplinen, mit der Verwaltung und mit der Bevölkerung in Zukunftswerkstätten oder Arbeitskreisen (z. B. Hof, Neuburg). Es zeigt sich, dass sich eine Erarbeitung des IHK ausschließlich durch PlanerInnen nicht zielführend ist. Gleiches gilt, wenn es weitgehend isoliert von den AkteurInnen vor Ort erstellt wird.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung			Übersicht 4.1
Vorbereitende Untersuchungen	Integriertes Handlungskonzept		Summe
	Vorhanden oder in Arbeit	Keins vorhanden oder in Arbeit	
Vorhanden oder in Arbeit	16	4	20
Keine vorhanden oder in Arbeit	–	5	5
Summe (Programmgebiete)	16	9	25

#### 4.1 Die Zielebene

##### Neues Verhältnis zwischen Kommune und Bürgerinnen, Staat und Gesellschaft

In den Kommunen, die sich bereits mit der Funktion eines Integrierten Handlungskonzepts und dem Vorgehen zu seiner Erarbeitung auseinandergesetzt haben, wird ein unterschiedliches Verständnis des Programms *Soziale Stadt* deutlich. Am klarsten und explizit wird in zwei Städten (Neu-Ulm und Rosenheim) erkannt, dass mit diesem Programm das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Kommune und Bürgerschaft in den Stadtvierteln neu bestimmt

werden kann und dass dies in Grenzen einen ergebnis-offenen Planungsprozess voraussetzt.

In Rosenheim besteht die explizite Zielsetzung darin, die Stadt dadurch von Ausgaben zu entlasten, dass die Bürger befähigt oder angehalten werden, stärker für sich selbst und ihre Nachbarschaft zu sorgen. Nicht zufällig kommt die Initiative zu den drei Projekten aus dem Sozialdezernat, eine Besonderheit unter den bayerischen Projekten (vgl. dazu Kapitel 5). Hier sind die Stadtteile so großzügig abgegrenzt, dass auch sozial stabile und ökonomisch gesicherte Bevölkerungsgruppen als potenzielle Akteure einbezogen werden. In Neu-Ulm dagegen steht stärker der emanzipatorische Gehalt im Vordergrund, der mit der Aktivierung, der Selbst- und Mitbestimmung der BürgerInnen und einer neuen Aufgabenteilung zwischen Stadt und Bevölkerung verbunden sein kann. Dies führt wie in Rosenheim zum Ziel, das Projekt *Soziale Stadt* als Impuls zu begreifen, der eine **sich selbst tragende Entwicklung** auslöst.

### (1) BürgerInnenmitwirkung

In den übrigen Städten wird das Grundverhältnis zwischen der Stadt und ihren BürgerInnen in den schriftlichen Unterlagen nicht explizit thematisiert. In der Praxis aber wird auch in anderen Städten daran gearbeitet: So wenn man in Weiden versucht, ‚keine Konsumhaltungen‘ zu wecken oder zu verstärken; so das starke Engagement der AkteurInnen in Hof oder die Aktivierung von zahlreichen Privatpersonen in Regensburg. In der Praxis ist die Übertragung von Initiative, Engagement und Verantwortung an die BürgerInnen häufig weiter als aus den verfügbaren Texten ablesbar ist. In all diesen Städten sind dem Programm *Soziale Stadt* schon in der Anfangsphase Erfolge durch den eingeleiteten Umdenkprozess zuzusprechen. Der Weg vom ‚betroffenen‘ zum ‚beteiligten‘ Bürger findet in den Köpfen statt und kann nur an der praktischen Lösung von Aufgaben gefördert werden. Es gibt aber auch Beispiele, in denen sich die Beteiligung der BürgerInnen im konventionellen Rahmen bewegt. In Ansbach sind bisher nur Wohnungseigentümer und Geschäftsinhaber in das Projekt eingebunden. In anderen Städten befindet sich der Beteiligungsprozess noch im Stadium der Information und ist noch nicht in die Aktivierung der Bevölkerung eingetreten.

‚Natürliches‘ Spannungsverhältnis  
zwischen Behörden und Partizipation

Wo die begleitende Partizipation der BürgerInnen im Selbstverständnis der Projektverantwortlichen (ex- oder implizit) eine zentrale Rolle spielt, wird das Spannungsfeld deutlich, das zwischen einer planenden und koordinierenden Gesamtschau des Stadtviertels einerseits und den eher an Einzelproblemen orientierten Anregungen und Wünschen aus der Bürgerschaft andererseits entsteht. Die Anforderung an das Integrierte Handlungskonzept besteht diesbezüglich darin, für alle einen verbindlichen Rahmen und eine realitätsbezogene Orientierung vorzugeben, jedoch gleichzeitig für die Anregungen und Wünsche der BürgerInnen sowie für neue Entwicklungen ausreichend Flexibilität in den Zielen zuzulassen. Die *Soziale Stadt* wird in diesem Sinn außer in den bereits genannten Kommunen auch in Augsburg, Ingolstadt, Kempten, Landshut, München, Neuburg und Nürnberg als (halb-) offener Prozess begriffen. Die Kommunen stehen dabei vor dem Problem, die Erwartungen der BürgerInnen frühzeitig auf ein realistisches Maß zu lenken. Dies gilt vor allem dort, wo die Partizipation bereits bei der Erstellung des Integrierten Handlungskonzepts greift.

Zugleich wird in der Praxis aber auch deutlich, dass entsprechende Konzepte nicht auf eine bereits wartende Bevölkerung stoßen, die umstandslos die Partizipationsangebote annimmt. Gerade bei Ausländern, Aussiedlern und sozial/ökonomisch Benachteiligten fällt die Aktivierung schwer, die Reser-

viertheit bis hin zu Misstrauen gegenüber Angeboten der Stadt oder der Wohnungsunternehmen ist groß. Auf diese Aspekte wird an anderer Stelle (Kapitel 6) noch näher eingegangen.

## (2) Partizipation institutioneller AkteurlInnen

Eigeninteresse institutioneller AkteurlInnen berücksichtigen

Auch die Beteiligungsbereitschaft institutioneller Akteure wird häufig zu optimistisch vorausgesetzt. In den Integrierten Handlungskonzepten fehlen generell die Voraussetzungen, unter denen diese Akteure tätig werden können: Da auch (ehemals) gemeinnützige Wohnungsunternehmen und Wohlfahrtsverbände harten ökonomischen Rahmenbedingungen unterliegen, sind für diese klar Nutzen und ‚Erträge‘ den bei einem Engagement anfallenden Arbeitskosten gegenüber zu stellen. In mehreren Städten gibt es das Problem, dass ein Wohlfahrtsverband oder ein anderer Akteur eine dominierende Rolle im Projekt einnimmt und darauf hin andere „konkurrierende“ Akteure sich benachteiligt oder nicht ausreichend akzeptiert fühlen und eine eher reservierte Haltung einnehmen.

Hier sollten künftig die Konkurrenz der Akteure, bestehende Konflikte (auch mit der Stadtverwaltung) und die Interessen der Akteure stärker Berücksichtigung finden. Sonst gibt es im Extremfall ein *Soziale Stadt*-Projekt und wichtige Akteure bleiben ‚außen vor‘. Positiv offensiv geht ein Projekt in Hof mit diesem Problem um: Es wurde aus dem Quartiers- bzw. BürgerInnenfonds die Erstellung eines Konzepts finanziert, das die Fach- und Zeitressourcen aller Akteure so kombiniert, dass an der Schule für die ganze Woche eine Nachmittagsbetreuung gesichert wurde.

Wohnungswirtschaft unterschiedlich eingebunden

Von allen Akteuren ist die **Wohnungswirtschaft** in die Projekte der *Sozialen Stadt* bisher am stärksten eingebunden, was teilweise an ihrer besonderen Rolle als Eigentümer bzw. Sanierungsträger liegt. Auch ihre Bedeutung in der bisherigen Stadterneuerung lässt ihr Mitwirken quasi selbstverständlich erscheinen. Dabei ist die Rolle der Wohnungswirtschaft durchaus heterogen und in manchen Projekten bisher unbedeutend. Bestimmend für die Rolle der Wohnungsunternehmen ist ihr Wohnungsbestand im jeweiligen Stadtviertel (in einigen Fällen vernachlässigbar gering) und die langjährige Kultur ihrer Einbindung in kommunale Prozesse, die von Desinteresse (v. a. bei ortsfremden Unternehmen) bis zu enger Verknüpfung mit der Kommunalpolitik reicht (vgl. Kapitel 5).

Dominanz wohnungswirtschaftlicher Interessen nicht erkennbar

Wohnungsunternehmen können bei entsprechender Interessenlage dazu tendieren, ihre eigenen baulichen Vorhaben in den Vordergrund zu schieben. Es ist jedoch positiv hervorzuheben, dass in keinem Projekt soziale Prozesse deshalb in den Hintergrund gedrängt wurden. In zahlreichen Projekten kann eine Dominanz der wohnungswirtschaftlichen Interessen (bisher) vermieden werden, in einigen Fällen ist es der ‚*Sozialen Stadt*‘ zuzuschreiben, dass die Politik der Wohnungsunternehmen um die soziale Komponente ergänzt werden konnte. Und es gibt auch Wohnungsunternehmen, die die sozialen Belange bereits seit längerem aus Eigeninteresse zu ihrem eigenen Anliegen gemacht haben.

## (3) Wege zum Integrierten Handlungskonzept

Zielkatalog notwendig

Der Prozess der **Zielfindung und -formulierung** für das Handlungskonzept erfolgt in unterschiedlicher Weise. So gibt es Kommunen, die auf eine schriftliche Ableitung und Fixierung der Ziele verzichten, um eine möglichst große Flexibilität bei der Umsetzung des Programms zu gewährleisten. Dies mag im Sinne eines raschen Maßnahmenbeginns zunächst auch sinnvoll erscheinen.

Es ist aber zu befürchten, dass sich im Laufe der Projekte bei den Maßnahmen Veränderungen ergeben, die zu Abweichungen von den gesetzten Zielen führen. Dies gilt umso eher, je mehr zusätzliche AkteurInnen und BürgerInnen für eine Mitarbeit gewonnen werden. Ihnen fehlt dann ein gemeinsam vereinbarter, akzeptierter und verbindlicher Zielkatalog, so dass sich unbemerkt Divergenzen einschleichen können. Ebenfalls ist zu bezweifeln, dass sich nur aufgrund der von institutionellen Akteuren und den BürgerInnen geäußerten Wünsche und des gezeigten Engagements ein stimmiges Gesamtkonzept ergeben kann. Partizipation und Planung bedingen sich im Gegenstromprinzip für ein gemeinsames Gelingen.

Alle Integrierten Handlungskonzepte erweitern die Handlungs- und Bündelungsmöglichkeiten gegenüber der bisherigen Praxis der Stadterneuerung. Die herkömmlichen Ziele (Wohnen, Wohnumfeld, Öffentlicher Raum, Verkehr usw.) werden um ‚soziale‘ Zieldimensionen (Wirtschaft, Kultur, Ökologie, soziale Integration, Image usw.) ergänzt und mit diesen meist verknüpft.

Zielbereiche miteinander verbinden

Die **Verbindung von baulichen und sozialen Zielen** wird in der Konkretisierung von Zukunftsentwürfen deutlich. Denn neben herkömmliche Zielbereiche wie Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeldverbesserung schlagen sich soziale Probleme und Ziele in notwendiger baulicher Infrastruktur (etwa Treffpunkte für Jugendliche, Senioren, die Stadtteilbevölkerung) und in nutzbaren Plätzen und Grünflächen nieder. Auch der Verkehr wird nicht nur in fachlich-funktionaler Hinsicht (Erreichbarkeit, Stellplätze) diskutiert, sondern mit sozialen Erfordernissen abgewogen (z. B. Straßensperrung vor der Schule im Hofer Bahnhofsviertel oder in Landshut). Ökologische Potenziale und Probleme werden nicht als Stadt-Natur-Gegensatz diskutiert, sondern unter dem Aspekt der sozialen Brauchbarkeit (Naherholungsgebiete in Rosenheim, Kempten, Hof, Ingolstadt). Und auch soziale Zielbereiche (soziale Integration, problembelastete Gruppen) werden nicht fachlich isoliert, sondern im Hinblick auf notwendige bauliche, verkehrliche (Lärmschutz) und ökologische Erfordernisse behandelt.

Bereitschaft zur inhaltlichen Kooperation

Die Bereitschaft der Akteure aus verschiedenen Fachbereichen zur **inhaltlichen Kooperation** ist groß; sie scheint in einigen Kommunen als eine neue bereichernde Erfahrung erlebt zu werden. Die Schwierigkeiten, die sich aus unterschiedlichen Fachsprachen, Denkweisen und fachspezifischen Orientierungen und Prinzipien ergeben, sind jedoch nicht ohne die Bereitschaft zu neuen Denkmustern und nicht ohne Diskussions- und (konstruktive) Konfliktfähigkeit zu bewältigen. Auch diese Erfahrung wird oft konstatiert.

Defizite im Bereich der lokalen Ökonomie

Einzig der Zielbereich ‚**lokale Ökonomie**‘ erweckt bisher meist den Eindruck einer additiven Erwähnung (z. B. Schaffung von Arbeitsplätzen) ohne Ansatzpunkte für zielgerichtetes Handeln. Kleinere Beschäftigungs- oder Qualifizierungsprojekte sind noch selten konkret (mit den dazu erforderlichen Akteuren) ins Auge gefasst. Dies liegt unseres Erachtens an mehreren Umständen:

- Da mit der Ökonomie der enge Bereich des Stadtviertels übersprungen wird, müsste die Integration von AkteurInnen und Aktionsradien der gesamtstädtischen (oder gar regionalen) Ebene in das Blickfeld des Stadtteils erfolgen.
- Die Interessenvertretungen des ökonomischen Bereichs (z. B. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Dienststellen der Wirtschaftsförderung u. ä.) scheinen die Chancen und Möglichkeiten des Programms *Soziale Stadt* noch nicht überall erkannt zu haben.

- Ferner entstehen die geforderten Selbsthilfe-Netzwerke nicht ohne weiteres und bedürfen eines Impulses und eines organisatorischen Rahmens. Als positive Beispiele sind zu nennen: München, in Ansätzen Hof, Kempten.
- Nicht zuletzt wird die häufig geringe Bereitschaft der Wirtschaftsförderung erkennbar, zu den üblichen wirtschaftlichen Gesichtspunkten des Gesamtstandorts auch die spezifischen wirtschaftlichen Interessen einzelner Stadtteile bzw. räumlich begrenzter Teilbereiche der Kommune zum eigenen Anliegen zu machen.

#### (4) Zukunftsperspektiven

Integration der Zielbereiche in einem Leitbild (Vision)

Einige Gemeinden führen ihre **Zielbereiche in einer Art Leitbild oder Vision** für den Stadtteil zusammen. Ein urbanes Viertel mit hoher Lebensqualität wird z. B. in Hof, Neu-Ulm und Augsburg, ein intaktes Wohnquartier als Lebensmittelpunkt z. B. in Ingolstadt, Weiden, Kempten und Rosenheim angestrebt. Erhaltung und Revitalisierung der Innenstadt sind Oberziele in Ansbach.

Integrationsaufgabe einzelner Viertel nicht offen thematisiert

In einigen Kommunen wird aber auch deutlich, dass die politische Entscheidung darüber, wie die Zukunft des Stadtteils aussehen soll, gescheut und nirgends offen diskutiert wird. Viele der geförderten Programmgebiete haben seit Jahrzehnten für ihre Kommune **Integrationsaufgaben** übernommen: nach dem Krieg die Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen, später die Integration von AusländerInnen, Kriegsflüchtlingen, AsylbewerberInnen und SpätaussiedlerInnen. Diese Integrationsaufgabe wird stillschweigend gern im Stadtviertel belassen, nicht zuletzt, weil PolitikerInnen ihrer Wählerklientel nicht zumuten wollen, sich selbst in enger Nachbarschaft mit Integrationsaufgaben auseinander zu setzen. Deshalb scheint eine Änderung der Belegungspolitik für die Sozialwohnungen oft gar nicht ernsthaft gewollt zu sein: Die noch nicht integrierte Bevölkerung soll von den ‚gutbürgerlichen‘ Stadtvierteln ferngehalten werden, jedoch wagt niemand, das offen zu formulieren. Damit aber hängt das Viertel in seiner Perspektive zwischen dem Wandel zu einem „durchschnittlichen“ Stadtviertel und der Ertüchtigung in seiner Integrationsaufgabe. Die Maßnahmen kommen früher oder später an den Punkt, an dem ihre Sinnhaftigkeit nur über die Entscheidung der Zielsetzung entschieden werden kann: **Das Ziel, die Vision, muss formuliert werden.** Die Kommunen, denen bisher (oft auch aus Zeitgründen) noch keine zusammenfassende Leitziel-Formulierung gelungen ist, sollten dies in nächster Zeit nachholen, auch dann, wenn die externen Rahmenbedingungen eine hohe Ungewissheit mit sich bringen (wie in Sulzbach-Rosenberg).

Grundlagen der Integrierten Handlungskonzepte

Fast alle vorliegenden Integrierten Handlungskonzepte nehmen Bezug auf vorausgehende Bestandsaufnahmen, bei denen es sich meistens um Vorbereitende Untersuchungen nach BauGB handelt. Sehr eng ist diese Beziehung dort, wo in einem zusammenhängenden Planungsprozess das **Integrierte Handlungskonzept inhaltlich und zeitlich mit den Vorbereitenden Untersuchungen verknüpft ist, wie es generell sein sollte** (Hof, Neu-Ulm). Dort hat die Bestandsaufnahme einen Diskussionsprozess ausgelöst, in dessen Verlauf Ziele formuliert, miteinander koordiniert und konkretisiert werden konnten. Wenn – wie es in einigen Kommunen der Fall ist – die Planungen in den Quartieren schon länger laufen, wird auf ältere Untersuchungen zurückgegriffen, die dann mehr oder weniger gut zu aktualisieren sind (München). Einige Kommunen begnügen sich mit einzelnen Spezialuntersuchungen, die sich mit zentralen Fragestellungen des Stadtviertels befassen (Ansbach). Mit einer Ausnahme scheint der Bezug der Integrierten Handlungskonzepte zu den

Ergebnissen (Probleme und Potenziale) von Voruntersuchungen zumindest ansatzweise gegeben zu sein.

Langfristige Perspektive

In den meisten Projekten wird mit einer langfristigen Perspektive gearbeitet. Dies entspricht sowohl dem Anliegen, Veränderungen in den Köpfen der Menschen zu bewirken, dem Projektverständnis Impulse zu geben als auch dem oft gewaltigen Umfang der Sachprobleme (Hof, Weiden, Ansbach u.a.) Rechnung zu tragen.

#### (5) Räumliche Aspekte

Rahmenplan als Bestandteil

Nicht in allen Integrierten Handlungskonzepten ist auch ein **Rahmenplan** enthalten, der die räumlichen Ziele zusammenfassend darstellt, soweit sie sich auf Gebäude und Flächen beziehen. In einigen Projekten sind die anstehenden baulichen Veränderungen noch nicht so weit vorgeklärt, dass bereits eine Planung erfolgen konnte (Kempten, Ansbach, Neuburg). Wo soziale und ökonomische Probleme die Zielsetzungen bestimmen, wo ohne Grundrissänderungen saniert werden kann oder wo nur die Nutzung an sich intakter Bausubstanz verbessert werden muss, kann auf Rahmenpläne verzichtet werden (z. B. Rosenheim). Die Kommunen, in denen bereits die Städtebauförderung eingesetzt wurde, sind in ihren Planungen meist schon so weit, dass die förmliche Festlegung der Sanierungsgebiete vorbereitet oder beschlossen ist (Neuburg, München).

Fehlen des Gesamtzusammenhangs

Die stärksten Defizite der Integrierten Handlungskonzepte sind in der **fehlenden Bezugnahme zu anderen Stadträumen** zu sehen. Dabei handelt es sich aber um kein spezifisches Problem der Projekte im Programm *Soziale Stadt*; diese Beobachtung kann auch in Projekten der traditionellen Stadterneuerung gemacht werden. Es gibt jedoch positive Ausnahmen: Mehr als nur deskriptive Bezüge zu angrenzenden Stadtvierteln und zur Innenstadt liegen immerhin in Hof, Neu-Ulm und Augsburg vor. In Hof und Neu-Ulm finden sich darüber hinaus auch in den Zielsetzungen Verbindungen zu anderen Stadträumen. Auch in Ansbach werden gesamtstädtische Bezüge diskutiert, allerdings ohne erkennbare praktische Relevanz.

Zentrale Bedeutung von Versorgungsangeboten

Das Hauptproblem liegt darin, dass auf gesamtstädtischer Ebene oder für andere Stadtviertel Entscheidungen getroffen werden, deren Relevanz für das geförderte Programmgebiet nirgends aufscheint. Sehr häufig betrifft das die **Einzelhandelsentwicklung**: Während auf Quartiersebene mangelnde Versorgungsstrukturen und Zentrumsfunktionen beklagt werden und eine Stärkung der Einzelhandelsfunktion als Ziel formuliert wird, laufen auf gesamtstädtischer Ebene die Planungs- und Entscheidungsprozesse für die Einzelhandelsentwicklung fast ausnahmslos ohne Berücksichtigung der Belange in diesen Stadtteilen. Damit werden die Bemühungen in den Fördergebieten häufig konterkariert. Dieser Befund ist umso mehr zu beklagen, als Einzelhandel, Gastronomie, Praxen, Dienstleister etc. in den Stadtvierteln nicht nur eine Versorgungsfunktion sondern auch eine Zentrum bildende und damit eine Identität stiftende Funktion übernehmen und wohnungsnah Arbeitsplätze anbieten könnte, auf die manche Bevölkerungsgruppen für ihre Erwerbstätigkeit angewiesen sind.

Der Bedeutung des Einzelhandels und der verbraucherorientierten Dienstleistungsbetriebe wird in den Konzepten in unterschiedlicher Weise Rechnung getragen (Übersicht 4.2). In knapp zwei Dritteln (16 von 25) der Programmgebiete wird die Sicherung und/oder Verbesserung der Versorgungssituation als Ziel genannt, das in 6 Fällen erweitert wird zu der Absicht, den Standort als Quartiersmitte auszugestalten. D. h. mit Einzelhandel und Dienstleistungen in

engem räumlichen Zusammenhang soll eine Mitte geschaffen werden, die auch der Identifikation der BewohnerInnen mit dem Viertel förderlich ist.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 4.2	
<b>Ziele für den Einzelhandel</b>			
Verbesserungen des Angebots mit dem Ziel einer Quartiersmitte	6	} 16	
Sicherung/Verbesserung des Angebots	10		
Zielfindung noch nicht abgeschlossen			2
Keine Ziele zum Einzelhandel genannt			7
Summe (Programmgebiete)			25

#### Widersprüchliche Planungen

In der Praxis der Projekte ist es aber keine Ausnahme, dass einerseits der Verlust von Geschäften beklagt wird, der den Verlust von anderen Dienstleistungen und letztlich des Quartierszentrums nach sich ziehen wird. Teilweise werden parallel dazu anderswo in der Kommune – mitunter knapp außerhalb des Quartiers – großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit Begründungen, den Anforderungen der Investoren entsprechen zu müssen, genehmigt. Auch der Verweis auf die erforderliche Rücksichtnahme gegenüber den Stadtvierteln allein reicht nicht aus, wenn daraus keine praktikablen Vorgaben resultieren. So werden bereits auf konzeptioneller Ebene Widersprüche, Wirkungs- und Effizienzverluste von großer Tragweite erzeugt. Und der Einzelhandel ist bisher als Akteur nirgendwo in die sozialen Zielsetzungen der Projekte wirklich integriert.

#### 4.2 Die Programm- und Maßnahmenebene

Ein erster Überblick über den Zusammenhang von den durch die Programmkommunen formulierten Ziele und den geplanten oder bereits in der Umsetzung befindlichen Maßnahmen zeigt folgendes Bild:

#### Unterschiedlicher Ziel-Maßnahmen-Zusammenhang

- In einigen Kommunen werden die Maßnahmen direkt auf die Ziele bezogen oder aus diesen abgeleitet (Hof, Neuburg). Damit dürfte die Zielstrebigkeit und die Effizienz der Projekte vorläufig gewährleistet sein; sie muss aber weiterhin beachtet werden.
- Immerhin noch argumentative Anknüpfungen an die Zielebene finden sich in den Handlungskonzepten von Augsburg, Ansbach und Ingolstadt.

#### Pragmatische Vorgehensweise

- Andere Städte haben ihre Vorarbeiten beiseite gelegt und sich auf die realisierbar erscheinenden und prioritären Maßnahmen konzentriert. In anderen Programmgebieten gibt es ausschließlich Einzelmaßnahmen, deren Zusammenhang und Zielorientierung zwar unterstellt werden darf, aber für neu eintretende Akteure und für Außenstehende nicht ohne weiteres nachvollziehbar sind. In diesen Städten besteht für die Maßnahmen nur ein stillschweigender gemeinsamer Orientierungsrahmen. Das könnte längerfristig problematisch werden, wenn in Konflikten und Prioritätensetzungen die Verbindlichkeit fehlt.

Etliche Kommunen sind jedoch noch nicht so weit, konkrete Maßnahmen, die über kleine Starterprojekte hinausgehen, festzulegen oder zu beginnen.

Wenngleich die Integration verschiedener Sachthemen in den Projekten durchaus gelingt, so wirken doch die auf der Zielebene genannten Integrationsdefizite in einer Reihe von Kommunen auf der Maßnahmenebene weiter.

Spezifische lokale Bedingungen werden meist berücksichtigt

In aller Regel ist in den integrierten Handlungskonzepten auf die spezifischen Bedingungen im Stadtviertel ausreichend oder sogar sehr gut Bezug genommen. Nur in einem Fall hat man den Eindruck, dass eine allgemeine Materialsammlung als Basis dient. Sieht man von den organisatorischen Maßnahmen ab, die in der Anfangsphase der Projekte zwangsläufig einen großen Raum einnehmen, so werden alle in den Konzepten genannten Zielbereiche unter den Handlungsfeldern wieder aufgegriffen. Dabei zeigt sich, dass manche Maßnahmen gleichzeitig mehreren Zielen dienlich sein können, ein Ausdruck der integrierten Herangehensweise.

Auf der Programm- und Maßnahmenebene lassen sich zwei Bereiche unterscheiden: der Aufbau partizipativer Strukturen einerseits und Sachthemen zur Verbesserung der Lage im Stadtteil andererseits.

#### 4.2.1 Partizipative Strukturen

Aktivierung als ‚Startprogramm‘

Gemeinsam ist den meisten Kommunen, dass sie von Anfang an versuchen, die Bevölkerung zu aktivieren und am Projekt zu beteiligen. Ein großer Teil der begonnenen oder schon abgeschlossenen Maßnahmen zielt auf die Bildung oder Stärkung eines Stadtteilbewusstseins ab. **Dem häufig negativen Image des Fördergebiets sollen die Stärken und Potenziale entgegengestellt werden.** Die Vereinzelung und Teilnahmslosigkeit der Bevölkerung am Geschehen im Stadtteil soll durch Interesse für die MitbewohnerInnen, durch die Artikulation gemeinsamer Bedarfe überwunden und ein gemeinsames Handeln zur Verbesserung der Situation im Stadtteil angeregt werden.

Wie Übersicht 4.3 zeigt, ist ein Teil der dazu ergriffenen Maßnahmen konzeptionell angelegt und dient der Organisation des gesellschaftlichen Lebens in den Stadtteilen.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 4.3
Maßnahmen zur Aktivierung der Bevölkerung		
Schaffung des organisatorischen Rahmens für Partizipation		
• Quartiersmanagement, -koordination		19
• Einrichtung oder Planung eines Stadtteilbüros, -ladens, -zentrums		17
• Einrichtung eines Projektbeirats mit BewohnerInnen		16
• Einrichtung von Arbeitskreisen		13
Maßnahmen zur Mobilisierung der BewohnerInnen		
• Auftaktveranstaltungen (Zukunftskonferenzen u.ä.)		12
• Stadtteil-, Straßenfeste		6
• andere Kultur- und Sportveranstaltungen		13
• Herausgabe einer Stadtteilzeitung		5
Basis: 25 Programmgebiete; Stand November 2001		

Zuerst geht es dabei um eine **Kontakt- und Anlaufstelle mit Koordinationsfunktion**. In 19 Programmgebieten sind **QuartiersmanagerInnen** (StadtteilkoordinatorInnen) bereits tätig oder werden demnächst angestellt. In 17 Gebieten gibt es eigene **Stadtteilbüros**, -läden oder -zentren, an die sich BewohnerInnen mit ihren Anliegen wenden und in denen sie sich zu Gesprächen und Arbeitsgruppen treffen können.

Über **Projektbeiräte** (in 16 Gebieten) und **Arbeitskreise** (in 13 Gebieten) ist der Bürgerbeteiligung ein erster organisatorischer Rahmen gegeben. In Kempten ist darüber hinaus bereits ein Stadtteilverein entstanden, der auf längere Sicht aus eigener Kraft die Bürgerbeteiligung fördern und gewährleisten könnte. In Hof wurde ein Konzept zur Bündelung der Ressourcen verschiedener sozialer Akteure erarbeitet, das den Handlungsspielraum erweitert.

Parallel dazu wurden Maßnahmen durchgeführt, die die BewohnerInnen informieren, ihnen Möglichkeiten zur Artikulation ihrer Anliegen geben und die Sinnhaftigkeit von eigenem Engagement verdeutlichen sollen (z.B. Runde Tische, Befragungen, Sprechstunden etc.). Hierzu wird in Kapitel 6 im Einzelnen berichtet.

#### 4.2.2 Problemlösungen

Während die Maßnahmen zur Beteiligung und zur Aktivierung der Bevölkerung die gemeinsame Klammer um die Projekte der „Sozialen Stadt“ in Bayern bilden, gruppieren sich die auf Probleme bezogenen Maßnahmen je nach Situation der Stadtteile um spezifische Schwerpunkte. Die folgende Übersicht 4.4 gibt einen Überblick über diese Maßnahmen. **Klassische Modernisierungsmaßnahmen** finden sich in elf Fördergebieten, in denen Maßnahmen zur Verbesserung der baulichen Substanz der Wohngebäude angelaufen sind, sie beziehen sich auf Gesamtanierungen oder nur auf Fassaden, Eingangsbereiche, Dächer und Balkone. In je drei Gebieten gibt es auch Abriss und/oder Neubau von Wohnungen.

#### Umgestaltung des öffentlichen Raumes

Eine quantitativ etwas **größere Bedeutung hat die Umgestaltung des öffentlichen Raums**. Vor allem die Neugestaltung von Grünflächen im Wohnumfeld wurde in vielen Gebieten begonnen, um sie für die BewohnerInnen nutzbar zu machen. Hinzu kommen die Aktivierung von Naherholungsgebieten, von Hinterhöfen und die Neugestaltung von Plätzen und Straßen, die z. B. unter den Nutzungsansprüchen des Kraftfahrzeugverkehrs städtebauliche und Aufenthaltsqualitäten eingebüßt haben. Der Neuanlage oder Neugestaltung von Spielplätzen – teilweise durch die Öffnung von Schulhöfen und -sportplätzen (Ingolstadt, Fürth) – dienen dabei in 10 Programmgebieten eingeleitete Maßnahmen.

Die günstigere Erschließung des Programmgebiets und der Abbau von Barrieren zu umliegenden Stadtteilen werden durch verbesserte Fuß- und Radwege, Stege und Ampelinstallationen sowie veränderte Straßenführungen in Angriff genommen oder sind bereits realisiert.

### Projekte und erste Maßnahmen zur Problemlösung

Soziale Infrastruktur und Integration	
• Einrichtung von Mittagsbetreuung für Kinder, von Horten	5
• Hausaufgabenbetreuung	5
• Schulsozialarbeit	4
• Streetworker	3
• Sprachkurse	5
Wohngebäude	
• Sanierung von Fassaden, Eingangsbereichen, Dächern	3
• Sanierung von Wohnungen	8
• Abriss von Gebäuden	3
• Neubauten	3
Wohnumfeld	
• Neuordnung, -gestaltung von Freiflächen (Grünflächen, Hinterhöfe)	11
• Neugestaltung von öffentlichen Plätzen	3
• Bau oder Neugestaltung von Spielplätzen, Treffpunkten für Jugendliche u.a.	16
• Öffnung von Höfen, Sportplätzen für die Allgemeinheit	4
Städtebaulich	
• Stege, Fuß-, Radwege zur Minderung von Barrieren	3
• Straßenumbau, Lärmschutz	6
Lokale Ökonomie	
• Verbesserung der Versorgungssituation (Läden, Märkte, Dienstleister)	6
• Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen	4
• Bereitstellung zusätzlicher Gewerbeflächen	2
• Beratung für Existenzgründung	1
Basis: 25 Programmgebiete; Stand November 2001; jedes Projekt wurde nur einmal gezählt.	

#### Kinder und Jugendliche als Zielgruppe

Die Maßnahmen zur **Lösung sozialer Probleme** konzentrieren sich bisher sehr stark auf die Situation von Kindern und Jugendlichen. Die Betreuung von Kindern während der Mittagszeit und am Nachmittag wird in fünf Programmgebieten durch das Angebot von Mittagstischen und den Ausbau von Horten verbessert. In fünf Gebieten wird eine Hausaufgabenbetreuung organisiert. Immerhin vier Gebiete bemühen sich um zusätzliche Schulsozialarbeit oder haben sie bereits realisiert. Einige Gemeinden setzen in den Programmgebieten nun Streetworker ein.

Durch die Maßnahmen für Kinder und Jugendliche wird indirekt auch die Situation der Eltern verbessert, denen sich nun eventuell die Möglichkeit einer Beschäftigung bietet. Eigens für nicht-deutsche Erwachsene gibt es darüber hinaus bisher vor allem Sprachkursangebote, z. T. durch Personen des Herkunftslandes.

Kaum Maßnahmen zur Verbesserung der Konsumversorgung

Große **Schwierigkeiten im Bereich der lokalen Ökonomie** haben Projekte, die konkrete Maßnahmen auf Stadtteilebene umsetzen wollen:

- Im Vergleich zur großen Bedeutung eines mangelhaften Angebots an Waren und Dienstleistungen des Alltagsbedarfs werden in sehr wenigen Programmgebieten Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation ergriffen. Hier herrscht weitgehend **Resignation** vor, nicht zuletzt aufgrund der **fehlenden gesamtstädtischen Konzeption mit kleinräumlicher Differenzierung auf Stadtteilebene**. Nur unzureichend werden auch die Möglichkeiten gesehen und thematisiert, die in vielen Kommunen stark in Entwicklung befindliche **ethnische Ökonomie** (insbesondere im Bereich Einzelhandel und Dienstleistung) einzubinden und ggf. zu aktivieren (z.B. durch Beratungsangebote).

Als Ansätze lassen sich erkennen: In Regensburg wird versucht, kostendeckend wenigstens einen Kiosk für den Grundbedarf zu erhalten. In Kempten hofft man, mit der Neugestaltung eines Stadtteilzentrums einen attraktiven Einzelhandel und Dienstleistungen zurückzugewinnen. In München-Hasenberg wird die Chance gesehen, durch Bauvorhaben in umliegenden Gebieten zusätzliche Kaufkraft an den Stadtteil zu binden und damit auf Dauer ein rentables Einkaufszentrum zu schaffen. Direkt wirksame Maßnahmen werden in Rosenheim-Lessingstraße versucht: Angeboten werden Fahrdienste für Einkaufsfahrten und auf mittlere Sicht ein Genossenschaftsprojekt für die Führung eines Geschäftes im Gebiet angestrebt. Die Umsetzung ähnlicher Pläne in Weiden liegt noch in der Zukunft.

Wenig Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte

- Schwer tun sich die Projekte auch damit, Maßnahmen zu finden, die zu zusätzlichen **Beschäftigungsmöglichkeiten** führen. Zwar kann München hier auf lange Erfahrungen in der Begleitung des wirtschaftlichen Strukturwandels durch Qualifizierungen und Vermittlungen aufbauen und diese auch für die *Soziale Stadt* nutzen (Projekt „Junge Arbeit“). Für viele andere Kommunen ist das aber entweder Neuland oder die Integration in die *Soziale Stadt* kommt nicht recht voran. Dies liegt sicher teilweise daran, dass Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekte bisher nicht kleinräumlich abgegrenzt sind und den räumlichen Maßstab der meisten Programmgebiete sprengen. Die Förderung gebietsübergreifender Maßnahmen aber ist in der Praxis der *Sozialen Stadt* schwierig, wenngleich durchaus möglich (München-Hasenberg). So gibt es bisher nur einzelne Beschäftigungsmaßnahmen (z. B. Entrümpelungen, Gartenarbeiten in Hof) und darüber hinaus Überlegungen, betriebliche Ausbildung und soziale Betreuung zu kombinieren (Kempten). In München werden in einer Malerei, in einer Schreinerei, in einer Bauhütte, in einer Siebdruckerei Jugendliche qualifiziert und beschäftigt, die ansonsten zwischen dem unteren Level des ersten Arbeitsmarkts und den Werkstätten für Behinderte ins Abseits durchfallen würden.

Konzentration benachteiligter Gruppen als Potenzial?

Eine wichtige Rolle spielt im Hinblick auf die lokale Ökonomie, dass die Kommunen bisher noch nicht die Möglichkeit (und Zeit) gefunden haben, die **räumliche Konzentration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen als eine kritische Masse für gemeinsame, sich gegenseitig stützende Aktivitäten** zu begreifen. Teilweise haben die Zielgruppen aber auch noch nicht die Fähigkeiten, Arbeitsplätze zu besetzen. Im Vorfeld sind häufig qualifizierende (Sprache, Schulabschluss) und sozialisierende (Suchthilfe, Sozialarbeit) Aufgaben zu bewältigen. Solche vorbereitende Maßnahmen sind gleichzeitig noch Neuland im Rahmen der städtebaulichen Förderpraxis und erfordern entsprechend aufwendige Koordination.

Nutzung von Brachflächen ist ein Problem

Obwohl viele der Programmgebiete mit Brachen und Gebäudeleerständen konfrontiert sind, werden darin selten Potenziale für wirtschaftliche Aktivitäten erkannt. Und noch seltener führt das zu konkreten Maßnahmen. Sieht man von den Projektideen zum Einzelhandel ab, so bleiben als Beispiele die Umnutzung von Kleingärten in Gewerbeflächen (Amberg) und der Versuch, Brachen neu zu nutzen. Dabei erweisen sich aber bisher die Eigentumsverhältnisse (Bahn, Bundesvermögen, Unternehmen) als hohe Hürden.

#### 4.2.3 Integration

Geringer Bezug der Maßnahmen auf Ziele

Die Übersicht über die Themenbereiche der bisherigen Maßnahmen vermag noch nicht die Integration der Maßnahmen im Sinne einer aufeinander bezogenen Zielsetzung zu belegen. Die Integration ergibt sich erstens daraus, dass in allen bislang richtig angelaufenen Projekten nicht nur ein Handlungsfeld in Angriff genommen wird, sondern auf mehreren Handlungsfeldern der Schritt von der Analyse und Konzeption zur Umsetzung getan wird. Zweitens gibt es einige Projekte mit explizit mehrfacher Zielsetzung:

Mehrzielprojekte

Wenngleich nicht ausdrücklich so benannt, haben doch mehrere Maßnahmen den **Charakter von Mehrzielprojekten**. So sind z. B. manche bauliche Maßnahmen im Wohnumfeld darauf ausgerichtet, neben der Nutzbarkeit der Flächen auch die Kommunikation unter den Bewohnern zu fördern und Jugendlichen einfache Arbeitstechniken zu vermitteln (Neu-Ulm). So wird die Qualifizierung und Beschäftigung von Jugendlichen dazu genutzt, im Stadtteil selbst zentrale Einrichtungen und Plätze zu gestalten (München-Hasenberg). So sind kulturelle Veranstaltungen nicht nur ein Freizeitangebot, sondern dienen auch dem Kennenlernen und der Kommunikation (Weiden, Fürth). Maßnahmen zur Verbesserung des Images von Programmgebieten sollen die Voraussetzungen für eine Reihe von Verbesserungen schaffen: den Abbau von Fluktuation und Segregation, die Identifikation mit dem Quartier, den Abbau von Investitionshindernissen und auch die Verbesserung der Versorgungslage, die Förderung von Partizipation.

Zeitliche Restriktionen

Bei Planung und Realisierung der Maßnahmen spielt der Zeitfaktor eine wichtige Rolle: Die Projekte haben unterschiedliche Vorgeschichten und die verschiedenen Maßnahmen brauchen unterschiedliche Vorlaufzeiten, ehe sie in die Tat umgesetzt werden. Übereinstimmend ist jedoch für alle Projekte festzuhalten, dass zunächst ‚Leuchtturm-Projekte‘ im Vordergrund stehen, d.h. Maßnahmen, mit denen der Öffentlichkeit ernste Absichten und erste schnelle Erfolge demonstriert werden können (Fassaden, Eingangsbereiche, Grünflächen, Treffmöglichkeiten für BürgerInnen, Jugendliche, Arbeitskreise, Kurse usw.).

Die Städtebauförderungsrichtlinien und ihre Handhabung bevorzugen gern zunächst solche Maßnahmen, die bereits in der normalen Städtebauförderung bezuschusst werden können. Das mag auch daran liegen, dass Städtebauförderungsmittel grundsätzlich subsidiär einzusetzen sind und zuerst der Einsatz von Fördermitteln aus anderen Töpfen geprüft werden muss. Generell sei es nach Ansicht vieler Programmteilnehmer bisher einfacher, für bauliche Maßnahmen im sechs- oder siebenstelligen Kostenbereich eine Förderung zu erlangen als für nicht-investive Maßnahmen mit vier- oder fünfstelligen Kosten. Dabei lassen die sozialen Maßnahmen oftmals eine hohe Wirksamkeit erwarten und sind oft die Voraussetzung für weiter gehende Beschäftigungsmaßnahmen.

In einigen Gemeinden ist der Projektfortgang noch nicht so weit, dass neben konkret anvisierten Maßnahmen auch schon die **Zeit- und Finanzierungspläne** vorliegen. Angestrebt wird dies aber fast ausnahmslos. Nur zwei Gemeinden äußern sich zur Zeitschiene definitiv nicht. In den übrigen Projekten reicht der Zeithorizont weit über den Förderzeitraum hinaus. In Rosenheim aber, das seine Projekte als Impuls für eine sich selbst tragende Entwicklung versteht, wird der Zeithorizont auf das Jahr 2003 begrenzt: Bis dahin wollen sich Projekt- und Quartiersmanagement überflüssig gemacht haben.

#### 4.3 Erkennbare Effekte

Auch wenn in einem Teil der Programmgebiete (noch) kein Integriertes Handlungskonzept entwickelt wurde und die mit dem Programm im lokalen Bereich verfolgten Absichten aus einer nicht abgeglichenen Sammlung von Planungs- und Handlungszielen besteht, lassen sich bereits nach der kurzen Laufzeit zwei positive Wirkungsbereiche erkennen, nämlich die Bürgerbeteiligung und ein verändertes Verwaltungshandeln:

Bevölkerung aktivierbar

- **Bürgerbeteiligung**

Die Aktivierung der Bevölkerung und wichtiger institutioneller AkteureInnen scheint – zumindest in einer ersten Phase – gelungen. Die nicht selten befürchtete Neigung der BewohnerInnen, an allen denkbaren Entscheidungen nur Negatives und Nicht-Erfülltes zu suchen oder Unmögliches zu fordern, existiert in dieser pauschalen Weise nicht. Generell ist den Menschen ein **Realitätssinn für das Machbare und für Kosten** nicht abzuspochen. Darüber hinaus sind viele BürgerInnen auch bereit, Verantwortung für sich und ihre Umgebung zu übernehmen. Allein das ist in einer Zeit, in der man über die Ursachen von Politikverdrossenheit rätselt, ein ermutigendes Ergebnis. Mit der für eine quartiersbezogene Beteiligung geschaffenen Infrastruktur (Quartiers-/Stadtteilbüro, Stadtteil-/Quartiers-Beirat, QuartiersmanagerIn usw.) ist eine gute Chance gegeben, dass sich diese Beteiligung der BürgerInnen verstetigt.

Bessere Koordinierung eingeleitet

- **Verwaltungshandeln**

Zwar sind die Ergebnisse hinsichtlich der Kooperationsfähigkeit der Ressorts oder Fachämter unterschiedlich (vgl. dazu Kapitel 5). Die ermutigenden Beispiele zeigen jedoch, dass es auch unter schwierigen Umständen möglich ist, die Abgrenzung zwischen den Ämtern zu überwinden. Auch hier setzt die **Veränderung der Strukturen eine Veränderung in den Köpfen** voraus, deren Schwierigkeit nicht unterschätzt werden dürfen. Es sind nicht nur unterschiedliche Blickwinkel auf oftmals unterschiedliche Themen, sondern auch einander fremde Fachsprachen, voneinander unabhängige Regelwerke und Handlungsmaximen, eigene Haushaltsrestriktionen usw., die einer Zergliederung kommunalen Verwaltungshandelns Vorschub leisten. Umso erfreulicher ist, dass es in einigen Kommunen echte Bemühungen und erste **Erfolge** gibt, sich ziel- und maßnahmenbezogen auf gemeinsame Standpunkte zu einigen und dazu das Verwaltungshandeln zu modifizieren. Dass dieser Prozess nicht harmonisch, sondern konflikthaft und oftmals belastend ist, unterstreicht nur, dass es dabei um einen tatsächlichen Wandel im Verwaltungshandeln geht. Die verbindliche Basis gemeinsam gefundener Ziele ist in einigen Kommunen stärker als die bestehenden Konkurrenzen, divergierenden Standpunkte in Einzelfragen usw.

Gefährdungsbereiche und Konfliktpotenziale

Die bisherigen Erfolge der *Sozialen Stadt* bergen auch **Konfliktpotenziale** in sich. Die Aufbruchstimmung in den Programmgebieten weckt in anderen Stadt-/Gemeindeteilen Begehrlichkeiten – oft in der irrigen Vorstellung, allein die zusätzlichen Finanzmittel wären dafür ursächlich. Kaum eine Kommune aber kann es sich leisten, die für eine verbesserte Partizipation erforderliche Infrastruktur flächendeckend einzuführen.

„Eifersüchteleien“ in der Verwaltung

Es soll in diesem Zusammenhang nicht verschwiegen werden, dass auch Verwaltungen in einigen Fällen argwöhnisch-kritisch den Ablauf der Projekte der *Sozialen Stadt* verfolgen; so beispielsweise, wenn eine städtisches Amt aufgrund einer Haushaltssperre ihre Bürger-Informationen nicht publizieren kann, während die aus dem Fonds des Quartiersmanagements finanzierte Stadtteilzeitung erscheint; oder, wenn schwierige Projekte in der *Sozialen Stadt* auf den Weg gebracht werden, während die eigenen Anliegen nur zäh vorankommen. Schnell wird als Bevorzugung abgetan, was im Kern vielleicht nur mit der besseren Verwaltungskoordination und mit der Beteiligung der BewohnerInnen zu tun hat.

Nicht alle Stadträte können sich mit der (im Grunde sehr begrenzten) Kompetenzverlagerung auf BewohnerInnen abfinden, umso mehr dann, wenn plötzlich Erfolge eintreten, für die nach eigenem Verständnis doch der Stadtrat zu sorgen hat. Es sind zum Glück nur Einzelstimmen, die hier Erfolge ungeschehen machen wollen.

Eifersucht der AkteurInnen

Die Eifersucht der AkteurInnen untereinander wurde bereits angesprochen. Gerade die non-profit-Organisationen leben auch von der Anerkennung ihrer Dienste und ihrer oftmals ehrenamtlichen Arbeit. Andererseits gibt es hier durchaus auch Strategien der Marktbesetzung und Eroberung (Konkurrenz) unter den Wohlfahrtsverbänden. Auch zwischen den Fachleuten interdisziplinärer Planungsgruppen bestehen oftmals Barrieren, die sich in unzureichend koordinierten Vorbereitenden Untersuchungen oder in hohem Abstimmungsaufwand niederschlagen. Hier bedarf es hoher Sensibilität bei der Projektsteuerung, um Frustrationen zu vermeiden oder vorzubeugen.

## 5. Organisation des Planungs- und Umsetzungsprozesses

Ein erheblicher Teil der Kommunen hat relativ rasch und flexibel auf die Anforderungen des Programms *Soziale Stadt* reagiert und neue Organisationsformen geschaffen, die sich an dessen Realisierungsbedingungen orientieren. Dabei wurden – vielerorts mit Offenheit, ja einem gewissen Enthusiasmus – auch Organisations- und Kooperationsformen entwickelt, die traditionelle Strukturen verändern und geeignet sind, ressortzentrierte Vorgehensweisen zu überwinden und so dem ganzheitlichen Anspruch des Programms gerecht werden.

Bedeutung der Organisation für das Programm *Soziale Stadt*

„In vielen Politikbereichen ist deutlich geworden, dass sektorales Vorgehen bei der Lösung komplexer Probleme unzureichend ist und zum Teil sogar nicht intendierte negative Folgen in anderen Politikfeldern oder Teilbereichen des eigenen Politikfeldes hervorruft“<sup>14</sup>. Dem organisatorischen Ansatz kommt daher bei der Realisierung von *Soziale Stadt*-Projekten eine besondere Bedeutung zu. Aus diesem Grund wird im bereits zitierten Leitfaden der ARGEBAU festgestellt, dass es „zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative der Bündelung aller für eine Verbesserung der Fördergebiete vorhandenen Ressourcen und Programme insbesondere in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung“<sup>15</sup> bedarf.

Ziel: Fachübergreifende Zusammenarbeit

Voraussetzung für die Realisierung des Programms ist daher eine fachübergreifende Zusammenarbeit auf der institutionellen Ebene (Ämter, Behörden) ebenso wie auf der Ebene der Stadtteilorganisationen (Wohlfahrtsverbände, Fachämter, Kirchen). Auch an die Bürgerschaft müssen ähnliche Erwartungen gestellt werden, die wegen der Unterschiede in Kultur, Sprache, Verständnis von Professionalität besonders schwierig umzusetzen sind. **Netzwerkbildung** ist hier der allgemein verfolgte Ansatz. Netze allerdings benötigen wegen der vielen unterschiedlichen AkteurInnen längere Zeiträume, um wirklich arbeitsfähig zu werden, Kooperationsstrukturen müssen langsam wachsen können. Vor diesem Hintergrund wurde in einer der untersuchten Kommunen von einem ‚**Prozess mit den zwei Geschwindigkeiten**‘ gesprochen. Die eine Geschwindigkeit der in Beteiligungsverfahren eingebundenen AkteurInnen und Netzwerke und die der professionellen PlanerInnen und UmsetzerInnen.

Verschiedene lokale Voraussetzungen

### 5.1 Überwindung von Ressortgrenzen

Die Regelungsformen für die **Organisation** des Planungs- und Umsetzungsprozesses des Programms *Soziale Stadt* in den Kommunen sind sehr eng mit drei – nur begrenzt beeinflussbaren – Bedingungen verknüpft, die sich zudem von Ort zu Ort erheblich unterscheiden<sup>16</sup>:

- Lokalen Strukturen, Traditionen und Orientierungen von Verwaltung, Politik und in der Öffentlichkeit wirksamen Organisationen.
- Vorliegenden Erfahrungen im Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen, aber auch mit externen Gruppierungen und Initiativen, mit Bürgerschaft und Öffentlichkeitsarbeit.
- Und schließlich den Interessen und der Persönlichkeitsstruktur wesentlicher am Prozess beteiligter Akteure innerhalb und außerhalb von Verwaltung und Politik.

<sup>14</sup> Heidecke Becker, Rolf-Peter Löhr: Soziale Stadt. Ein Programm gegen sozialräumliche Spaltung in den Städten, in : Aus Politik und Zeitgeschichte B10-11/2000, S.24

<sup>15</sup> Oberste Baubehörde: Soziale Stadt, Wege zu einer intakten Nachbarschaft, a.a.O.

<sup>16</sup> vgl. hierzu auch Oberste Baubehörde: Wege zu integriertem Handeln, a.a.O.

## Ressortgrenzen überwinden

Eine grundsätzliche Schwierigkeit eines auf dem Prinzip der Integration aufbauenden Planungs- Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses liegt in der **Überwindung von Ressortgrenzen**. Teils kann es sich hierbei um Ressortegoismen, teils aber auch um ressortspezifische/fachspezifische Bewertungen, Prioritäten und Prinzipien handeln. Oftmals überlagern sich diese Gesichtspunkte. Es kann kaum erwartet werden, die unterschiedlichen Positionen im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* grundsätzlich ausräumen zu wollen. Sehr viel wäre gewonnen, wenn es gelänge, sie ad hoc, d. h. für ein konkretes Handlungsfeld, eine konkrete Aufgabe und mit Pragmatismus zu überwinden. Wie Beispiele belegen, ist dies vor allem an vier Bedingungen geknüpft ist:

## Voraussetzungen für die Zusammenarbeit

- Es muss einen klar definierten **politischen Auftrag vom Stadtrat und/oder der Verwaltungsspitze geben**, der den Gegenstand und die Zielrichtung der erforderlichen Kooperation benennt.
- Die **Modalitäten der Kooperation** zwischen den beteiligten Ressorts und Dienststellen einschließlich der Federführung, der Vertretung sind **eindeutig** zu benennen. Wenn möglich sind sie in einer Geschäftsordnung (wie es in konkreten Beispielfällen etwa für die sog. Lenkungsgruppe erfolgt ist) festzulegen und im Gemeinde-/Stadtrat zu behandeln.
- Zwingend erforderlich ist eine **hochrangige Besetzung** der die referatsübergreifende Steuerung/Lenkung wahrnehmenden Organisationseinheit mit VertreterInnen aus den jeweils beteiligten Verwaltungsbereichen, um Entscheidungskompetenz und Verbindlichkeit sicherzustellen; ggf. bedarf es hierbei einer Unterstützung durch Externe (Sanierungsträger, Projektsteuerung). Diese externe Kompetenz erweitert die personellen Ressourcen und kann dazu beitragen, im Sinne einer Mediation (Vermittlung) konfliktbehaftete Situationen zu vermeiden oder aufzuarbeiten.
- Als Voraussetzung für einen rationalen Arbeitsablauf und den Aufbau wechselseitigen Vertrauens sind die verfolgten **Ziele und Interessen** aus der Perspektive der beteiligten Ressorts/Dienststellen offen zu legen. Die notwendigerweise enge Kooperation im Rahmen der Projektorganisation könnte eine geeignete und belastbare Basis hierfür bilden.

## Projektorganisation als geeigneter Ansatz

Auf der Ebene der kommunalen Verwaltung ist der ressortübergreifende Ansatz vor allem mittels **Projektorganisationsformen** zielführend umzusetzen, d. h. mit einem unmissverständlich umschriebenen Auftrag, entsprechend definierten Zielen, einer ebenso klar strukturierten personellen Zusammensetzung und einer Zuordnung von Ressourcen. In Abhängigkeit von den handelnden Personen und deren Willen zur Kooperation, aber auch einer vielleicht schon länger eingeübten und damit verankerten Kooperationskultur kann auch eine konventionelle ämterübergreifende Zusammenarbeit – wie Beispiele zeigen – hervorragende Ergebnisse erbringen. Es gibt keinen Königspfad, entscheidend sind der Wille zur Zusammenarbeit und das Interesse am Gemeinwesen, dem Prozess und seinen Zielen.

## 5.2 Organisation und AkteurlInnen

Gleichwertigkeit von investiven und nicht-investiven Maßnahmen muss organisiert werden

Bei der „Sozialen Stadt“ werden an eine erfolgreich, d. h. referatsübergreifend arbeitende Organisation erheblich größere Anforderungen gestellt als im ‚normalen Verwaltungsablauf‘, aber auch bei der traditionellen Stadtsanierung, die durchaus schon als Querschnittsaufgabe ausgestaltet ist. Zum einen hat mit dem Integrierten Handlungskonzept neben dem baulich-investiven Ansatz der nicht-investive Teil des Programms *Soziale Stadt* eine verstärkte Bedeutung erfahren, sei es im sozialen Bereich, sei es bei der Förderung von Arbeit und Wirtschaft, sei es im ökologischen Feld oder bei kulturellen Aufgaben. Zum anderen werden an die Beteiligung, Aktivierung der BürgerInnen und Betroffenen grundsätzlich höhere Anforderungen gestellt. Der Gesamtprozess der Programmrealisierung muss den Kriterien gerecht werden, die durch das Integrierte Handlungskonzept in seiner jeweils lokalen Ausprägung definiert sind.

Notwendigkeit der Einbindung aller inhaltlich beteiligten Dienststellen

Das heißt, dass über die schon sehr vielfältigen Zuständigkeiten in der traditionellen Stadtsanierung hinaus auch die Dienststellen einzubinden und gleichgewichtig zusammenzuführen sind, die für den nicht-investiven Programmteil zuständig sind: also ganz besonders die verschiedenen **Dienststellen des Sozialbereichs, der Arbeits- und Wirtschaftsförderung, des Umweltbereichs sowie des Kultur- und Schulbereichs**. Das bedeutet auch, dass sich alle diese Stellen in den im Integrierten Handlungskonzept enthaltenen Einzelmaßnahmen wiederfinden. Darüber hinaus müssen sie auch zur Bündelung der finanziellen Mittel beitragen und bereit sein, durch Verschieben von Prioritäten auf eine allein ressort-zentrierte Ausrichtung des eigenen Handelns zu verzichten und sich in das gemeinsamen Handlungskonzept einzuordnen.

Organisation von Partizipation der Bürger ist konstitutiver Bestandteil des Programms

Eine zusätzliche Schwierigkeit bei der Organisation ist die Aktivierung und Mitbestimmung der örtlichen Bürgerschaft von meist in vielfältiger Hinsicht problematischen Quartieren. Eine solche Beteiligung ist konstitutiver Bestandteil der *Sozialen Stadt*. Diese Zielsetzung bedarf ebenfalls organisatorischer Regelungen und Bemühungen, zumal die **Quartiersebene** noch eng verzahnt werden muss mit der vorher angesprochenen **Ebene der Verwaltung**. Die für den Erfolg des Programms *Soziale Stadt* notwendige **Kooperation von immer mehr verschiedenartigen Stellen muss organisatorisch vorgegeben sein, aber dann in der Praxis „funktionieren“, d. h. eingeübt und zu einer gewissen Routine werden**.

Wie die Erfahrung mit der traditionellen Städtebauförderung zeigt, wird dies nicht immer konfliktfrei und reibungslos verlaufen. Konflikte dürften besonders dann zu erwarten sein, wenn der erste Schwung bei der Inanspruchnahme eines Programms, dessen Grundgedanken zunächst für alle Beteiligten sehr reizvoll sind, nachlässt und Gelder nicht mehr aus den Fördermitteln der *Sozialen Stadt* verfügbar sind, sondern verstärkt „eigene“ Mittel aus den zuständigen Ressorts in diese Quartiere fließen müssen, was dann die eigenen Profilierungsmöglichkeiten in Frage stellen könnte.

top-down vs. bottom-up

Unabhängig von der formalen Organisationsverfassung ist die Fähigkeit zur Bewältigung der Prozesse von oben nach unten („top-down“) und von unten nach oben („bottom-up“) ein entscheidendes Organisationskriterium. Die tradierten, von oben nach unten laufenden Prozesse müssen weitgehend wirkungslos bleiben, wenn die Bürgerschaft als Ziel des Handelns eingebunden und dazu angeregt werden soll, das eigene Leben und ihr Umfeld mit zu bestimmen und zu gestalten, wie es das Programm *Soziale Stadt* fordert. Vor diesem Hintergrund müssen die Vorgaben von oben möglichst weit gefasst

werden, damit sie unten mit Inhalten, die sich an der konkreten Lebenssituation der Bürger orientieren, gefüllt werden können. Andererseits wird eine Strategie von unten nach oben spezifische Aufgaben nicht erfüllen können, die nach wie vor den traditionellen Abläufen vorbehalten bleiben<sup>17</sup>, beispielsweise:

- die Einbindung in strategische Entscheidungen, die über den Bereich *Soziale Stadt* hinausgehen,
- die Entwicklung langfristig orientierter Projekte,
- die Definition der Rahmenbedingungen einer Kooperation vor Ort; Problemdefinition, Mittelbereitstellung etc.

Organisation muss durch Regelwerke abgesichert sein

Die Organisationsformen sollten die zu erwartende Komplexität der Verfahren auch formal widerspiegeln und belastbar, konfliktfähig gestaltet werden (etwa durch Regelwerke, Satzungen etc.). Ein überzogener Pragmatismus wird insbesondere die angestrebten, von unten nach oben verlaufenden Prozesse der Beteiligung/der Stimulierung von Aktivitäten und der Selbsthilfe mit den zu erwartenden Konflikten nicht aushalten.<sup>18</sup>

Organisationsmodelle und -einheiten

Bei der Betrachtung der 22 untersuchten Programmstädte, -gemeinden zeigt sich eine große **Vielfalt der gewählten Organisationsformen, der jeweils Beteiligten und der Zuständigkeiten**. Dennoch lassen sich in der Mehrzahl der Kommunen **vier Organisationseinheiten** mit großen Ähnlichkeiten finden, auch wenn sie oft sehr unterschiedlich konstruiert sind und darüber hinaus unterschiedlich bezeichnet werden. Es sind dies folgende Elemente:

- eine Lenkungsgruppe
- eine Organisationseinheit, die die Projektsteuerung im Programmgebiet und zugleich die Federführung der Lenkungsgruppe wahrnimmt
- ein Quartiersmanagement
- ein Quartiersbeirat, Arbeitskreis(e).

Hinzu kommen oft noch verschiedene aufgaben- bzw. themenbezogene **Arbeitsgruppen**, Foren, Gremien, die meist quartiersbezogen arbeiten und sich nach getaner Arbeit auch wieder auflösen.

Kleinere Städte mit einfacheren Organisationsformen

Die Aussagen über diese Organisationselemente treffen allerdings nicht für die kleineren Städte bzw. Gemeinden zu, die in diesem Programm Aufnahme gefunden haben. Hier liegen **Vorankommen und Durchführung in erster Linie beim 1. Bürgermeister**, in Zusammenarbeit mit dem Bauamtsleiter oder anderen Gemeindeangestellten. Ausgeprägtere und spezifische Organisationsstrukturen erschienen den örtlichen Beteiligten hier wohl überflüssig. Es handelt sich in diesen Orten auch um recht überschaubare Projekte, bei denen der interdisziplinäre Ansatz nicht sehr ausgeprägt ist. Einige wenige Kommunen verbleiben somit bei einem stark verwaltungs- bzw. personen-zentrierten Handeln. In diesen Fällen spielt auch das Quartiersmanagement nur eine untergeordnete Rolle – in drei Fällen ist bislang keine solche Institution eingerichtet worden.

---

<sup>17</sup> vgl. Kirsten Mensch: Politische Steuerung am Beispiel des Bund- Länder-Programms „Die soziale Stadt“ Werkstattpapier zum Schader-Kolloquium, in: Politische Steuerung der Stadtentwicklung, S 21, Schader Stiftung, Darmstadt, 2000

<sup>18</sup> Oberste Baubehörde: Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern, Wege zu integriertem Handeln, a.a.O

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 5.1
<b>Programmorganisation: Lenkungsgruppe</b>		
Lenkungsgruppe		
• vorhanden		11
• geplant		1
Lenkungsgruppe und zusätzliche Gruppe		4
Nichts davon		6
Basis (Kommunen)		22

### Abgestufte Lenkungsgruppen

Darüber hinaus haben verschiedene Städte zusätzlich zu dieser Grundstruktur ein zweites Organ auf der Lenkungsebene eingerichtet (vgl. Übersicht 5.1). So gibt es in Augsburg ein eher politisch orientiertes Lenkungsorgan (4 Kernreferate und Vertreter aller Fraktionen) sowie einen Stadtteilarbeitskreis mit allen betroffenen Verwaltungsstellen, in Landshut neben einer Lenkungsgruppe einen ‚Arbeitskreis Soziale Stadt‘ mit vielen internen und externen Vertretern bis hin zu ‚sozial erfahrenen Bürgern‘, dem erhebliche Leitungsbefugnisse eingeräumt werden. In München wurde eine engere und eine erweiterte Lenkungsgruppe gebildet, in Hof eine kleine und größere Steuerungsgruppe. In einigen Kommunen sind einzelne der oben geschilderten Elemente (noch) nicht vorhanden, zum Teil aber in Diskussion oder Vorbereitung.

### Verzahnung zwischen Lenkungs- und Quartiersebene

In allen untersuchten Kommunen wird auf eine intensive **Zusammenarbeit der gesamtprojektbezogenen Ebene mit der Quartiersebene** großer Wert gelegt. Mindestens ist der/die QuartiersmanagerIn Mitglied in der Projektleitungsgruppe, wenn auch gelegentlich ohne Stimmrecht. Soweit eine solche Kopplung dem Informationsaustausch dient, ist sie hilfreich. Problematisch kann es werden, wenn Projektleitungsaufgaben mit Aufgaben des Quartiersmanagements (Prozesse von unten nach oben) vermischt werden. Oft sind darüber hinaus Regelungen getroffen, dass Entscheidungen zur Quartiersebene nur ‚in Abstimmung‘ mit dem Quartiersmanagement getroffen werden. Konkrete Regelungen über regelmäßige und häufige Besprechungen zwischen den beiden Ebenen ergänzen die Verzahnung. Die das Programm wesentlich charakterisierende Beeinflussungsmöglichkeit von Zielen, Maßnahmen und deren Durchführung ‚von unten nach oben‘ ist jedenfalls von den organisatorischen Regelungen her überall zumindest hinreichend institutionalisiert oder vorgegeben (vgl. hierzu auch 5.2.2).

#### 5.2.1 Lenkungsgruppe

Die Lenkungsebene umfasst in fast allen Programmkommunen zwei Organisationseinheiten:

- **die Lenkungsgruppe:**  
Eine als Kollegialorgan ausgestaltete Gruppe/ Stelle, die die Steuerung und Lenkung des Projekts *Soziale Stadt* wahrnimmt und den Vollzug überwacht,
- **die Projektsteuerung:**  
Eine Organisationseinheit (Referat, Amt, Sanierungsträger, Büro), der neben der Federführung der Lenkungsgruppe die konkrete Leitung und Steuerung des gesamten Planungs- und Durchführungsprozesses obliegt.

In Kommunen, in denen zwei oder mehrere Programmgebiete vorhanden sind, gilt diese Zuständigkeit für alle Programmgebiete. Für das kollegiale **Lenkungsorgan** gibt es die verschiedensten Bezeichnungen und Ausgestaltungen, so z. B.: „Projektgruppe Soziale Stadt“, „Lenkungsgruppe Soziale Stadt“, „Stadtteilarbeitskreis“, „Steuerungsgruppe“, „Kommission Soziale Stadt“, „Koordinierungsgruppe“, „Beirat Soziale Stadt“, „Arbeitskreis Soziale Stadt“. Ihnen allen obliegen ähnliche Funktionen, nämlich die **integrierende Gesamtsteuerung des Prozesses Soziale Stadt für die Kommune**. Ein solches Lenkungsorgan ist fast überall durch Stadtratsbeschluss, selten durch Dienstanweisung des Oberbürgermeisters eingesetzt worden.

#### Ausgestaltung der Lenkungsgruppe

Die Ausgestaltung und personelle Zusammensetzung ist unterschiedlich: Sie reicht von einer nur auf Verwaltungsstellen konzentrierten Mitgliedschaft mit teilweise hochrangiger Besetzung (ReferentInnen, StadtdirektorInnen, AbteilungsleiterInnen, z. B. in München), über eine Einbindung und zusätzliche Mitgliedschaft von Oberbürgermeister und FraktionsvertreterInnen bis hin zu Mitgliedschaften der großen Wohnungsunternehmen (meist Eigentümer beträchtlicher Wohnungsbestände in den Quartieren), Wohlfahrtsverbänden, Sportverbänden (z. B. Ingolstadt). Dem entsprechend unterscheidet sich auch die Größe dieses Kreises (zwischen 5 und knapp 30 Mitgliedern) und folglich auch seine Effektivität bzw. Arbeitsfähigkeit. Bei einer externen Projektsteuerung ist diese Stelle ebenfalls in der Regel Mitglied dieser Gruppe. Hinzu kommt der Quartiersmanager, mal mit, mal ohne Stimmrecht.

In einzelnen Kommunen wird zwischen einer **ständigen** und einer **erweiterten Lenkungsgruppe** unterschieden, wobei in der engeren Gruppe nur die Kernreferate für die *Soziale Stadt* vertreten sind (Stadtplanungsreferat, Sozialreferat, Referate für Arbeit und Wirtschaft sowie für Gesundheit und Umwelt), in der erweiterten alle weiteren Referate und Dienststellen, deren Belange betroffen sind, jeweils nach Bedarf (z. B. München).

#### Verwaltungsinterne und –externe Projektsteuerung

Entscheidend ist, dass in dieser Gruppe die Koordination der verschiedenen Aufgabenfelder gelingt, insbesondere die nicht-investiven Aufgaben des Sozialbereichs, der Arbeits- und Wirtschaftsförderung, der Ökologie und der Kultur auf hoher Ebene mit investiven Projekten zusammenzuführen und sie in gemeinsamer Verantwortung zu vertreten. **Hier wird wesentlich bestimmt, ob die angestrebte Integration der bisherigen und der hinzugekommenen Aufgaben gelingt;** nicht zuletzt auch, ob den Mitarbeitern der verschiedenen Bereiche das Bewusstsein vermittelt wird, zu wirklicher Zusammenarbeit bereit sein zu müssen („Überwindung von Ressortegoismen bzw. Ressortperspektiven“).

#### Arbeitsfähigkeit und Größe der Gremien

Um die Lenkungs- und Integrationsaufgabe wahrnehmen zu können, ist – nach vorliegenden Erfahrungen – ein mindestens etwa zweimonatiger Sitzungsturnus empfehlenswert. Es scheint fraglich, ob diese Aufgaben von sehr großen Gremien wahrgenommen werden können. 10 bis 12 Mitglieder erweisen sich als eine sinnvolle Obergrenze der Teilnehmerzahl. Die Arbeitsfähigkeit von Lenkungsgruppen, Koordinationsgruppen u. ä. ist stark von der Zusammensetzung und vor allem auch der Größe abhängig. Überschaubare Einheiten für Gremien mit Entscheidungs- Leitungs- und Koordinationsfunktion sind empfehlenswert. Auf Stadtteilebene mögen die Gremien, deren hauptsächliche Aufgabe die Information und die Abstimmung von Aktivitäten ist, größer sein, allerdings sollte auch hier ein Kreis von rd. 20 Personen nicht überschritten werden. Die Einbindung einer Vielzahl von Initiativen, Gruppen und Akteuren aller Art, die integriert werden müssen, sollte auf anderen Wegen erfolgen als über die Beteiligung an Gremien, die den Prozess durch konkrete Entscheidungen und einen rationellen Arbeitsprozess voranbringen müssen.

## 5.2.2 Projektlenkung / Projektsteuerung

Verwaltungsinterne und –externe Organisationsformen

Die für die **Umsetzung der Beschlüsse der Lenkungsgruppe** sowie für den gesamten **Projektvollzug** zuständige Stelle ist in allen Kommunen eindeutig bestimmt. Sie soll in dieser Untersuchung als **Projektsteuerung** bezeichnet werden. Für ihre Tätigkeit gibt es zwei sich deutlich unterscheidende Modelle, die in den Programmstädten angewendet werden, (vgl. Übersicht 5.2), nämlich die **verwaltungsinterne** und die **verwaltungsexterne** Projektsteuerung.

Die verwaltungsinterne Projektsteuerung wählt die Kommune in der sicheren Annahme, die Steuerungsprozesse selbst abwickeln zu können und eine externe Organisationshilfe nicht zu benötigen. Diese interne Projektsteuerung ist in manchen Kommunen in der Stadtsanierung erprobt und dort schon Tradition. Einen solchen Weg hat knapp die Hälfte der untersuchten Kommunen (11 Städte) gewählt.

Sanierungsträger als Projektsteuerer

In gleicher Zahl haben die Kommunen eine externe Stelle mit der Projektsteuerung beauftragt. Meistens wurde hierfür der schon bei der traditionellen Stadtsanierung örtlich tätige Sanierungsträger ausgewählt, häufig also ein kommunales Wohnungsunternehmen oder ein als eigenständige Gesellschaft aus ihm hervorgegangener Träger.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 5.2
Organisatorische Regelungen der Projektsteuerung		
Verwaltungsinterne Projektsteuerung		11
• Stadtplanungsamt (Ansbach, Fürth, Ingolstadt, Schwabach)		4
• Bauamt (Kolbermoor, Neuburg)		2
• Amt für Wohnen und Stadterneuerung im Wirtschaftsreferat (Nürnberg)		1
• Baureferat/Stadtentwicklung (Landshut)		1
• Referat für Stadtplanung und Bauordnung/ Hauptabteilung Stadtsanierung und Wohnungsbau (München)		1
• Amt für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung (Kempten)		1
• Besonderheit: Referat für Stadtplanung und Sozialreferat gleichberechtigt (Würzburg)		1
Verwaltungsexterne Projektsteuerung		11
• Wohnungsbaugesellschaften, Sanierungsträger (Amberg, Bayreuth, Grafenwöhr, Hof, Regensburg, Rosenheim, Sulzbach-Rosenberg, Weiden)		9
• Spezialbüros (Augsburg, Neu-Ulm)		2
Summe (Kommunen)		22

Management-Büros als Projektsteuerer

Seltener werden als Projektsteuerer spezielle Projektmanagementbüros beauftragt (Augsburg, Neu-Ulm, teilweise auch Manching mit sehr beschränktem Aufgabenkreis). Solche Management-Spezialbüros sind meist aus stadtplanerischem und/oder wohnungswirtschaftlichem Erfahrungshintergrund hervorgegangen, verbunden mit Management- und Finanzierungserfahrungen. Formal sind solche – in der Regel kleinere – Büros als unterstützende Stelle für die Leitung des örtlichen Projekts konstruiert, allerdings faktisch mit offensichtlich weit angelegtem Wirkungskreis. Eine solche Lösung braucht

allerdings zwingend einen **Projektverantwortlichen**, der die Empfehlungen des Projektsteuerers umsetzt.

Bewährte Strukturen werden übernommen

Sowohl bei der stadtinternen wie der externen Lösung bauen die Städte meist auf Strukturen, die sich bei der bisherigen Stadterneuerung bereits etabliert hatten, also bekannt und eingespielt waren. Eine Abweichung von der früheren Handhabung gab es – soweit ersichtlich – nur in den Städten Augsburg und Kempten. Augsburg wollte sich – entgegen der früheren Organisation – außerstädtischen Sachverständs bedienen, Kempten dagegen unter Verzicht auf den früheren Sanierungsträger das Projekt eigenständiger entwickeln.

Präferenz für lokale Gesellschaften

Es fällt auf, dass bei der Sanierungsträgerlösung bislang keines der großen, bundes- bzw. landesweit agierenden Sanierungsträgerunternehmen zum Zuge kam. Das mag daran liegen, dass **Ortsnähe, Erfahrung und Engagement** von bereits bekannten städtischen Gesellschaften vor allem im Hinblick auf die zu lösenden subtilen Aufgaben insbesondere im sozialen Bereich als geeigneter eingeschätzt werden, möglicherweise aber auch die Einflussmöglichkeiten von Seiten der Stadtverwaltung auf ortsnahe Gesellschaften als größer angesehen werden.

Im weiteren Verlauf der Programmdurchführung sollte beobachtet werden, ob eines der drei dargestellten Steuerungsmodelle (Steuerung verwaltungsin-tern; Steuerung durch Sanierungsträger; Steuerung durch Spezialbüros) spezifische Vorteile in der Bewältigung der Aufgaben im Kontext des Programms *Soziale Stadt* (komplexe Grundlagenarbeiten, größerer Kooperationsbedarf, Mittelbündelung, Evaluation) aufweist oder sich diese Modelle grundsätzlich als gleichwertig erweisen.

Federführung fast überall  
beim Stadtplanungsamt

Innerhalb der Stadtverwaltungen wurde fast immer der Bereich Stadtplanung/ Bauen mit der Federführung beauftragt, also zum projektverantwortlichen Bereich gemacht. Angesichts der im Programm *Soziale Stadt* proklamierten Gleichwertigkeit und Gleichgewichtigkeit auch der sozialen Belange neben den baulichen könnte dies verwundern. Gut erklärlich ist dies dennoch: Für die Stadtsanierung als weitgehend baulich bestimmtes Programm, das im „Besonderen Städtebaurecht“ des Baugesetzbuches gesetzlich geregelt ist, war bisher weit überwiegend der Bereich Stadtplanung zuständig. Auch bei den staatlichen Behörden waren es immer die Bauabteilungen der Regierungen sowie die Oberste Baubehörde. Innerhalb der Kommunen haben v.a. diese Referate Erfahrungen mit der Bewältigung der komplexen Aufgabe der Stadtsanierung, einschließlich der Förderungsverfahren; andere Bereiche (Sozial-, Wirtschafts-, Umweltreferat) nehmen in aller Regel nur ergänzende, kooperierende Aufgaben wahr.

Die Gefahr einer übermäßigen Gewichtung des baulichen Programmteils ist dadurch sicher gegeben. Ihr muss bewusst entgegengewirkt werden. Hier- von gibt es allerdings Ausnahmen: So ist in Rosenheim der Sozialdezernent federführend und in Kempten das direkt dem Oberbürgermeister unterste- hende Amt für Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung; die konkrete Abwicklung der Förderung erfolgt lediglich hier beim Baureferat.

Unverzichtbar ist eine **Aufgabenabgrenzung** insbesondere zwischen Pro- jektsteuerung und der – nachfolgend dargestellten – Quartiersebene, dem Quartiersmanagement. Diese Aufgabendefinition muss einerseits die Aufga- benfelder unmissverständlich benennen, andererseits genügend Flexibilität sicherstellen, damit der Arbeitsprozess nicht durch formale Hürden, Kompe- tenzkonflikte etc. behindert wird. Schließlich sollte geregelt sein, wie im Falle

eventuell doch auftretende Dissonanzen moderiert und diese beigelegt werden. Diese Regelungen müssen auch Grundlage des Ausschreibungs- bzw. Auswahlverfahrens für das Quartiers-, Stadtteilmanagement sein.<sup>19</sup>

### 5.2.3 Organisation auf Stadtelebene

Quartiersmanagement inzwischen installiert

In fast allen Städten ist inzwischen auch die Organisation auf der Stadtteil-/Quartierebene installiert. Es wurde in der Regel ein Quartiersmanagement gebildet, entweder eine Person oder ein entsprechendes Büro engagiert, und ein Quartiersbeirat bzw. eine Stadtteilvertretung eingerichtet. Dabei werden auch hier wieder unterschiedliche Bezeichnungen und Zusammensetzungen gewählt.

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 5.3
Organisatorische Regelungen auf Quartiers-/Stadtelebene		
<b>Quartiersmanagement:</b>		
- vorhanden		20
- nicht vorhanden		5
Summe (Programmgebiete)		25
<b>Quartiersbeirat, Stadtteilvertretung u. ä.:</b>		
- vorhanden		15
- (noch) nicht vorhanden		10
Summe (Programmgebiete)		25
<b>Arbeits-/Projektgruppen:</b>		
- eine oder mehrere vorhanden		16
- (noch) nicht vorhanden		9
Summe (Programmgebiete)		25

Aufgabenbereiche

- **Quartiersmanagement**

Die Aufgabenzuweisung ist überall sehr ähnlich: Das Quartiersmanagement soll die nachhaltige Entwicklung des Quartiers auf der Grundlage des Integrierten Handlungskonzeptes voran bringen und dazu **Beteiligungsprozesse in Gang setzen**. Es soll vorhandene **Aktivitäten in den Quartieren bündeln** und mit den BewohnerInnen **Maßnahmen und Projekte initiieren**. Eine intensive Zusammenarbeit mit den Arbeitskreisen und Initiativen vor Ort muss geleistet werden. Dabei soll er/sie, u.U. unter Einsatz von **Moderations- und Mediationsverfahren, Veranstaltungen verschiedener Art leiten**. Von „Runden Tischen“ und Großgruppenveranstaltungen ist die Rede, ebenso von Zukunftswerkstätten, Workshops u. ä..

Neues Berufsbild: QuartiersmanagerIn

Mit Quartiers- oder StadtteilmanagerIn wird ein Berufsbild geschaffen, für das es bisher im öffentlichen Bereich kein Vorbild gibt. Über welche Vorbildung und Berufserfahrung die einzelnen QuartiersmanagerInnen verfügen, ist unterschiedlich. Sie haben meist einen sozialpädagogischen oder pädagogischen Hintergrund, können aber z. B. auch geeignete und bewährte Mitarbeiter einer Wohnungsbaugesellschaft sein. Gefordert werden soziale Kompetenz, Praxiserfahrung in Verwaltungs- und Planungsvorgängen, Kennt-

<sup>19</sup> Nach Abschluss der diesem Bericht zugrunde liegenden Erhebungen traten in einer Reihe von Programmgebieten Kompetenzkonflikte zwischen Projektsteuerung und Stadtteilmanagement auf, die offensichtlich v.a. Ursachen in nicht ausreichend präzisen Zuständigkeitsregelungen hatten.

nisse und Erfahrungen in den Bereichen Moderation, Mediation, Aktivierungs- und Beteiligungsverfahren, die Fähigkeit partizipative Prozesse zu steuern, das Quartier/die Projekte auch gegenüber der Öffentlichkeit und Politik wirksam darstellen zu können.

#### Auswahl des Quartiersmanagements

Bei der Auswahl der QuartiersmanagerInnen gab es einige Varianten: So findet man vom gezielten Einsatz eines vorhandenen geeignet erscheinenden Mitarbeiters/Mitarbeiterin eines Sanierungsträgers (z. B. Amberg) bis hin zur Bestellung eines vor Ort bewährten Mitarbeiters eines örtlichen Vereins/einer Institution (Weiden) unterschiedliche Lösungen. In einem Fall wurde ein ehemaliger Hausmeister ausgewählt. Es gibt Fälle, in denen sich die Auswahl der geeigneten Personen „wie von selbst“ ergab. Häufiger erfolgen öffentliche Ausschreibungen mit einer entsprechenden Darlegung der Aufgabenfelder. Ausnahmen sind die Beauftragung von Spezial-Büros (München), oder einer externen Arbeitsgemeinschaft mit stadt- und sozialplanerischer Ausrichtung (Landshut, Bayreuth).

#### Arbeitsrechtliche Situation

Angebunden ist der/die QuartiersmanagerIn häufig – wegen der förderrechtlichen Situation – über einen Arbeitsvertrag beim Sanierungsträger oder dem kommunalen Wohnungsunternehmen, wobei ein inhaltliches Weisungsrecht oft ausgeschlossen ist, um Unabhängigkeit zu wahren. Auch ein Arbeitsvertrag mit der jeweiligen Stadt kommt vor, seltener mit einem Träger aus dem Bereich der Wohlfahrtsverbände (z. B. Kempten: Diakonie).

Als **problematisch** anzusehen ist die oft **enge zeitliche Begrenzung der Arbeitsverträge**, häufig eine einjährige Befristung mit Verlängerungsmöglichkeit. Dabei wird die Verlängerung wohl von der Eignung, besonders aber von der Fortführung der Förderung abhängig sein. Manche Trägerunternehmen neigen aber zu längerfristigen Lösungen und verknüpfen die Befristung mit der Dauer des Projektes. Während bei der ersten Variante (Verlängerung) sehr schnell ein Anspruch auf ein unbefristetes Arbeitsverhältnis entsteht, wird mit der zweiten Variante der Forderung des Gesetzgebers nach einer sachlichen Begründung für die Befristung Genüge getan. Die Besoldung/Honorierung erfolgt meist nach bzw. in Anlehnung an den Bundesangestelltentarif im Bereich zwischen BAT II und IV.

In den meisten Städten ist das Quartiersmanagement mit mehreren Personen ausgestattet, zumindest sind mehrere Stellen geschaffen und zum Teil auch besetzt worden. Der Einsatz von Kräften mit Sprachkenntnissen der Herkunftsländer der Bewohner (Würzburg, Ingolstadt) scheint mit Blick auf die in zahlreichen Programmgebieten hohen Anteile von SpätaussiedlerInnen erfolgversprechend zu sein. Je nach Größe und Schwierigkeit des zu betreuenden Personenkreises wurden zum Quartiersmanager weitere Stellen mit unterschiedlicher Einstufung geschaffen, nicht selten auch auf der Basis einer geringfügigen Beschäftigung (325 €-Jobs). Sinnvoll erscheint auch eine Besetzung des Quartiersmanagements mit je einem Vertreter aus dem Sozial- und dem Planungsbereich (so in Bayreuth).

#### Bezugspunkt im Quartier: das Stadtteilbüro

Das Quartiersmanagement ist in den meisten Städten in inzwischen eingerichteten „Quartiers-/Stadtteilbüros“ untergebracht, die zum festen Bezugspunkt im Viertel mit unterschiedlichem Angebot geworden sind oder noch werden sollen. Für die Quartiersbevölkerung sind diese Büros oft das konkrete Signal, dass tatsächlich etwas Wahrnehmbares und Nützliches geschieht. Häufig ist beim Quartiersmanagement ein Quartiers(verfügungs)fonds vorhanden, aus dem Aktivitäten und kleinere Vorhaben im Quartier finanziert bzw. gefördert werden können.

Geregeltes Aktivieren im Quartier durch Quartiersbeiräte

- **Quartiersbeirat**

In allen Programmgemeinden ist inzwischen eine Beteiligung von im Gebiet bereits tätigen Institutionen und Initiativen und/oder der Bewohnerschaft organisiert worden. In der Regel sind dies meist die örtlichen Wohlfahrtsverbände, Kindergärten, Horte und Schulen, Sportvereine und Elternbeiräte, dazu freie lokale Initiativen und Gruppen. Auch hier sind wieder unterschiedliche Bezeichnungen gebräuchlich: Quartiersbeirat (in mehreren Städten), Stadtteilvertretungen, Stadtteilkonferenzen, Quartierskoordinierungsgruppen, Meinungsträgerkreis.

Wesentlich ist dabei, dass darüber hinaus Bemühungen sichtbar sind, auch VertreterInnen der BürgerInnen entweder in diese Quartiersbeiräte einzubeziehen oder aber dafür ein zusätzliches Gremium zu schaffen. In Regensburg ist ein Quartiersbeirat ohne Institutionen, nur aus betroffenen BewohnerInnen entstanden. Nicht oder nur unzureichend ist es bislang gelungen (oder angestrebt worden) AkteureInnen aus dem Bereich der Wirtschaft (Betriebe i.w.S., Einzelhandel, Dienstleistungen, Wirtschaftsverbände) auf Quartiersebene in den Prozess einzubinden.

Die Quartiersbeiräte arbeiten überwiegend anhand **Geschäftsordnungen**, die die Kompetenzen und Abläufe mehr oder weniger genau regeln. Sobald Vertretungen etabliert sind, wäre ein synoptischer Vergleich der Legitimationsart der Beteiligten und der Satzungen/Geschäftsordnungen von Interesse. Häufig ist der Quartiersmanager federführendes Mitglied im Quartiersbeirat. Den oft in Beschlüssen festgehaltenen Arbeitsergebnissen der Quartiersbeiräte kommt nur Empfehlungscharakter zu. Nach den bisherigen Erhebungen haben diese Quartiersbeiräte eine wesentliche, die Abläufe und Inhalte beeinflussende Rolle. Der bereits angesprochene Fonds ist häufig in die Verantwortung solcher bürgerschaftlichen Foren gegeben.

Themen- und problembezogene Gruppen

- **Arbeitsgruppen**

Als weiteres Organisationselement sind in vielen Programmgemeinden Arbeitsgruppen entstanden, deren Arbeitsergebnisse vorrangig in die Quartiersbeiräte eingespeist werden. Diese Arbeitsgruppen befassen sich mit vielfältigen Themen des Quartiers, Beispiele sind:

- Umfeldgestaltung
- Verkehrsberuhigung
- „Zusammenleben“
- Familie und Kinder
- Senioren
- Kulturelles Leben
- Öffentliche Feste
- „Unser ... Platz soll schöner werden“
- Öffentlichkeitsarbeit

Sie haben sich oft nach Veranstaltungen wie Workshops oder Bürgerforen gebildet und setzen die dort häufig nur in Ansätzen besprochene Thematik vertieft fort. In diesen Arbeitsgruppen sind an bestimmten Themen interessierte Bürger zusammengefasst, oft auch mit Vertretern einschlägig tätiger Organisationen oder unter Hinzuziehen von Fachleuten unterschiedlichster Art. Den Arbeitsergebnissen förderlich scheint dabei zu sein, wenn neben dem Quartiersmanager auch Vertreter der Verwaltung (wenigstens von Fall zu Fall) teilnehmen. Erfolgserlebnisse, d. h. dass Ergebnisse von Arbeitsgruppen auch sichtbar umgesetzt werden, fördern nach den örtlichen Erfahrungen die Motivation der Beteiligten. Die Arbeitsgruppen haben sich in vielen Kommunen als ein hervorragendes Mittel erwiesen, die **Partizipation** zumindest der aktiveren unter den Quartiersbewohnern zu erreichen.

## 5.2.4 Beteiligung der städtischen Leitungsebene

Politische Unterstützung notwendig

Für den Erfolg des Programms *Soziale Stadt* ist unabdingbar, dass sich die politischen Gremien einer Stadt, also OberbürgermeisterIn bzw.

1. BürgermeisterIn und der Stadtrat hinter das Projekt stellen und es mit ihrer Autorität begleiten. Die hier unerlässliche intensive Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungsbereiche, die gemeinsame Arbeit mehrerer Referate und Ämter an einzelnen Maßnahmen wird erheblich befördert, wenn alle Stellen sich bewusst sind, dass Oberbürgermeister und Stadtrat die *Soziale Stadt* wollen.

Politisches Interesse fördert Programmrealisierung

Dazu gehört nicht notwendigerweise eine permanente organisatorische Einbindung des Oberbürgermeisters, die auch bei den teilnehmenden Kommunen nur in wenigen Fällen feststellbar war. Gleiches gilt für die Einbindung einzelner Stadträte in die Organisationsstruktur, auch wenn dies der Projektrealisierung manchmal gut täte. Hier dürfte es oft schon den erwünschten Effekt haben, dass das Interesse der Kommunalpolitik an Fortgang und Erfolg bekannt ist und durch Teilnahme an Veranstaltungen, Eröffnungen, Stadtteilstellen usw. unterstrichen wird. Außerdem sollte im Bewusstsein aller Beteiligten sein, dass es zur Not auch klare Entscheidungen des Oberbürgermeisters gibt, wenn ansonsten eine Einigung nicht möglich ist.

Der Stadt-/Gemeinderat ist in allen Programmkommunen in die Prozesse zur Durchführung des Programms in verschiedener Weise eingebunden. Er trifft – schon nach der Zuständigkeitsregelung der Bayerischen Gemeindeordnung – alle grundsätzlichen Entscheidungen, aber auch – je nach Gemeindegröße – die meisten Entscheidungen über Einzelmaßnahmen. Wenn in größeren Kommunen je nach Geschäftsordnung beschließende Ausschüsse tätig werden, wird selbstverständlich ihre Entscheidung dem Stadtrat zugerechnet. Dabei werden die für die einzelne Maßnahme sachlich zuständigen Ausschüsse tätig, also z. B. der Bauausschuss für eine bauliche Maßnahme, der Sozialausschuss für eine Maßnahme mit sozialem Inhalt. Es gibt aber auch Regelungen, dass Projekte mehrere Ausschüsse durchlaufen müssen: inhaltlich z. B. den Planungsausschuss und für die Bereitstellung der Mittel den Finanzausschuss, wenn im Haushalt nicht die erforderlichen Vorkehrungen getroffen sind.

Regelmäßige Berichterstattung im Stadt-/Gemeinderat sinnvoll

Schon aufgrund dieser gesetzlichen und geschäftsordnungsmäßigen Regelungen dürfte der Stadtrat in das Programm *Soziale Stadt* hinreichend eingebunden sein. Sinnvoll erscheint auch die Regelung einiger Städte, die eine Berichtspflicht in festgelegten Abständen über den Sachstand der Entwicklung und Durchführung der gesamten Maßnahmen festgelegt haben. Dadurch entsteht einerseits ein kontinuierlicher Informationsfluss, andererseits gibt dies den Stadträten auch immer wieder Gelegenheit, ihre Positionen, auch zur Unterstützung, darzulegen.

Einbindung von FraktionsvertreterInnen ambivalent bewertet

Ob es sinnvoll ist, einzelne Stadträte als Vertreter ihrer Fraktionen in Lenkungsgruppen oder Quartiersbeiräte einzubinden, wird in den einzelnen Programmgemeinden unterschiedlich gesehen, überwiegend aber verneint. Offensichtlich wird in diesen Kommunen eine starke ‚Politisierung‘ der Gremienarbeit befürchtet. Dem gegenüber steht der Gedanke einer starken Einbindung und Verknüpfung mit dem Gesamtstadtrat, die aus verschiedenen Gründen, nicht zuletzt bei der jährlichen Haushaltsaufstellung, für sinnvoll gehalten wird.

Die hier beschriebene und in den Programmgemeinden im Augenblick wohl überall vorhandene Unterstützung durch Rat und Oberbürgermeister wird

auch dann benötigt, wenn die Umsetzung der Maßnahmen ins Stocken gerät und die politischen Erwartungen nicht immer erfüllt werden können. Diese Unterstützung wird im weiteren Verlauf auch immer dann gebraucht, wenn es um die haushaltmäßige Bereitstellung der angeforderten Mittel geht, insbesondere auch dann, wenn Aufbringen und Bereitstellung des Mittleistungsanteils (40% der Kosten bei der *Sozialen Stadt*) aus dem kommunalen Haushalt Schwierigkeiten macht. Das Aufbringen dieser städtischen Mittel wird in der jetzigen Phase allerdings nur in wenigen Städten als größeres Problem gesehen. Es wird aber für möglich gehalten, dass sich dies angesichts der kommunalen Finanzsituation ändern kann, ebenso wenn der Mittelbedarf durch größere investive Projekte deutlich steigt.

### 5.3 Exkurs: Die Rolle der Wohnungswirtschaft im Prozess der *Sozialen Stadt*

Rolle der Wohnungswirtschaft vielfältig

Bisher wurden die in den Kommunen zur Umsetzung des Programms *Soziale Stadt* geschaffenen Organisationsstrukturen und die Rolle der AkteurlInnen dargestellt. Ein Hauptakteur jedoch, die **Wohnungswirtschaft, übernimmt Rollen als Verwalter von eigenen und fremden Wohnungsbeständen, als Investor, Projektsteuerer/Sanierungsträger oder auch als Träger eines Quartiersmanagements**. Die Rolle, die die Wohnungswirtschaft in den einzelnen Gebieten im Prozess der „Sozialen Stadt“ spielt, ist dabei durchaus unterschiedlich zu sehen.

In den 25 Programmgebieten verwalten in 10 Fällen die kommunalen Wohnungsunternehmen, in zwei Fällen auch private, mehr als ein Drittel der Wohnungsbestände. In weiteren vier Quartieren haben sie bedeutende Anteile am Wohnungsbestand, so dass sie als wichtige Teilnehmer am Planungs- und Umsetzungsprozess des Programms anzusehen sind. Nimmt man die Tochtergesellschaften mit hinzu, so ergibt sich auch im Hinblick auf die ‚Leitungsfunktionen‘ eine bedeutsame Stellung der kommunalen Wohnungsunternehmen im Prozess der *Sozialen Stadt* (vgl. Übersicht 5.4). In mehr als der Hälfte der Programmgebiete (14 Fälle) haben diese Unternehmen Aufgaben der Projektsteuerung (4 Fälle) oder des Quartiersmanagements (4 Fälle) oder sie nehmen beide Funktionen wahr (6 Fälle).

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 5.4
Kommunale Wohnungsunternehmen im Programm <i>Soziale Stadt</i>		
Als Akteure:		
• Projektsteuerung		4
• Quartiersmanagement		4
• In beiden Funktionen		6
Nichts davon		11
Summe (Programmgebiete)		25
Als Besitzer von Wohnungsbeständen:		
• Mit sehr großen Anteilen (> ein Drittel)		10
• Mit großen Anteilen		4
• Unbedeutend, keine		11
Summe (Programmgebiete)		25

Förderrechtliche Bedingungen oft Grund für die Abgabe der Trägerschaft für das Quartiersmanagement

Anzumerken ist, dass die Rolle des Trägers für das Quartiersmanagement auf Vereinbarungen mit der Kommune beruht, nach denen das Unternehmen seine inhaltlichen Weisungsrechte gegenüber dem eingesetzten Personal ganz oder teilweise an die beauftragende Stadt abgetreten hat. **Aus förderrechtlichen Erwägungen möchte die Kommune nicht selbst der Träger des Quartiersmanagements sein. Andererseits möchte sie ihre Einflussmöglichkeiten nicht aufgeben und gleichzeitig etwaigen Interessenskonflikten vorbeugen.**

In einer der Programmkommunen – als Beispiel für mögliche Konstellationen - ist das Quartiersmanagement, das beim kommunalen Wohnungsunternehmen angesiedelt ist, deutlich mieterorientiert, übernimmt also wohnungswirtschaftliche Beratungs- und Betreuungsfunktionen. Dies allerdings nicht nur für die Klientel des Trägerunternehmens, sondern auch für weitere Unternehmen im Stadtteil, die auch an der Finanzierung beteiligt sind. Dies ist möglich, weil darüber hinaus ein von der Stadt getragenes Sozialmanagement besteht, das eng mit dem Allgemeinen Sozialdienst der Stadt verknüpft ist.

Kein nicht kommunales Wohnungsunternehmen übernimmt Aufgaben als Projektsteuerer oder Quartiersmanager. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese Unternehmen nicht am Prozess beteiligt sind; in einigen Fällen sind nicht-kommunale Unternehmen – auch aufgrund ihrer Firmentradition - bedeutsame Akteure, die eine erhebliche Bereicherung der Programmumsetzung bedeuten.

Wohnungsunternehmen häufig selbstbewusste Akteure

Entscheidend für die Rolle der Wohnungsunternehmen ist die langjährige Einbindung in kommunale Prozesse. In wenigen Fällen ist eine starke Kluft bis hin zum Desinteresse auf Seiten der Wohnungsunternehmen festzustellen. Meist sind in diesen Fällen die Wohnungsunternehmen nicht kommunal gebunden (externe Gesellschaften oder Genossenschaften). Ortsferne Wohnungsunternehmen verwalten zuweilen ihre Bestände mehr schlecht als recht, sind im Prozess *Soziale Stadt* häufig nicht oder kaum eingebunden, treten somit wenig in Erscheinung und beeinflussen die Prozesse daher auch kaum.

Bei den kommunalen Wohnungsunternehmen ist die Situation ebenfalls nicht einheitlich. Wo das Wohnungsunternehmen über viele Jahre eine sehr eigenständige Rolle gespielt hat, ist es auch häufig ein selbstbewusster Akteur bis hin zu dem Versuch, die wohnungswirtschaftlichen Aspekte gegenüber anderen Gesichtspunkten überzubewerten.

Interessenskonflikte im Planungsprozess

Es kommt aber auch vor, dass der professionelle Arbeitsstil der Unternehmen mit dem vernetzten, um Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen bemühten Prozess in den Programmgebieten und den in manchen Fällen hiermit verbundenen Unwägbarkeiten und Verzögerungen in Konflikt gerät. Naturgemäß treten solche Konfliktsituationen nicht laut und offen zu Tage, viele Hinweise sprechen jedoch für ihre Existenz.

In verschiedenen Fällen sind die **Wohnungsunternehmen** wegen ihres zielgerichteten Agierens der Motor, **die Antriebsfeder im Prozess**. Sie setzen Maßstäbe, fordern verlässliche Rahmenbedingungen ein und stoßen somit den Prozess an. Oft hängen die Qualität solcher Anstöße, ihre Ausrichtung und ihre Differenziertheit und damit auch die Akzeptanz bei anderen AkteurlInnen von den handelnden Personen ab.

Große Bandbreite der Tätigkeit von Wohnungsunternehmen

Insgesamt ist die Beteiligung der Wohnungswirtschaft sehr unterschiedlich zu beurteilen. Die Bandbreite ihrer Tätigkeit reicht von nahezu totaler Abstinenz, über mehr oder minder starkes wohnungswirtschaftliches Engagement bis hin zur deutlichen Einflussnahme als Investor, also der Übernahme von Schlüsselrollen in der Gestaltung des Prozesses – auch wenn dies vordergründig nicht manifest wird oder nach außen bewusst klein gehalten wird.

Vereinzelt Abstimmungsprobleme innerhalb der Wohnungswirtschaft

Auffällig ist, dass in verschiedenen Gebieten, in denen mehrere Wohnungsunternehmen größere Bestände bewirtschaften, **keine Abstimmung der Unternehmen untereinander** stattfindet oder für die Wohnungswirtschaft reservierte Plätze in Lenkungsgruppen oder Stadtteilgremien nicht besetzt werden, weil man sich (anscheinend) nicht abstimmen bzw. nicht einigen kann. Es gibt sogar den Fall, dass ein unternehmensübergreifender Hausmeisterstammtisch existiert, die Spitzen der Unternehmen aber nicht zusammenfinden.

Soweit die Wohnungswirtschaft nicht direkt in den Prozess Soziale Stadt z.B. als ursprünglicher Initiator oder als Projektsteuerer / Sanierungsträger / Betreuer eingebunden ist, beeinflusst sie natürlich als maßgeblicher Eigentümer in einigen Quartieren das Geschehen durchaus auch mittelbar. Dies gilt hinsichtlich der strategischen Ausrichtung, aber auch in der Art und Auswahl der Instrumente und im Verhalten gegenüber den MieterInnen.

Wunsch nach besseren Möglichkeiten sozialer Steuerung

Nahezu alle Wohnungsunternehmen, die größere Bestände in den Quartieren verwalten, sind bestrebt, im Hinblick auf die soziostrukturellen Ungleichgewichtigkeiten die Modernisierung der Bestände voranzutreiben. Sie sind hierbei häufig darauf bedacht, keine neuen Belegungsbindungen einzugehen und/oder Eigentumswohnungen zu errichten, um Gestaltungsfreiheiten bei der zukünftigen Belegung zu sichern und sich somit die Möglichkeiten von ausgleichenden Maßnahmen zu verschaffen, die unter einer Belegungsbindung nicht gegeben sind. Konzepte, wie mit Verdrängungsphänomenen und deren Folgen auf gesamtkommunaler Ebene umgegangen wird, die hiermit verbunden sein können, liegen nicht vor. Darüber hinaus wird vereinzelt in diesem Zusammenhang auch über die Rückzahlung der öffentlichen Mittel nachgedacht. Angesichts der Nachwirkungsfristen und der Problematik, die mit dem altersbedingten Abschmelzen der gebundenen Bestände verbunden ist, ist es jedoch bislang offensichtlich noch nicht zu einer Rückzahlung gekommen. Wo die aktiveren Unternehmen zielgerichtet an der Verbesserung ihrer Bestände arbeiten (Abbruch, Modernisierung, Neubau), wird das gesamte Instrumentarium des wohnungswirtschaftlichen Sozialmanagement eingesetzt. Mieterversammlungen zur Information und Aufklärung der Mieter über beabsichtigte Maßnahmen werden, teilweise mit Erfolg, gelegentlich wegen mangelnder Abstimmung mit den Gesamtprozess mit anscheinend kontraproduktiven Folgen, abgehalten. Ebenso werden Einzelberatungen betroffener Mieter durchgeführt.

In einem Fall ist das Wohnungsunternehmen bereits **vor dem Prozess Soziale Stadt** mit einer Mieterbefragung (unter Einbindung eines Hochschulinstituts) an die Mieterschaft herangetreten, um mehr und konkretere Hinweise für die zukünftige Modernisierung der Bestände zu erhalten. Das gleiche Unternehmen ist nun dabei, nach Abschluss der ersten Modernisierungsmaßnahmen, eine Nachbereitung in Form einer Vielzahl kleinerer blockbezogener Mieterversammlungen vorzunehmen.

Gemeinsames Wohnungsmanagement mehrerer Unternehmen mit wohnungswirtschaftlichen Aufgaben

In Würzburg haben sich Stadt und verschiedene Wohnungsunternehmen darauf verständigt, ein eigenes **Quartiersmanagement unter wohnungswirtschaftlichen Gesichtspunkten** zu betreiben. Dieses ist bei der kommunalen

Gesellschaft angesiedelt und wird von den übrigen Gesellschaften mitfinanziert. Neben dem von der Stadt getragenen Sozialmanagement übernimmt dieses Quartiersmanagement ausschließlich wohnungswirtschaftliche Aufgaben, insbesondere im Bereich Mieterberatung.

Defizite der Kooperation  
zwischen Wohnungsunternehmen

In vielen Gebieten gibt es jeweils mehrere Wohnungsunternehmen mit durchaus unterschiedlichen Interessenslagen. Dies bedingt, dass auf der Führungsebene Reserviertheiten gegenüber den Partnern bestehen. Auch auf der bewohnernahen Ebene der Hausmeister und Hauswarte wäre eine entsprechende Abstimmung und ein gemeinschaftliches Vorgehen wünschenswert, wird aber nur vereinzelt praktiziert.

Auch freie Wohnungsunternehmen engagiert

Aus dem nicht ehemals gemeinnützigen Bereich fallen zwei Fälle auf: Einmal ist – in München-Hasenberg I – ein freies Wohnungsunternehmen ein sehr bedeutsamer Partner der Stadt und realisiert mit Dritten („Neue Arbeit“) modellhafte Projekte. Dasselbe Unternehmen ist auch in Ingolstadt engagiert. Es resultiert aus einer spezifischen Kultur des Unternehmens, wie es sie auch im ehemals gemeinnützigen Bereich gab und gibt.

Kommunale Sanierungsträger als Projektsteuerer und Moderatoren

Viele Unternehmen übernehmen auf der Dienstleistungsebene auch die Rolle des Gestalters aus der vielfach bewährten Erfahrung als Sanierungsträger heraus: Sie werden **Projektsteuerer und Moderatoren** der Prozesse, dies mit durchaus unterschiedlichen Ansätzen und teilweise mit großem Erfolg. Die Interessen als Wohnungsunternehmen und Projektsteuerer können sich jedoch auch vermengen, so dass bei der Wahrnehmung des Partikularinteresses nicht zwingend das Interesse des Gesamtprozesses im Auge behalten wird. Wo die Aktivitäten stark wohnungswirtschaftlich geprägt sind, besteht die Gefahr, dass andere, insbesondere soziale und beschäftigungswirksame Gesichtspunkte zurücktreten. In Gebieten, in denen die Unternehmen wohnungswirtschaftlich eine weniger bedeutsame Rolle spielen, in denen der Prozess somit auch nicht dominant wohnungswirtschaftlich geprägt ist, bleibt das Gesamtbild der Maßnahmen ausgewogener: Die sozial orientierten Maßnahmen und die Beteiligungsprozesse führen zu einer Integration von Zielen, Instrumenten und Handlungen. Dies ist aber auch abhängig von der Rolle und dem Selbstverständnis der lokalen Projektsteuerung.

Im Folgenden soll an einigen Beispielen die Rolle der Wohnungswirtschaft nochmals **exemplarisch** verdeutlicht werden:

Kommunales Wohnungsunternehmen bewirtschaftet großen Teil der Bestände im Programmgebiet, ist jedoch weder als Projektsteuerer noch als Quartiersmanagement beteiligt und beeinflusst Prozess maßgeblich ohne informelle Mitwirkung

**Fall 1:** Zu Beginn des Prozesses war nicht klar, ob und wie sich das kommunale Wohnungsunternehmen als weitaus größter Wohnungseigentümer beteiligen würde. Das Unternehmen hatte ein umfassendes Konzept zur Sanierung der Bereiche des Stadtteiles entwickelt, in dem die eigenen Bestände liegen. Die langwierige Vorbereitung des Prozesses führte anfänglich zu Kritik, die jedoch in dem Maße, in dem sich die Vorbereitungen dem Abschluss näherten und konkrete Maßnahmen erkennbar wurden, beigelegt werden konnten. Das Wohnungsunternehmen definiert sich hier offensichtlich ganz bewusst als ein Investor, der versucht, die Rahmenbedingungen in seinem Sinne zu prägen, greift jedoch nicht in die übergeordnete Prozesssteuerung ein. Da im Programmgebiet neben den Beständen des Unternehmens noch bedeutsame andere, teilweise heterogene, teilweise private gewerbliche Bestände vorhanden sind, wird eine wichtige Frage sein, ob und wie die weitgehend wohnungswirtschaftlich orientierten Umstrukturierungsbestrebungen des Wohnungsunternehmens in Einklang mit der Interessenslage des gesamten Stadtteils gebracht werden können.

Kommunales Wohnungsunternehmen ist Träger des Quartiersmanagements, nimmt jedoch nur relativ geringen Einfluss auf den Prozess

Wohnungsunternehmen ist Projektsteuerer und Träger des Quartiersmanagements

Der Sanierungsträger ist zugleich Quartiersmanager und Projektsteuerer, hält jedoch im Programmgebiet kaum Wohnungsbestände

Da kaum eigene unternehmerische Interessen bestehen, unvoreingenommene Konzentration auf den Gesamtprozess

**Fall 2:** Nachdem das Wohnungsunternehmen für seine bedeutenden Bestände im Programmgebiet ein umfassendes und qualitativvolles, über viele Jahre sich erstreckendes Modernisierungskonzept entwickelt hatte, das im Bayerischen Modernisierungsprogramm abgewickelt werden soll, war es folgerichtig, die eigenen Aktivitäten durch eine Umstrukturierung des gesamten Stadtteils abzusichern. Damit war das Wohnungsunternehmen auch treibende Kraft für die Antragstellung zur Aufnahme in das Programm *Soziale Stadt*. Nach Aufnahme beanspruchten die vorbereitenden Schritte (Vorbereitende Untersuchungen, kommunales Handlungskonzept, Bereitstellung außerplanmäßiger Mittel für Quartiersmanagement und Stadtteiltreff) eine erhebliche Zeitspanne, die zu Ungeduld und Unverständnis auch beim Wohnungsunternehmen führten. Dennoch hat das Unternehmen durch sein Engagement und die damit verbundene politische Einflussnahme den Prozess deutlich befördert, da es versucht hat, qualitative Rahmenbedingungen zu setzen. Dabei mussten auch Ziel- und Interessenskonflikte ausgeräumt werden. Insgesamt scheint die gemeinsame Vorgehensweise – trotz teilweise unterschiedlicher Positionen und des Zwangs zur Einigung im Sinne des Gesamtprozesses – sehr fruchtbar zu werden.

**Fall 3:** Das kommunale Wohnungsunternehmen ist das bedeutendste Wohnungsunternehmen im Stadtteil. Es hat darüber hinaus eine ausgeprägte Tradition als Sanierungsträger mit einer besonderen Erfahrung bei der Erneuerung von eigenen Beständen in der historischen Altstadt. Damit lag es nahe, diese Erfahrungen auch für das Programmgebiet zu nutzen, sowohl als Instanz zur Projektsteuerung wie als Träger des Quartiersmanagements. Das Unternehmen konzentriert sich hierbei stark auf die nicht konfliktfreie wohnungswirtschaftliche und planerische Situation, während das weitgehend ungebundene Quartiersmanagement bestimmungsgemäß seinen Schwerpunkt in den sozialen Fragen sucht. Bedingt durch die handelnden Personen, insbesondere auch das durchsetzungsfähige und erfahrene Quartiersmanagement und die frühzeitig durch Verwaltungsanweisung festgelegte Projektorganisation, verläuft das Verfahren zielgerichtet und soweit erkennbar glatt – obwohl eine deutliche Konzentration der Funktionen beim kommunalen Unternehmen gegeben ist.

**Fall 4:** Die Stadt praktiziert einen umfassenden Ansatz in Vorbereitung und Durchführung mit frühzeitiger Einbindung der Bewohnerschaft und umfassender Beteiligung der im Stadtteil tätigen Organisationen. Es besteht bereits eine Kultur der ämterübergreifenden Zusammenarbeit, wobei der Sanierungsträger, der sowohl die Rolle der Projektsteuerung wie auch des Quartiersmanagers übernommen hat, zusätzlich zu den internen Prozessen eine vermittelnde Funktion einzunehmen scheint. Das ist allerdings nur möglich, wenn die eigenen Interessen nicht durchgesetzt werden müssen. Es wird allgemein begrüßt, dass die Steuerung des Prozesses *Soziale Stadt* aus der Verwaltung ausgelagert ist und damit relativ flexibel reagiert werden kann. Die Verwaltung arbeitet, so einige Akteure, im Alltag noch hin und wieder isoliert. Über das Programm gibt es gemeinsame Bezugspunkte und Informationsflüsse. Dies fördert das Querschnittsdenken und schweißt in der täglichen Arbeit zusammen. Das Wohnungsunternehmen/Sanierungsträger/Projektsteuerer erfüllt eine bedeutsame Scharnierfunktion. Während der Vorbereitenden Untersuchungen waren in den Steuerungsgruppen auch die externen Gutachter noch vertreten. Nachdem diese ausgeschieden sind, wurde die Rolle des Sanierungsträgers nochmals stärker. Man ist sich dessen bewusst, will es aber so versuchen; vor allem wohl, weil der bisherige Ablauf des Verfahrens allgemeine Anerkennung findet.

## 6. Beteiligungsprozesse

### 6.1 Veränderte Rahmenbedingungen für Beteiligungsverfahren

Veränderter Stellenwert von Bürgerbeteiligung

Mit der Einrichtung des Programms *Soziale Stadt* haben sich der Stellenwert und das Gewicht von Beteiligungsprozessen grundlegend verändert. Dies betrifft sowohl ihre Funktion im Prozessablauf wie die inhaltlichen Erwartungen, die an sie gerichtet werden. Sie hat eine **zentrale und integrale Funktion in der Gesamtplanung**. Wenn es eins der wichtigen Ziele des Programms Soziale Stadt ist, in Quartieren, die durch ökonomischen Niedergang, durch Segregation oder durch soziale Defizite und Konflikte geprägt sind, ein eigenständiges Leben im sozialen Verbund zu stabilisieren oder wiederherzustellen, die Identifikation mit dem Lebensbereich zu stärken, vorhandene soziale und ökonomische Potenziale zu wecken und in die örtliche Entwicklung einzubinden, dann besteht eine wesentliche **Voraussetzung in der aktiven Mitwirkung der BewohnerInnen** an diesen Prozessen. Diese aber muss geweckt, begleitet und stabilisiert werden. Aber auch für die Erschließung der vielfältigen und detaillierten Informationen, die im Zuge dieses Prozesses als Planungs- und Entscheidungsgrundlage unverzichtbar sind (z. B. über Konflikte, Defizite, Beurteilungen, Erwartungen, Wünsche) ist die Mitwirkung der Betroffenen ein wichtiger, häufig unverzichtbarer Zugangsweg.

Kritische Fragestellungen zur bisherigen Kultur der Partizipation

Mit der Einführung des Programms wurde dieser erweiterte Stellenwert der Betroffenenbeteiligung offensiv verkündet und als eine der Voraussetzungen für die geforderte und notwendige integrierte Vorgehensweise verankert. Diese bedeutende Funktion im Planungs-, Entscheidungs- und Durchführungsprozess schließt notwendigerweise die Überprüfung der Eignung des bisher verwendeten methodischen Repertoires der Bürgerbeteiligung und dessen Erweiterung ein: Wie müssen Beteiligungsprozesse durchgeführt werden, um die gesteckten Ziele zu erreichen? Welche Verfahren, Methoden, Techniken sind hierzu geeignet und ggf. in welche Weise zu kombinieren? Wie kann das Problem gelöst werden, dass Beteiligungsprozesse häufig nur die ohnehin Interessierten erreichen, andere große Gruppen hingegen nur unter großen Schwierigkeiten für ein Engagement gewonnen werden können (z.B. junge Menschen, MigrantInnen mit geringer Sprachkompetenz, Senioren, wenig Qualifizierte, Menschen in sozialen Schwierigkeiten), ein Problem, das gerade in den Programmgebieten des Programms *Soziale Stadt* besonderes Gewicht hat? Wie können Beteiligungsprozesse verstetigt werden? Wie können Ideen der Bürger, wie kann Kreativität geweckt, in Entscheidungen umgesetzt werden? Wie können BewohnerInnen im konkreten Mittun zur Selbstorganisation, zur Selbsthilfe motiviert werden?

### 6.2 Veränderte Haltung zum Beteiligungsprozess

Hohe Akzeptanz von Beteiligungsverfahren in den Kommunen

Die weit überwiegende Zahl der am Programm beteiligten Kommunen hat die offensive Verständnisweise von Beteiligung, die das Programm *Soziale Stadt* anregt und einfordert, übernommen: als integraler Bestandteil des Programms selbst und damit auch die sich hieran anschließenden inhaltlichen und methodischen Fragen der Weiterentwicklung, Qualifizierung und Kombination.

In vielen Kommunen konnte dieses Verständnis auf der Durchführung von Beteiligungsverfahren im Zusammenhang mit der Stadterneuerung aufbauen. Wichtige Veränderungen dieses Verständnisses sind jedoch feststellbar und können wie folgt zusammengefasst werden:

In der weit überwiegenden Zahl der Kommunen ist das Verhältnis zu Beteiligungsverfahren im Kontext des Programms *Soziale Stadt* durch **Offenheit**,

**Entspanntheit, Akzeptanz** charakterisiert. Man weiß: ohne qualifizierte Beteiligungsverfahren kann Programmerfolg kaum erzielt werden. Das Bemühen muss deshalb darauf gerichtet sein, eine möglichst **hohe Qualität der Verfahren und ihrer Ergebnisse** im Hinblick auf die zu lösenden Aufgaben zu erzielen.

Bereitschaft zur Erprobung neuer Verfahren

Hieraus resultiert u. a., dass eine relativ verbreitete Bereitschaft zu verzeichnen ist, auch **neue Wege** zu erproben, die zu einer **Qualitätsverbesserung** von Verfahren und Ergebnissen führen. Gleiches gilt für die Suche nach Wegen, wie bisher schwer oder gar nicht zu erreichende Gruppen gewonnen werden können.

Drittens schließlich kann für die Mehrzahl der Kommunen festgestellt werden, dass offensichtlich **Ängste vor unkontrollierbaren Entwicklungen im Zusammenhang mit Beteiligungsprozesse nicht bestehen**, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle auch den mit der Anregung und Durchführung Beauftragten (überwiegend Quartiersmanagement) die hierfür erforderlichen Handlungsspielräume eingeräumt werden und Kontrollbedürfnisse seitens der Verwaltung in der Mehrzahl der untersuchten Kommunen nicht von Bedeutung sind.

Man könnte diesen Wandel von einer tendenziell eher skeptischen zu einer weithin positiven, fördernden Haltung als ‚**qualitativen Sprung**‘ bezeichnen, der der Entwicklung und Umsetzung Integrierter Handlungskonzepte sehr förderlich ist. Voraussetzung ist allerdings, dass der **Enthusiasmus der Anfangsphase** verstetigt werden kann.

Dynamik der Beteiligung führt zu angemessen formalen Regelungen

In einer geringen Zahl von Fällen ist die generelle Akzeptanz von Beteiligungsprozessen allerdings – zunächst – gepaart mit der Tendenz, diese Verfahren ‚an der kurzen Leine‘ zu führen, u. a. durch entsprechende Regulierungen des Handlungsspielraums der mit der Prozessdurchführung Beauftragten (z. B. durch Genehmigungsvorbehalt für Einzelschritte des Beteiligungsprozesses, geringes Auftragsvolumen, sodass eine starke Limitierung der Aktivitäten besteht). Da unter solchen Bedingungen eine zielgerichtete Prozessdurchführung nicht möglich ist, erfolgt in den entsprechenden Fällen – gegebenenfalls nach Auseinandersetzungen mit der beauftragenden, federführenden Stelle – eine schrittweise Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Erfordernisse.

In fünf (von insgesamt 25) untersuchten Programmgebieten konnten zum Untersuchungszeitpunkt keine Erkenntnisse gewonnen werden, welches Verständnis des Beteiligungsprozesses besteht und mit welchen Ansätzen hier gearbeitet werden soll. Der wichtigste Grund hierfür liegt darin, dass sich die Arbeiten an der Programmentwicklung und seiner Umsetzung erst in einer Frühphase befinden; dass das Quartiersmanagement noch nicht bestellt ist, von dem man die entscheidenden Impulse und Schritte zur Einleitung der Beteiligungsverfahren erwartet und/oder die Bearbeitung des Programms bei der (arbeitsüberlasteten) politischen Spitze liegt, die noch keine Einstellung zur erforderlichen Vorgehensweise gefunden oder entsprechende Entscheidungen (noch) nicht getroffen hat.

Frühzeitige und vorbehaltlose Prozessdurchführung überwiegt

Die grundsätzlich offene, fördernde Haltung im weit überwiegenden Teil der am Programm beteiligten Kommunen kommt auch darin zum Ausdruck, dass Beteiligungsprozesse bereits zu frühen Zeitpunkten eingeleitet werden, zu denen sich die Verwaltung und Politik noch kein verbindliches Bild der Problemsituation machen oder Strategien absprechen konnten. Dies lässt die Interpretation zu, dass die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren auch für die

eigene Meinungsbildung herangezogen und nicht etwa den BürgerInnen bereits bestehende Vorstellungen ‚verkauft‘ werden sollen. Aufgrund zahlreicher Gespräche kann unterstellt werden, dass sich Verwaltung und Politik mit der Einschätzung der zu bearbeitenden Problemfelder und der Formulierung von Lösungsansätzen überfordert sehen und aus den Beteiligungsverfahren ein Erkenntnisgewinn und verbesserte Erfolgchancen für die zu erarbeitenden Integrierten Handlungskonzepte erwartet werden.

In einigen wenigen Fällen wurde die Tendenz feststellbar (oder explizit zum Ausdruck gebracht), dass vor der Einleitung von Beteiligungsprozessen zunächst die verschiedenen Teile der Verwaltung oder die in der Kommune etablierten Akteure/Interessenvertreter konsultiert werden sollen. Dies kann sowohl als das Suchen von Informationen zur Verbesserung der Kenntnisgrundlage für das Einleiten von Beteiligung (Entscheidungs-, Planungsgrundlagen) als auch als Versuch interpretiert werden, noch vor Beteiligung der BürgerInnen Positionen zu besetzen. In diesen Fällen handelt es sich jedoch um Kommunen, die sich erst am Anfang oder in einer sehr frühen Phase des Planungsprozesses befinden. Da sich in der Zwischenzeit in großer Breite **Maßstäbe einer qualifizierten und offensiven Gestaltung von Beteiligungsverfahren herausgebildet** haben oder herausbilden werden, die anderen Programmgemeinden auf den unterschiedlichsten Wegen (z. B. interkommunaler Erfahrungsaustausch) vermittelt werden, kann unterstellt werden, dass sich auch hier entsprechende offensive Verfahren in der Tendenz durchsetzen werden.

Information und Aktivierung  
der Bevölkerung

Konkret fanden in den Projekten – z. T. noch vor der Förderphase – generell „Auftaktveranstaltungen“ statt, in denen die BürgerInnen über die *Soziale Stadt* informiert wurden und die Absicht signalisiert wurde, im Stadtviertel eine Erneuerung zu beginnen. Das Interesse der Bevölkerung war im Allgemeinen groß.

Seitens der BewohnerInnen wird zunächst oft die Möglichkeit genutzt, „Dampf abzulassen“. Meist kann erst danach (mitunter erst in einer zweiten Veranstaltung oder mit einem Stadtteilstfest kombiniert) eine konstruktive Phase begonnen werden. Die Hoffnung, dass bereits länger ‚köchelnde‘ Probleme unter Einbringung der eigenen Interessen angepackt werden können, führen zu einer hohen, manchmal auch hilflosen Bereitschaft, sich zu engagieren. Als eine der Schlüsselfähigkeiten der den Beteiligungsprozess anregenden und steuernden Personen/Instanzen (insbesondere des Quartiersmanagements) erweist sich angesichts der anfangs vielerorts irrealen Vorstellungen und Erwartungen, realistische Kriterien und Maßstäbe zu vermitteln, d. h. den Meinungsbildungsprozess auf ‚Machbares‘ zu konkretisieren, ohne jedoch Visionen zu unterbinden.

### 6.3 Quartiers- oder Stadtteilmanagement und Stadtteilläden

Schlüsselfunktion des Quartiersmanagements

Große Bedeutung für die Aufnahme und Umsetzung dieser generell positiven Akzeptanz der Partizipation bei den Kommunen in konkrete Beteiligungsprozesse hat das **lokale Quartiersmanagement**, das bei der weit überwiegenden Zahl der Kommunen bereits in einer frühen Entwicklungsphase der lokalen Programmdiskussion und praktischen Umsetzung eingerichtet wurde. Dies dürfte u. a. Folge des Tatbestandes sein, dass einerseits eine Teilnahme am Programm gewünscht wird, die Verwaltung aber mit der Einleitung entsprechender Prozesse zeitlich, personell und inhaltlich überfordert ist und daher eine Delegation erster, v. a. bewohnerInnenorientierter Schritte an das Quartiersmanagement erfolgen kann.

Nicht zuletzt infolge interkommunalen Erfahrungsaustausches haben sich sowohl für die personelle Besetzung, die überwiegend durch SozialwissenschaftlerInnen, Diplom-PädagogInnen, SozialpädagogInnen, in einem Einzelfall einen Praktiker aus der Hausverwaltung erfolgt, wie für die Formulierung der Aufgabenstellung relativ einheitliche Standards herausgebildet. Generell ist festzustellen, dass für die Wahrung dieser Aufgaben soziale und planerische Kompetenz unverzichtbar und Verwaltungserfahrung, d. h. sowohl die Kenntnis von Mechanismen und Strukturen der Verwaltung wie von Personen und ihrer Rollen in diesem Prozess von großem Vorteil sind. Wo Kompetenz und v. a. Praxiserfahrung in Planungs- und Verwaltungsangelegenheiten fehlen, bestehen insbesondere in der Anlaufphase teils beträchtliche Schwierigkeiten (Kommunikationsprobleme, Unkenntnis von Verwaltungswegen und Zuständigkeiten). Ein ‚kurzer Draht‘ zur Stadtplanung, zumal dann, wenn diese die federführende Stelle ist, ist unverzichtbar.

Wie bereits im vorausgehenden Abschnitt dargestellt (vergleiche Übersicht 5.3, S.92), war zum Zeitpunkt der Erhebung ein Stadtteil-/ Quartiersmanagement in 20 von 25 Programmgebieten eingerichtet. Diese Zahl dürfte sich in der Zwischenzeit noch weiter erhöht haben.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, in denen der erforderliche Handlungsspielraum für das Stadtteilmanagement erst nach gewissen Auseinandersetzungen mit der federführenden Behörde/dem Anstellungsträger eingeräumt wurde, reflektieren die zwischenzeitlich gesammelten Erfahrungen die Akzeptanz auch gegebenenfalls ‚unbequemer‘ Beteiligungsverfahren und Aktivierung, Erschließung von kreativen sozialen, ökonomischen Potenzialen, Mitentscheidung, Vernetzung, Kommunikation, Moderation als Ziele des Beteiligungsprozesses. Wenn diese Funktionszuweisung qualifiziert erfüllt wird, entsteht notwendigerweise eine Dynamik, mit der sich – im Sinne des Erreichens des Planungsziels – auch Verwaltung und Politik auseinandersetzen müssen. Das Quartiersmanagement erfüllt damit eine Schlüsselfunktion für den Prozessablauf. Seine Arbeit wird längerfristig daran gemessen werden können, ob es gelingt, die angestoßenen Prozesse zu verstetigen, nach Möglichkeit sogar selbst tragende Prozesse zu wecken und in Konfliktfällen durch Moderation die Weiterarbeit sicherzustellen.

## Quartiersladen als Kristallisationskern im Prozessablauf

Hand in Hand mit der Etablierung des Quartiersmanagements als anregender, steuernder, moderierender, mediatierender Instanz im Quartier ist in zahlreichen Kommunen die Einrichtung eines **Quartiers-/Stadtteiladens/-büros** erfolgt. In einigen Kommunen wurde dieser Quartiersladen bereits vor Einstellung des Stadtteilmanagements eingerichtet, in den meisten Fällen zumindest in einer relativ frühen Phase. In einigen Fällen konnte aufgrund lokaler Gegebenheiten eine herausragende Positionierung innerhalb des Quartiers gefunden werden (Stadtteilmitte, Verbindung zu Einkaufsmöglichkeiten, umgestaltete, transparente Ladenlokale u. ä.), die die bedeutende Rolle der Quartiersplanung und der Mitwirkung hierbei auch äußerlich und in transparenter, publikumsoffener, einladender Form zum Ausdruck bringt. Quartiersläden erfüllen damit eine wichtige **Funktion als räumlicher Orientierungs-, Kommunikations- und Identifikationspunkt, als Begegnungs- und Arbeitsort für den Gestaltungsprozess**. Hier kann Beratung, aber auch die Begegnung zwischen BürgerInnen, Verwaltung und Politik stattfinden. Quartiersläden können das Entstehen von Vertrauen in den Planungs- und Entscheidungsprozess entstehen lassen und - bei frühzeitiger Einrichtung - ein erstes Signal für das Bemühen um die Lösung lokaler Probleme darstellen. Nach weithin übereinstimmenden Berichten werden die Quartiersläden (v. a., wenn die Öffnungszeiten entsprechend großzügig gestaltet sind) sehr

rasch akzeptiert und finden regen Zuspruch. Hierzu tragen häufig auch publikumsorientierte Veranstaltungen und Angebote (z. B. Ausstellungen) bei.

Die Einrichtung von Stadtteilläden hat demzufolge – wie die Einrichtung eines Stadtteilmanagements – einen Standard etabliert, der für die produktive Gestaltung von Beteiligungsprozessen unverzichtbar ist. Als vorteilhaft erweist es sich, neben der Sozialbehörde das Stadtplanungsamt – wenn möglich mit einer festen Ansprech- und Kontaktperson – in das Quartiersbüro einzubinden, um wechselseitige Kommunikation ohne Vermittlungsprobleme zu ermöglichen, städtebaulich-stadtplanerische Fragestellungen kompetent und bürgerInnennah bearbeiten zu können und in die sich bildende Vertrauensbasis auch den Bereich Stadtplanung mit einzubinden. Die Vermittlung weiterer fachkompetenter Personen (z. B. Sozialamt, Arbeitsverwaltung, Umweltschutz) durch das Quartiersmanagement sollte gewährleistet sein. Kommunen, die den Schritt zur Einrichtung eines Quartiers-/Stadtteilladens (der zugleich auch andere kommunale Angebote beherbergen kann, z.B. im Bereich der Altenarbeit) noch nicht getan haben oder tun konnten, können sich bei anderen Kommunen der erheblichen Vorteile für den Planungsprozess versichern.

#### 6.4 Methoden der Beteiligung

##### Ergebnisoffene Beteiligungsverfahren

Der Ablauf der Beteiligungsverfahren folgt in der Mehrzahl der Fälle einem **deduktiven**, d. h. vom Allgemeinen zum Besonderen, vom Gesamtzusammenhang des Quartiers (oder der Kommune) zu lokalen Teilproblemen, fortschreitendem Verlauf.

Als Einstieg in den Beteiligungsprozess werden häufig Verfahren gewählt, die sich durch Offenheit für unterschiedliche Vorstellungen der BewohnerInnen, durch Mitwirkungsmöglichkeiten für größere Zahlen von BewohnerInnen und durch Signalcharakter für die Öffentlichkeit (u. a. im Hinblick auf mögliche Berichterstattung in den Medien) auszeichnen.

In einer Reihe von Kommunen fanden in der Frühphase des Prozesses (in Einzelfällen noch vor Bestellung des Stadtteilmanagements) über die bereits erwähnten Veranstaltungen (Stadtteulfeste, Sportveranstaltungen etc.) hinaus **Zukunftskonferenzen, Zukunftswerkstätten, Stadtteilkonferenzen, öffentliche Planungsseminare** statt als Versuch, thematisch offen und in Breite die Probleme und Problemfelder des Quartiers und Vorstellungen zu ihrer Lösung, aber auch allgemein das Lebensumfeld betreffende Kritiken und Wünsche zu erfassen und öffentlich zur Diskussion zu stellen. Große TeilnehmerInnenzahlen (bis zu 300 Personen), die Offenlegung von Problemen und Wünschen, die Herstellung von zahlreichen Kontakten zwischen TeilnehmerInnen und VeranstalterInnen und der Tatbestand, dass zahlreiche der dort formulierten Probleme und Vorstellungen Eingang in spätere Handlungskonzepte gefunden haben, scheinen die gute Eignung dieser Methoden für den beschriebenen Zweck zu bestätigen.

##### Schwierigkeiten der Beteiligung ‚problematischer‘ Gruppen

Als Defizit wurde in den Kommunen, die Zukunftskonferenzen u. ä. durchführten, immer wieder die **Schwierigkeit herausgestellt, alle Bevölkerungsgruppen zu beteiligen**. So gelang es beispielsweise in keinem Fall, Jugendliche ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprechend oder überhaupt für eine Teilnahme zu gewinnen. Ähnliche Probleme bestehen bei anderen Gruppen, beispielsweise ausländischen Frauen. Aus dieser Erfahrung wurde die Schlussfolgerung gezogen, mit diesen Gruppen im Rahmen eigens für sie durchgeführter analoger Verfahren in einen Dialog zu kommen, bei Jugendli-

chen beispielsweise durch Vermittlung lokaler Schulen. Es bestehen allerdings Zweifel, ob dieses Problem bereits ausreichend gelöst werden konnte.

Vergleichbare Funktionen wie Zukunftswerkstätten und -konferenzen haben in der Startphase Methoden wie Stadtteilworkshops, ‚Planungsgespräche‘, ‚Planungsseminare‘, ‚Ideenbörsen‘ u. a. In mehreren Fällen wurden in der Startphase des Programms auch **schriftliche Umfragen** oder auch **aktivierende Befragungen** durchgeführt. Während erstere der Ermittlung von Tatbeständen im Sinne von Problemanalyse und Ermittlung von Vorstellungen und Einstellungen der BürgerInnen und in diesem Sinne auch der Bewusstmachung von Problemen des lokalen Raumes dienen, versucht man mit aktivierenden Befragungen v. a. **Probleme bewusst zu machen** und die Beteiligten zur **Parteinahme**, zur **Äußerung eigener Ideen** und Vorstellungen zu provozieren und sie für Beteiligungsprozesse persönlich zu gewinnen.

Einrichtung von  
kontinuierlichen Arbeitsgruppen

Fraglich bleibt bei solchen und ähnlichen Veranstaltungen allerdings die Systematik der Vorgehensweise und wie es gelingt, das durch solche Veranstaltungen geweckte Interesse in systematische Mitarbeit zu überführen. In einer Reihe von Kommunen ist die erste Phase der Beteiligung durch einen Aktivismus geprägt, der in späteren Phasen nicht aufrechterhalten werden kann oder in Ermüdungserscheinungen auf Seiten der BürgerInnen führen könnte. In einer Reihe von Fällen entwickelten sich aus den geschilderten Verfahren allerdings Arbeits- oder Projektgruppen, die – meist koordiniert, begleitet, moderiert durch das Quartiersmanagement – an konkreten Einzelfragen in relativer Kontinuität weiterarbeiteten, die sich aus den Zukunftswerkstätten, Stadtteilkonferenzen u. ä. ergeben haben und für die TeilnehmerInnen in der Regel von unmittelbarem auch persönlichem Interesse sind (z. B. zu Verkehrsfragen, Spielplatzfragen, Schulhoföffnung). Dies bestätigt, dass in den untersuchten Fällen in aller Regel angemessene Verfahren und Verfahrensweisen zur Anwendung kamen und die erforderliche Kontinuität zwischen Auftakt, konkreter Arbeit und Umsetzungsphase in vielen Fällen hergestellt werden konnte.

Auftaktveranstaltungen mit Signalwirkung

Wie schon dargestellt, wird in der Mehrzahl der Kommunen der Einstieg in das Programm *Soziale Stadt* durch **Auftaktveranstaltungen** markiert, die sich an eine breite Öffentlichkeit (der Gemeinde, des Quartiers, des Stadtteils) wenden und unterschiedliche Formen annehmen können, oft in Form eines Festes stattfinden oder stattfinden, in dessen Mitte die Bekanntmachung des Beginns einer neuen Entwicklung für das Quartier mit Hilfe des Programms *Soziale Stadt* steht. Oft wirken hierbei lokale Gruppen unterschiedlichster Art mit, es finden Ausstellungen oder sportliche Veranstaltungen statt, Stadtteil-/Quartierszeitungen und anderes Informationsmaterial wird herausgegeben, in einzelnen Fällen werden bereits Einrichtungen für das Quartier eröffnet oder in ihrer Konzeption vorgestellt.

Aufbruchstimmung,  
Ziel und Ergebnis erster Beteiligungsphasen

Auch in der Folgezeit finden in vielen Kommunen ‚Events‘ der genannten Art statt, um das Interesse am Projekt *Soziale Stadt* wach zu halten. Dies gelingt insbesondere, wenn Erreichtes vorgestellt werden kann (z. B. Eröffnung eines Spielplatzes). Über das dargestellte deduktive Grundmuster des Beteiligungsprozesses hinaus, wird eine große Fülle von Einzelschritten festgestellt, die aktivierende und beteiligende Funktion haben sollen: Umfrageaktionen, die öffentliche Diskussion von Ergebnissen Vorbereitender Untersuchungen, das Herstellen und die Vorführung von Videofilmen über das Quartier, Quartiers- oder Ortsteilfest, der Versand von Bürgerbriefen, der Auftritt eines bekannten Fußballvereins etc.

Ohne den Effekt dieser Aktivitäten im einzelnen feststellen zu können, kann doch übereinstimmend für die Mehrzahl der untersuchten Kommunen gesagt werden, dass es intensive Bemühungen gibt oder es auch gelungen ist – zumindest für eine gewisse Zeit – eine **Aufbruchstimmung** zu erzeugen, die sich förderlich auf die Bereitschaft zur Mitwirkung auswirkt. Als erhebliches Problem wird jedoch zugleich übereinstimmend in den Kommunen befürchtet, dass – angesichts des langsamen Fortschritts der Realisierung vorgesehener Maßnahmen – der Aufbruchstimmung Enttäuschung folgen könnte, die sich negativ auf die weitere Mitwirkungsbereitschaft auswirken könnte. Der Ablauf der Beteiligungsverfahren bedarf daher einer professionellen Steuerung, auch im Sinne einer ‚Dosierung‘ der Aktivitäten, um solchen Entwicklungen vorzubeugen. Hierin liegt – neben der Aktivierung – eine der wesentlichen Aufgaben des Quartiersmanagements.

## 6.5 Beteiligung von AkteurInnen

Beteiligung von AkteurInnen  
noch nicht generell gelungen

In einigen der untersuchten Kommunen (die sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium des Prozesses befinden) schließt der Prozess der Aktivierung und Beteiligung den Kreis der für das Quartier/den Stadtteil wichtigen AkteurInnen ein: neben PolitikerInnen vor allem VertreterInnen der Wohlfahrtsverbände und Kirchen, anderer Institutionen verschiedenster Art (z. B. in einigen Fällen erfolgreich die Arbeitsverwaltung), Vereine und Verbände (z. B. Industrie- und Handelskammer), VertreterInnen von Betrieben u.ä. Diese Versuche der Beteiligung, die nicht in allen Fällen gelingen, basieren auf der Erwartung, dass auf diese Weise wichtige, sonst kaum zugängliche und für das Quartier wertvolle Informationen gewonnen werden können; ebenso auf der Hoffnung, dass auf diese Weise AkteurInnen in den Prozess der Planung und Umsetzung eingebunden und möglicherweise für Unterstützungen gewonnen werden können. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass solche Erwartungen nicht unrealistisch sind. In einer Reihe von Projekten wurden hingegen solche Schritte noch nicht eingeleitet oder nicht in Erwägung gezogen. Diese Kommunen sollten diese Möglichkeiten verstärkt in ihre Beteiligungsprozesse einschließen.

Einen bemerkenswerten und beispielhaften Weg, die Kommunikation zwischen den BewohnerInnen und ihrer jeweiligen Wohnungsbaugesellschaft, aber auch zwischen den verschiedenen im Quartier mit Wohnungsbesitz engagierten Trägern (Wohnungsbaugenossenschaften) zu verbessern und in diesem Bereich die Beteiligung zu intensivieren, wurde in einer Kommune mit der Gründung eines **Hausmeisterstammtischs** gemacht (Ingolstadt). Er soll dazu beitragen, wohnungs- und wohnumfeldbezogene Probleme der BewohnerInnen vor Ort besser kennen zu lernen und sich hierbei auszutauschen, Aktivitäten der Gesellschaften vor Ort besser zu koordinieren, Probleme zu erkennen und an die Geschäftsleitung heranzutragen. In der Zukunft sollen die Hausmeister entsprechende Weiterbildung (z. B. Training sozialer Kompetenz) erfahren, da sie wichtige Funktionen als MediatorInnen in Konfliktfällen auf BewohnerInnenebene wahrnehmen könnten.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über Formen und Effekte des Beteiligungsprozesses in den Kommunen.

**Formen/Elemente des Beteiligungsprozesses**

Bestellung eines/einer QuartiersmanagerIn	18
Einrichtung eines Quartiers-/Stadtteilbüros	18
Durchführung von Zukunftskonferenzen, Planungsseminaren, Ideenbörsen, Workshops	12
Beteiligung von AkteurlInnen (Wohlfahrtsverbände, IHK, ArbeitgeberInnen, Arbeitsverwaltung u. ä.)	11
Einrichtung kontinuierlicher Arbeitsgruppen	12
Publikums-/Quartiersorientierte Veranstaltungen unterschiedlichster Art (z. B. Auftaktveranstaltungen, Feste, Sportveranstaltungen)	14
Selbsthilfeorientierte Projekte (z. B. Einkaufsservice, Mittagstisch, Müttertreff);	4
Bisher keine konkreten Schritte erkennbar, lediglich Absichten, Anfangsphase	5
Summe (Mehrfachnennungen) Basis: 25 Programmgebiete; Stand November 2001	96

**6.6 Defizite**

• **Verfahren alternativer Planung**

Prüfung und Einsatz von Verfahren systematischen Alternativ- und Mitplanens erforderlich

Während das bisher in der kommunalen Planung nicht sehr häufig verwendete Verfahren der Zukunftskonferenz im Kontext des Programms *Soziale Stadt* relativ breite Akzeptanz gefunden hat und offensichtlich in einer Reihe von Fällen (in Einzelfällen auch mehrfach) durchgeführt wurde, wurden andere Verfahren des systematischen Alternativ- oder Mitplanens – wie beispielsweise **Planspiele** oder das Verfahren der **Planungszelle** – bisher nicht herangezogen. Als Erklärung könnte dienen, dass diese Verfahren bei der Durchführung aufwendiger und/oder bisher wenig bekannt sind. In einer Kommune wurde die Absicht geäußert, das Verfahren „**Planning for Real**“ (dt. singgemäß: ‚Planung von unten‘) durchzuführen, das u. a. auf dem Basteln eines räumlichen Modells des Quartiers durch BürgerInnen und der Erarbeitung von Planungsalternativen anhand dieses Modells basiert.

Im Zuge des weiteren Planungsprozesses sollten die Kommunen die Einsatzmöglichkeiten solcher Verfahren prüfen, deren besondere Vorteile darin liegen, die BewohnerInnen **längerfristig** und **verbindlich** in den Planungsprozess einzubinden.

• **Beteiligung ‚schwieriger‘ Gruppen**

Neue Ansätze zur Gewinnung ‚schwieriger‘ Gruppen erforderlich

In vielen der untersuchten Beteiligungsprozesse bereitet es – wie bereits dargestellt – Schwierigkeiten, alle Bevölkerungsgruppen für das Mitdiskutieren oder gar Mittun zu gewinnen. Jugendliche und junge (oftmals beruflich aktive und/oder anderweitig orientierte) Erwachsenen, BewohnerInnen, die die deutsche Sprache nicht oder nur unzureichend beherrschen, alte Menschen, Personen in sozialen und ökonomischen Problemlagen gehören zu diesen ‚schwierigen Gruppen‘. Aber auch problematische soziale Milieus generell, wie sie in den Programmgebieten des Programms *Soziale Stadt* häufig sind, stellen ungünstige Bedingungen für Beteiligungsprozesse dar.

Die einschlägige Forschung weist nach, dass in solchen Situationen und bei solchen ‚schwierigen Gruppen‘ oftmals Beteiligungsverfahren erfolgreich sind, die von den konkreten Lebensverhältnissen dieser Gruppen, ihren spezifischen Problemen und Interessen ausgehen. Dieser sogenannte ‚Lebensweltliche Ansatz‘ kann z. B. als Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für Beteiligungsprozesse Themen in den Mittelpunkt stellen, die mit der Quartiersentwicklung zunächst nur eingeschränkt zu tun haben (z. B. Freizeit-, Musik-, Sport-, Internet, Fan-Interessen von Jugendlichen, Schulprobleme), oder er kann an Orten stattfinden, die für Beteiligungsverfahren eher ungewöhnlich sind, wie Schulklassen oder Jugendtreffs. Zu den Voraussetzungen gehört u. a., dass die Institutionen zur Mitwirkung gewonnen werden, die für die Lebenswelt der Gruppen von Bedeutung sind (z. B. Schulen, Jugendzentren, ethnisch geprägte oder orientierte Begegnungsstätten und Vereine) und dass die Formen des Prozesses den Lebensstilen der Gruppen entsprechen.

Im Zuge der weiteren Durchführung des Programms *Soziale Stadt* wird die Auseinandersetzung mit und die Anwendung von solchen und ähnlichen Ansätzen der Beteiligung erforderlich sein. Wenn es das Ziel ist, alle Gruppen der Quartiere in den Prozess der Verbesserung und Stabilisierung der Lebensverhältnisse einzubinden, müssen die zu wählenden Verfahren entsprechend flexibel und anpassungsfähig sein.

- **Selbsthilfe, Selbstorganisation**

Beteiligungsansätze zur  
Selbsthilfe/Selbstorganisation fehlen

Eindeutige Defizite bestehen bisher in fast allen Kommunen bei Beteiligungsverfahren, die – über die Mitwirkung in Planungs- und Entscheidungsprozessen hinaus – als Ziel konkrete Formen der Selbsthilfe, der Selbstorganisation, der Übernahme oder Durchführung konkreter Aufgaben im Quartier, der Anregung/Qualifizierung der Beteiligten zu selbsttragendem Engagement bei der Wahrnehmung von Aufgaben haben: Ansätze, die die Beteiligten motivieren, sich zusammenzutun, um gemeinsam eine Aufgabe zu lösen oder laufend wahrzunehmen, die zugleich dem Quartier dienen, und auf diese Weise auch Lethargie, Desinteresse, individuelle Isolation überwinden, Kreativität und Engagementbereitschaft wecken. Zwar tritt das Motiv in einigen wenigen Projekten in einem eher ökonomisch motivierten Kontext auf (Aufbau einer lokalen Ökonomie, Qualifizierung von Jugendlichen u. ä.), das weite Feld jedoch, das sich in vielen der Programmgebiete des Programms *Soziale Stadt* für selbstorganisiertes Engagement bietet, scheint noch nicht entdeckt worden zu sein, um es mit Hilfe entsprechender Beteiligungsprozesse zu besetzen. Beispiele für solche Tätigkeitsfelder sind etwa die Organisation von Betreuungs- und Hilfsangeboten (z. B. für Kinder), von Mütterrunden (z. B. für Handarbeiten, Erfahrungsaustausch), von Tauschringen (z. B. für Kinderkleidung), von Patenschaften für das Wohnumfeld (Sauberkeit, Pflege) oder auch nur die Entwicklung von Geselligkeit in der Nachbarschaft. Gerade in diesen Formen von BürgerInnenbeteiligung liegen große Potenziale für den Aufbau und die Stabilisierung des sozialen Verbunds im Quartier. Sie sollten daher in künftigen Phasen der Programmdiskussion und Umsetzung verstärkte Beachtung und Förderung finden.

Bemerkenswert ist auch, dass eine Reihe sozialer Gruppen, die **besonderer Hilfe** im Wohnumfeld bedürfen, bisher kaum oder nur in Einzelfällen vorkommen: Alte Menschen in sozialen oder ökonomischen Schwierigkeiten, Behinderte, Suchtkranke oder von Gewalt Bedrohte; auch hier hätte nachbarschaftliches Engagement und nachbarschaftliche Fürsorge einen hohen Stellenwert, auch wenn sie professionelles Engagement nicht ersetzen können. Auch dieses Handlungsfeld bedarf in der Zukunft der Förderung.

## 7. Finanzierung und Mittelbündelung

Bündelung von Ressourcen ist Programmbestandteil

Problembewusstsein als Voraussetzung für Mittelbündelung

Kombination verschiedener Finanzmittel noch in der Anfangsphase

Ertüchtigung und Öffnung einer Grundschule

### 7.1 Neue Finanzierungsmodalitäten

Es gehört zu den grundsätzlichen Anforderungen des Programms *Soziale Stadt* an die Kommunen, die Ressourcen verschiedener Akteure für die Aufwertung der geförderten Gebiete zu bündeln. Ressourcen sind nicht nur Finanzmittel sondern auch Sachmittel und Arbeitsleistungen. Bis zu einem gewissen Grad ist die Bündelung von Ressourcen planbar. Ob es letztlich gelingt, die Mittel in diesem Sinne zusammenzuführen, ist abhängig von:

- dem Verständnis des ‚Soziale Stadt‘-Programms als Querschnittsaufgabe;
- der Organisation des Programms in den Gemeinden, der vorgesehenen Maßnahmen sowie der Herangehensweise an die Probleme;
- der Kooperationsbereitschaft aller AkteurInnen, von den verschiedenen kommunalen Stellen über staatliche Stellen bis hin zu Vereinen, Bürgerinitiativen und der Bevölkerung;
- der Bereitschaft und der Fähigkeit der AkteurInnen, eigene Ressourcen einzubringen.

Eine Bündelung der Mittel setzt voraus, dass **bei den Akteuren ein alle Handlungsfelder integriert betrachtendes Problembewusstsein von der Situation im Quartier** besteht, aus dem erst eine Integration von Politikfeldern, von Mitteln verschiedener Ressorts und AkteurInnen erfolgen kann. Weitere Voraussetzung ist bei allen Akteuren die Bereitschaft und Fähigkeit zu Beteiligungsprozessen. Das berührt das Selbstverständnis der Akteure, auch der öffentlichen Stellen.

Für die Finanzierung der Maßnahmen hat sich bislang noch kein erkennbar vergleichendes Vorgehen herauskristallisiert, außer dem, dass man sich an die gewohnten Prozeduren hält und überkommene Vorgehensweisen praktiziert. Die Maßnahmen in den einzelnen Gebieten bewegen sich bislang häufig im gewohnten Realisierungsbereich: Sie sind meist öffentliche Aufgaben, die Zuständigkeiten sind weitgehend klar, Finanzmittel können, unter den üblichen Einschränkungen der Verfügbarkeit, bereitgestellt werden.

Viele Gemeinden machen zur Kombinierung verschiedener Finanzmittel, in der man eine wichtige Aufgabe sieht, Angaben. Häufig erwähnt werden hier Städtebauförderung, Wohnungsbauförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Mittel des Denkmalschutzes, EU-Fördermittel, Mittel der Bundesanstalt für Arbeit, in Einzelfällen auch Fördermittel für Schallschutzmaßnahmen, für behindertengerechtes Bauen, etc. Meist handelt es sich dabei allerdings noch um erste Überlegungen, welche Mittel in Frage kommen dürften und wie diese ggf. kombinierbar wären. Welche Schwierigkeiten dabei auftreten, sollen drei Beispiele verdeutlichen:

- Komplexere Maßnahmen wie die Ertüchtigung einer Grundschule, verbunden mit einer Öffnung von Teilen dieser Schule für den Stadtteil, also mit einer komplementären Ausstattung und vorübergehenden Nutzung für die Jugendarbeit, existieren im Absichts-/Vorbereitungsstadium und dürften vor Realisierung noch Abstimmungsprozesse benötigen. Dies zwar auch unter Fördergesichtspunkten, gravierender jedoch sind unterschiedliche Zielvorstellungen der beteiligten Akteure.

Einrichtung eines Internet-Cafés

- Ähnlich schwierig gestaltet sich die Situation bei anderen nicht eindimensionalen Vorhaben wie der Errichtung eines Internet-Cafés, das Bestandteil und Baustein eines größeren zusammenhängenden Konzeptes ist: **aufsuchende Jugendberufshilfe, präventive Jugendarbeit**, Spielmobil. Nur die Kosten des Umbaus der betroffenen Liegenschaft wurden gefördert, die Kosten für Ausstattung und Einrichtungsgegenstände sind nach Städtebauförderungsrichtlinien (StBauFR) nicht förderfähig. Die Personalkosten für eine Betreuung konnten bei diesem Projekt nur für ein Jahr und die erforderlichen Betriebskosten mit Hinweis auf die Städtebauförderungsrichtlinien nicht gefördert werden.

Mehrzielprojekte

- Die derzeit zu fördernden Maßnahmen waren in einigen Fällen Mehrzielprojekte. Für die zur Finanzierung vorgeschlagenen Projekte werden dann mit mehr oder minder intensiver Abstimmung der kommunalen Ressorts staatliche Mittel beantragt, wobei häufig Schwierigkeiten im Umgang mit staatlichen Förderstellen zu verzeichnen waren. Da man andererseits etwas ‚bewegen‘ möchte, kommt man wieder auf die Städtebauförderungsmittel zurück, deren Handhabung geläufig ist. Gelegentlich erfolgt die Finanzierung sogar über den noch wenig definierten Quartiers- bzw. Bürgerfonds.

Auswege

Man behilft sich jetzt während der Anlaufphase des Programms teilweise damit, die Fördersachverhalte aus dem sozialen Bereich in einem Pilotkontext im Rahmen der weiteren Vorbereitungen (Sozialplanungsgesichtspunkte) zusammen mit den investiven Maßnahmen zu verknüpfen und so auch unterzubringen.

Viele staatliche Programme haben ‚schlechtere‘ Fördersätze als die Städtebauförderung

Für einige AkteurlInnen schwer verständlich sind die **unterschiedlichen Fördersätze der diversen Programme**. Man würde sich die Möglichkeit wünschen, z. B. eine Maßnahme, die über FAG gefördert wird, mittels der Städtebauförderung auf deren Fördersatz anzuheben. Da die Städtebauförderung jedoch nachrangig ist und es sich hierbei dann um eine Doppelförderung handeln würde, scheidet dieser Weg gegenwärtig aus.

Ergänzender Wohnungsbau häufig wichtig, aber schwierig

Das Instrument der **einkommensorientierten Förderung** (EOF) des sozialen Wohnungsbaus wurde von den Investoren zunächst als wenig attraktiv angesehen, da es mittelfristig keine auskömmlichen Kostendeckung böte. Verschiedene Unternehmen befürchteten anfangs, gerade in den kritischen Gebieten der „Sozialen Stadt“ abstinent sein zu müssen, da sie hier noch weniger als anderswo auf ihre Kosten kommen, nicht zuletzt wegen der Mieterstruktur. Ergänzender Mietwohnungsneubau jedoch wäre durchaus ein stabilisierendes Moment und könnte in bestimmten Quartieren ein wesentlicher Baustein im kommunalen Handlungskonzept sein. Die Ergänzung der EOF mittels Städtebauförderungsmitteln wird in dieser speziellen Situation als sinnvoll dargestellt.

Investiv – nicht-investiv ein Gegensatzpaar

Ein weiterer Gesichtspunkt, der häufig zur Verunsicherung führt, ist der echte oder vermeintliche **Gegensatz von investiven zu nicht-investiven Kosten**, der insbesondere auf kommunaler Ebene zu Missverständnissen und einseitigen Interpretationen führt. Dass mit einer geeigneten Begründung (in dem Sinne beispielsweise, dass soziale Maßnahmen erst den Boden bereiten für Investitionen und somit integraler Bestandteil einer Investition sind) die Rahmenbedingungen durchaus im Sinne der Projekte geprägt werden können, dessen ist man sich zuweilen nicht bewusst. Die wörtliche Interpretation führt zu einem **ängstlichen Verhalten**, bei dem gewisse Projekte gar nicht mehr weiter verfolgt werden.

Auch im Zusammenhang mit Fragen der Finanzierung wird verschiedentlich diskutiert, ob man die Programmgebiete förmlich festlegen müsse. Die Gebietsbezogenheit der Städtebauförderung und damit auch der *Sozialen Stadt* darf nicht außer Acht gelassen werden. Die förmlichen Festlegungen nach § 142 BauGB ermöglichen, soweit erforderlich, die Absicherung der weiteren Entwicklung über die diversen Genehmigungsvorbehalte nach § 144 BauGB und eröffnen Investoren die Möglichkeit der steuerlichen Absetzung nach § 7 h, 10f und 11a EstG.

Quartiers-/Bürgerfonds ist hilfreich

Das Instrument des Quartiers- bzw. Bürgerfonds ist hilfreich. Zwar wird der Fonds von den Kommunen gelegentlich als einfacher Weg angesehen, eine Vielzahl von Kleinmaßnahmen zu finanzieren: **Seine primäre Aufgabe ist jedoch, dass das Quartiersmanagement kleinere Maßnahmen der Bewohnerbeteiligung und der Öffentlichkeitsarbeit kurzfristig, unbürokratisch und eigenverantwortlich finanzieren kann („Leuchtturm-Projekte“) und damit den BewohnerInnen veranschaulichen kann, dass im Quartier ‚etwas passiert‘.**

Die Unsicherheit vieler Kommunen im Hinblick auf Finanzierungsfragen und Mittelbündelung führen von Seiten der AkteureInnen zu Wünschen, **Forderungen nach mehr und besseren Informationen**, insbesondere zu folgenden Themen:

- **Nicht-investive Maßnahmen:** Verbindliche Hinweise, welche Projekte bzw. Projektbestandteile insbesondere im Hinblick auf Personalkosten u. ä. im Rahmen des Programms förderungsfähig sind, auch für welchen Zeitraum.
- **Bündelung:** Genauere Informationen darüber, aus welchen Förderprogrammen was (mit-)finanziert werden kann, wie Subsidiarität definiert wird und welche Funktion die Mittel des Programms *Soziale Stadt* als Ergänzung haben.
- **Förderungsquoten der verschiedenen Programme:** Welche Möglichkeiten der Aufstockung durch Programm-Mittel gibt es, wie könnten solche Modelle anderer Förderungswege konzipiert werden?

Die teilweise verbreitete Hilflosigkeit der am Programm *Soziale Stadt* beteiligten Kommunen gegenüber diesen komplexen Finanzierungsfragen legt nahe, hier systematische Aufklärungs- und Beratungsarbeit zu leisten. Die von der Obersten Baubehörde inzwischen veröffentlichte Arbeitshilfe „Integrierbare Förderprogramme“ ist ein wertvoller Schritt in diese Richtung.<sup>20</sup>

## 7.2 Integration und Mittelbündelung

Bislang Mittelbündelung additiv,  
nicht integrativ

Dem Anspruch des Programms in Richtung Integration wird unterschiedlich Rechnung getragen, häufig dadurch, dass additiv, im Sinne der Subsidiarität auf der Ebene des kommunalen Haushalts vorgegangen wird. Mittel der Städtebauförderung für städtebaulich begründete Mehrkosten werden dann auf Maßnahmen, die aus anderen Ressorts, also außerhalb des Programms *Soziale Stadt* finanziert werden, aufgesattelt. Besonders hervorzuheben sind Mehrzielprojekte, die gleichzeitig mehrere Aufgaben angehen (Arbeitsmarktpolitik, Wohnungspolitik, Sozialpolitik) und dadurch einerseits eine adäquate Bearbeitung komplexer Problemlagen sowie andererseits die Kooperation verschiedener Akteure erreichen.

---

<sup>20</sup> Oberste Baubehörde: Integrierbare Förderungsprogramme, a.a.O.

Probleme der Bündelung werden deutlich, wenn es um die Anwendung der Förderbestimmungen geht. So sind dann oft aus einem ‚Fördertopf‘ nur Teile des Vorhabens förderfähig, aus einer anderen Finanzquelle andere Teile. Die gesamte Förderquote sinkt dann unter die oft zu hoch gesteckten Erwartungen. Einige Städte verweisen ausdrücklich auf solche Förderungsprobleme.

#### Fehlen von Kenntnissen und Erfahrungen

Es fehlte zunächst an umfassenden Kenntnissen und Erfahrungen, wie andere einschlägige Förderprogramme als die Städtebauförderung gefunden und dann aus ihnen Mittel zu beschaffen sind. Dies gilt für die Akteure vor Ort, wie auch für kommunale und staatliche Verwaltungen. Dies gilt nicht nur für die Bayerischen Programme, sondern auch für die Ebenen Bund und EU, sowie die Programme halbstaatlicher Organisationen. Der Veröffentlichung der Obersten Baubehörde über Integrierbare Förderprogramme kommt daher in diesem Zusammenhang große Bedeutung zu.<sup>21</sup>

Hier spielt weiter eine Rolle, in welchem Verhältnis diese verschiedenen Förderungsmöglichkeiten zueinander stehen. Der **Grundsatz der Nachrangigkeit** (Subsidiarität) spielt dabei eine problematische Rolle: Wenn jede Stelle ihre Fördertöpfe als nachrangig ansieht, ist eine Förderung nicht zu bewerkstelligen, obgleich die deutsche Übersetzung von ‚subsidiere‘ ‚helfen‘ lautet.

Die Organisation bzw. Zusammenfassung mehrerer Finanzquellen, wie sie in vielen Gemeinden zumindest angedacht ist, ist noch nicht als Mittelbündelung im Sinne von abgestimmtem Haushaltsverhalten und von abgestimmten und dementsprechend gebündelten Aktivitäten zu interpretieren. Doch auch hierzu gibt es ermutigende Einzelbeispiele. Sie beginnen bei der breit gestreuten Information aller denkbaren öffentlichen und privaten Akteure über die geplanten Maßnahmen und der Aufforderung, sich mit eigenen Interessen, Plänen und Mitteln zu beteiligen. Und sie zeigen im Ergebnis in einigen Gemeinden eine Vielfalt von öffentlichen und privaten Akteuren: städtische Ämter, Arbeitsamt, Wohnungsbaugesellschaften, Sanierungsträger, Katholisches Jugendsozialwerk, Kolpingwerk, Diakonisches Werk, Kirchengemeinden, Vereine und Verbände, Agenda 21-Gruppen, Bahn usw., und – nicht zuletzt – Einzelpersonen.

#### Positive Beispiele integrativer Mittelbündelung

Ein integrativer Ansatz, bei dem aus mehreren kommunalen Haushaltsstellen Mittel für ein Projekt eingesetzt werden, die dann mit ebenso gebündelten staatlichen Mitteln ergänzt werden, ist vereinzelt zu beobachten. So wird in München-Hasenberg in Verbindung mit der „Jungen Arbeit“, einer der wenigen Non-Profit-Organisationen, die auch Eigenkapital in Projekte einbringen können (was manches erleichtert), zusammen mit einem Wohnungsunternehmen und verschiedenen städtischen Ämtern ein Gebäude errichtet, in dem neben einem Treff mit niederschweligen Schnupperangeboten, offene Werkstätten, vielfältige Beratungs-, Gastronomie- und gewerbliche Dienstleistungsangebote (Fitnesscenter) untergebracht werden. Ähnliche Ansätze gibt es auch in Nürnberg mit der „Noris GmbH“.

In vielen Kommunen jedoch ist zu beobachten, dass sich die Segmentierung der staatlichen Förderprogramme häufig in einer ebenso segmentierten kommunalen Vorgehensweise spiegelt und damit Ansätze einer integrativen Praxis verhindert. Die konkrete Anwendung des öffentlichen Haushaltsrechts steht dem Integrationsgedanken teilweise entgegen. Für Mehrzielprojekte Geld zur Verfügung zu stellen, dessen Herkunft aus ‚ihrem‘ Amt nicht erkennbar ist, fällt häufig schwer. Mittelbündelung ist insoweit ein Stück Machtverschiebung vom Fachamt zur integrierenden, bündelnden Stelle.

---

<sup>21</sup> Oberste Baubehörde, : Integrierbare Förderprogramme, a.a.O.

Dieser Konflikt könnte gelöst werden bei einer Verlegung der Projektleitung *Soziale Stadt* in eine die Ämter übergreifende Hierarchieebene. Eine andere Lösung läge darin, dass bei einer **Budgetierung** gewisse **Kontingente aller relevanten Budgets von vornherein solchen Mehrzielprojekten wie *Soziale Stadt* zugeordnet werden**. Damit würde der Konkurrenzkampf der die Budgets verwaltenden und verantwortenden Stellen um diese Kontingente weitgehend aufgehoben werden können. Auf ein ähnliches Konzept der ressortübergreifenden, noch nicht an Projekte gebundenen Mittel wird in einem info Newsletter *Soziale Stadt* des Deutschen Instituts für Urbanistik difu hingewiesen.<sup>19</sup>

Auch bedarf es organisatorisch/inhaltlich konkreter Voraussetzungen, um dem Bündelungsanspruch gerecht werden zu können. So sollte bereits in den Integrierten Handlungskonzepten die Voraussetzung für die Bündelung geschaffen werden, indem neben der Beschreibung der Mehrzielstrategien und der Vernetzung von Maßnahmen auch hier auf Herkunft der Mittel – unterschiedliche Haushaltsstellen, Budgets – eingegangen wird. Die **Bündelungsaktivitäten müssen also bereits sehr früh, auf der Planungsebene, einsetzen** und im Haushalt und in den Budgets verankert und jedes Jahr aufs Neue modifiziert bzw. bestätigt werden. Um die Bündelungsaktivitäten zu erleichtern und von vornherein zur Konsensbildung beizutragen, empfiehlt es sich, die in Übersicht 7.1 dargestellten Merkmale in den kommunalen Handlungskonzepten zu berücksichtigen:

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung	Übersicht 7.1
<b>Notwendige Merkmale des Integrierten Handlungskonzepts zur Mittelbündelung</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziel der Maßnahme, Einzelziele, Mehrzielstruktur</li> <li>• Zielgruppe</li> <li>• Maßnahmenbeschreibung</li> <li>• Erwartete Ergebnisse</li> <li>• Träger der Maßnahme</li> <li>• Verknüpfungen zu anderen Maßnahmen, Vernetzung</li> <li>• Prioritäten, die sich auch in der Zuordnung zu Haushaltsjahren ausdrücken können</li> <li>• Gesamtkosten</li> <li>• Drittmiteleinsetz (staatl. Förderung jenseits Städtebauförderung)</li> <li>• Kosten bezogen auf den städtischen Haushalt für die einzelnen Haushaltsjahre (nächstes Jahr, 5 Jahre für MIP und ff.)</li> <li>• Aufteilung nach Haushaltsstelle(n)</li> <li>• Hinweis auf die Förderfähigkeit nach StBauFR und anderen Programmen</li> </ul>	

Erste Erfahrungen in einigen Kommunen deuten darauf hin, dass eine kontinuierliche **Dokumentation der Einzelprojekte** in Form eines ‚Laufzettels‘ hilfreich sein kann, der folgende Angaben enthält:

- Stand der Vorbereitung, Beschlusslage
- Beteiligungsschritte Bürgerschaft
- Weitere erforderliche Beschlüsse und Verfahrensschritte
- Beteiligte AkteurInnen
- Stand der unterschiedlichen Finanzierungszusagen (Bescheide und Finanzierungsplan)
- Position in der Kosten und Finanzierungsübersicht
- Organisation des Mittelflusses, Liquiditätsübersicht

Eine derartige Dokumentation dient nicht nur der laufenden Kontrolle mit Hinweisen auf noch zu leistende Arbeiten, sondern liefert auch Informationen für die verschiedenen KooperationspartnerInnen.

### 7.3 Kompetenz bei der Bündelung

Unübersichtliche Förderlandschaft

Insbesondere **kleinere und mittlere Kommunen haben erhebliche Defizite** bei der Kenntnis der zur Verfügung stehenden Fördermittel und Finanzierungsquellen auf den staatlichen Ebenen EU, Bund, Land und den halbstaatlichen Organisationen, ebenso wenig sind sie über die Vielzahl sonstiger Quellen wie Stiftungen bundes- und landesweiter Organisationen, Förderbanken etc. informiert. Bei größeren Kommunen dürfte diese Kompetenz eher vorhanden sein, kommt jedoch wegen der stark arbeitsteiligen Verfassung nur bedingt zum Tragen. Organisatorisch wäre hier wie dort **eine Stelle sinnvoll, die die Bündelung von Anfang an betreut**. Ob dies in der Verwaltung organisiert oder durch externe Kompetenz erfüllt wird, ist unerheblich.

Zusammenfassung der Funktionen bei einer Stelle

Zur Folge hätte dies, dass die Antragstellung und Mittelbündelung **durch eine Stelle der Kommunalverwaltung erfolgt bzw. koordiniert wird**. Diese Stelle sollte eng mit der Projektleitung zusammenarbeiten oder bei ihr angebunden sein. Sie sollte auch die inhaltliche und fördertechnische Koordination von der Klärung der Fördermöglichkeiten über die Antragstellung bis hin zu den Abrufen und Verwendungsnachweisen gegenüber den staatlichen Stellen oder den anderen Organisationen der Förderlandschaft (Arbeitsamt, KfW etc.) wahrnehmen.

Projektsteuerer als bündelnde Instanz

Projektsteuerer können diese Aufgabe häufig übernehmen. Sie können damit als Dienstleister der Kommunen eine außerordentliche Bedeutung bekommen, einmal weil Sie häufig über die erforderliche Querschnittskenntnisse verfügen, zum anderen weil Sie als Externe nicht in Hierarchien und Linien eingebunden sind.

Generell trifft die sicher nicht unberechtigte Kritik zu, die immer wieder von Kommunalvertretern geäußert wird: Wie solle man auf kommunaler Ebene bündeln, wenn die übergeordneten Strukturen sich schwer tun, dies auf Landes- und Bundesebene zu schaffen. Für den Erfolg des Programms ist es von großer Bedeutung, ob die geforderte Mittelbündelung gelingt. Die Schwierigkeiten der Mittelbündelung sind unübersehbar. Bislang sind die AkteurInnen weitgehend auf sich selbst gestellt. Im Grunde bedarf die Umsetzung des Gedankens einer gesetzlichen Regelung, für die jedoch zu Beginn des Programms *Soziale Stadt* kein länderübergreifender Konsens gefunden werden konnte.

## 8. Evaluation, Wirkungsanalysen

Evaluation und  
,lernender' Planungsprozess

### 8.1 Vorkehrungen zur Evaluation des Planungsprozesses und zur Ermittlung von Programmwirkungen

Die Durchführung von Evaluation und Wirkungsanalysen ist integraler Bestandteil der planerischen Konzeption des Programms *Soziale Stadt*: Ein ,lernender' Planungs- und Umsetzungsprozess, wie er für das Programm aufgrund der zur Lösung anstehenden, schwierigen Probleme erwartet wird, hat zur Voraussetzung, dass die eingeschlagenen Wege und Lösungsansätze systematisch auf ihre Eignung und Wirkung überprüft und gegebenenfalls korrigiert, optimiert werden können. Evaluation wird dabei in einem engen Zusammenhang mit der in Politik und Wissenschaft verstärkt geführten Forderung nach ,Qualitätskontrolle', ,Qualitätssicherung' und ,Qualitätsmanagement' gesehen.<sup>22</sup>

Soziale Stadt in Bayern - Begleitforschung		Übersicht 8.1
Durchführung von Evaluation, Wirkungsanalysen		
Durchführung steht bevor, entsprechende Aufträge wurden bereits/werden demnächst erteilt		5
Notwendigkeit der Durchführung erkannt / akzeptiert; Weg noch unklar		2
Notwendigkeit der Durchführung erkannt / akzeptiert; Hoffnung auf Begleitforschung		3
Problematisierung des Verfahrens; keine konkreten Absichten		3
Noch keine konkreten Überlegungen / Vorstellungen; keine Angaben		12
Summe/Basis (Programmgebiete)		25

Gravierende Bearbeitungsdefizite

Trotz dieses hohen Stellenwertes für die Umsetzung des Programms weist dieses Handlungsfeld unter allen untersuchten Feldern die weitaus gravierendsten Defizite auf:

- In 12 der insgesamt 25 Projekte wurden bisher keinerlei Überlegungen in Richtung Evaluation/Wirkungskontrolle angestellt oder waren zumindest nicht erkennbar. In dieser Gruppe befinden sich auch einige Kommunen, die erst am Anfang ihrer Beschäftigung mit dem Programm *Soziale Stadt* stehen. In diesen Kommunen ist das Fehlen jeglicher Befassung mit Fragen von Evaluation und Wirkungsermittlungen erklärlich (die nach Meinung mancher GesprächspartnerInnen ohnehin ,weit hinten' in der Handlungsabfolge steht). Weniger plausibel sind die Ergebnisse für rund zwei Drittel der genannten Fälle, die in anderen Handlungsfeldern – etwa im Bereich der BürgerInnenbeteiligung – bereits erhebliche Aktivitäten entfaltet haben. Als Begründung wurde u. a. festgestellt, dass man für Evaluation ,keine Zeit' habe, dass die Aufgabe über die Kapazität der BearbeiterInnen hinaus gehe.
- In zwei der untersuchten Projekte wurde berichtet, dass die Notwendigkeit der Durchführung von Evaluation/ Wirkungskontrolle erkannt und akzeptiert, die Schritte/ das Verfahren dazu aber noch unklar oder zwischen den beteiligten Stellen noch nicht abgeklärt worden sei. Dies gilt offensichtlich auch für die Frage, an wen entsprechende Aufträge erteilt wer-

Unklarheit über Vorgehensweise

<sup>22</sup> vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 6/7, 2001.

den können oder ob die Prüfung von Wirkungen – wie auch bisher bereits in einer eher unsystematischen Form – durch die Verwaltung selbst erfolgen kann/sollte.

#### Erwartung an Begleitforschung

- In drei weiteren Fällen wurde ebenfalls bekundet, dass die Durchführung von Evaluation/Wirkungsanalysen für notwendig gehalten wird. Entscheidende Impulse oder auch konkrete Empfehlungen würden jedoch von der Begleitforschung erwartet: Sei es, dass Ratschläge für die Durchführung vor Ort erfolgen, sei es, dass die Begleitforschung die Evaluation selbst durchführe.

#### Sozialraumbezogene Verfahren

- In einer Kommune (München) werden die Möglichkeiten geprüft, sozialraumbezogene Wirksamkeitsanalysen durchzuführen. Aufgrund entsprechender aussagekräftiger Indikatoren sollen für die Programmgebiete des Programms (oder Teile derselben) Aussagen über Veränderungen durch die Programmumsetzung im Zeitverlauf ermöglicht werden (z. B. über die Mobilität, das soziale Klima, die soziale Zusammensetzung).
- Lediglich für drei Programmgebiete (u. a. Rosenheim, Ingolstadt) wurden konkrete Angaben für die beabsichtigte Vergabe von Aufträgen (Dokumentation von Projektschritten, Ermittlung von Projektwirkungen, Evaluation) gemacht.

Ergänzend zu dieser quantitativen Situation muss erwähnt werden, dass in einzelnen Kommunen die Durchführung von Wirkungsermittlungen problematisiert wurde (Schwierigkeit der Ermittlung von Kausalitäten, Problem der Quantifizierung von Wirkungen), wenngleich Durchführungsabsichten oder -vorstellungen noch nicht bestehen oder dieser Tatbestand auf diese Weise gerechtfertigt wurde. Insbesondere wird als Möglichkeit einer Evaluation in Erwägung gezogen, die zu initiierenden Projekte daran zu messen, ob die Kommune in 10 oder 15 Jahren – als möglicher Zeitraum für strukturelle Veränderungen – dem zugrunde liegenden Leitbild nahe gekommen ist; nicht alle Kommunen aber haben ein solches ‚messbares‘ Leitbild beschlossen oder die Absicht hierzu. Andere Kommunen erwägen, den Wandlungsprozess während der Projekt-Durchführungsphase durch Externe kritisch begleiten zu lassen.

## 8.2 Erklärungen für die Defizitsituation und Schlussfolgerungen

Als Erklärungen für die dargestellte Situation sind vor allem drei Gesichtspunkte zu bedenken:

#### Kenntnisdefizite

- Evaluationsverfahren sind im Handlungsfeld Stadtplanung (der in den Kommunen in der Regel die Federführung für den Prozessablauf obliegt) bisher Neuland. Zwar waren auch bisher schon immer wieder bewertende, bilanzierende Stellungnahmen über Verfahrensabläufe, Maßnahmen etc. gefordert; diese erfolgten jedoch im Allgemeinen in subjektiver, in ihrer Grundtendenz rechtfertigender Art und Weise und kaum auf der Basis systematischen ‚Messens und Zählens‘. Auch mit dem vor allem in den 70er und 80er Jahren in einer Reihe von Kommunen durchgeführten Untersuchungen über **Sanierungsfolgen als Wirkungsforschung** in einem weit verstandenen Sinne konnte eine Tradition der Evaluation kaum aufgebaut werden. Diese Untersuchungen erfolgten in der Regel im Nachhinein und wurden durch externe Stellen – oft in kritischer Position zu den Kommunen – durchgeführt.

Methodendiskussion

- Aus der Unkenntnis entsprechender systematisch angelegter Verfahren resultiert eine Tendenz zur Infragestellung der Methoden der Evaluation, vor allem der Evaluation als Ermittlung der Wirkungen von Programmen/Maßnahmen: „Können ‚Erfolge‘ überhaupt ‚gemessen‘ werden“, „wie können die wirksamen Faktoren in verlässlicher Weise bestimmt werden?“ – dies sind etwa Fragen, die immer wieder aufgeworfen werden und in der Tendenz als Rechtfertigung für eine kritische oder zumindest abwartende Haltung herangezogen werden.

Kontrollängste

- Schließlich kann unterstellt werden, dass Evaluationsverfahren mit der Befürchtung von ‚Kontrolliert-Werden‘ verbunden sind: Kontrolle der gewählten Verfahren, der Effizienz, der Qualität der eigenen Arbeit, und daher die Einleitung entsprechender Verfahrensschritte nur zögerlich, zumindest nicht mit hoher Priorität erfolgt.

Großer Beratungsbedarf

Angesichts der festgestellten Situation in diesem Handlungsfeld, ist es erforderlich, die Kommunen durch entsprechende Informationsangebote für eine verstärkte und zugleich rationale Auseinandersetzung mit Verfahren der Evaluation zu gewinnen. Da für die Durchführung solcher Verfahrensschritte in der Regel die Dokumentation der Ausgangssituation für Maßnahmen und Handlungskonzepte erforderlich ist, müssten entsprechende Schritte ohne zeitliche Verzögerung erfolgen.

### 8.3 Prävention

Evaluation und Wirkungskontrolle planerischer Maßnahmen stehen in enger inhaltlicher Verbindung zur Prävention: dem möglichst frühen Erkennen und vorbeugendem Verhindern von Problemfeldern durch die Beobachtung des Handlungsfeldes und darauf aufbauende, gezielte Maßnahmen. Diese sind in Frühphasen auf sehr viel weniger aufwendig als zu Zeitpunkten, da sich das Problemfeld bereits verfestigt hat. Dies bedeutet, dass Prävention in vielen Fällen eine besonders wirksame Art ist, Probleme zu bearbeiten.

Günstige Voraussetzungen für Früherkennung und Prävention

Für die Früherkennung und vorbeugende Verhinderung häufiger Problemfelder in den Programmkommunen sind aufgrund der besonderen Anforderungen des Programms besonders günstige Voraussetzungen gegeben. Die qualitative Klärung der Entstehungsbedingungen und -ursachen heutiger Problemfelder, ganzheitliche Vorgehensweise bei der Problembearbeitung, wie sie das Integrierte Handlungskonzept fordert, und die Weiterentwicklung/Fortschreibung von Handlungsgrundlagen und Konzeptionen führen notwendigerweise zu einer intensiven Beobachtung und Auseinandersetzung mit den Strukturen und Entwicklungsbedingungen der Programmgebiete, aber auch ihren weiteren (kommunalen, regionalen) Umfeld. Es wird deutlich, **wie Problemfelder entstehen** und welches ihre Wirkungen sind. Auf dieser Basis könnten künftige Problemfelder besser und früher erkannt werden und in entsprechende Maßnahmen führen. Durch systematische Evaluation von Zielen, Programmen und Maßnahmen kann andererseits festgestellt werden, welchen Beitrag diese zur Lösung der Problemfelder leisten.

Transparenz des Handlungsfeldes

Insgesamt entsteht damit in den Kommunen eine weitgehende Transparenz des Handlungsfeldes, die durch Einführung einer mit einfachen Mitteln durchzuführenden laufenden Beobachtung wichtiger Bereiche (z.B. durch eine regelmäßige Sozialberichterstattung) auch unter Gesichtspunkten längerfristiger Entwicklungen noch verbessert werden könnte, ohne dass dies größere Aufwendungen erforderlich machen würde.

Prävention bisher nicht thematisiert

Aufgrund der in den Programmkommunen geführten Gespräche und ausgewerteten Materialien ist allerdings festzustellen, dass diese Möglichkeiten bisher kaum in Betracht gezogen werden, wie auch der Gedanke der Prävention nur indirekt vorkommt. Zwar haben viele der vorgesehenen oder bereits in Realisierung befindlichen Maßnahmen auch präventiven Charakter, z.B. im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit, der Berufsqualifikation, der soziokulturellen Aktivierung, der Arbeit mit ausländischen Frauen mit mangelhaften Sprachkenntnissen, in dem sie die Anhäufung oder Verfestigung von Defiziten verhindern oder dazu beitragen sie aufzulösen. Von gezielter Prävention – auch im Bereich derzeit nicht vordringlicher Handlungsfelder – kann jedoch nicht die Rede sein. Offensichtlich sind Aufmerksamkeit und Energieeinsatz vornehmlich oder ausschließlich darauf gerichtet, die derzeit drängenden Probleme zu bearbeiten oder die Voraussetzungen hierfür zu schaffen, während längerfristige Aspekte zurücktreten.

Präventive Wirkung vieler Maßnahmen

Beratungsbedarf

Mit Fortgang des Programms sollten deshalb Wege gesucht werden, wie den Kommunen die Chancen verdeutlicht werden können, die sich im Rahmen des Programms *Soziale Stadt* für Problem-Früherkennung und Prävention bieten.



## Impressum

Herausgeber  
Oberste Baubehörde im  
Bayerischen Staatsministerium des Innern  
Franz-Josef-Strauß-Ring 4  
80539 München

Redaktion  
Andreas Distler  
Karin Sandeck  
Ulrich Hach

Bearbeitung  
Wissenschaftliche Begleitforschung  
'Soziale Stadt' in Bayern  
Rolf Romaus (federführend)  
Karolus Heil  
Christian Bäumler  
Gabriele Gradl-Fey  
Eckhard P. Rieper  
Reinhard Sajons  
Herman Biehler

Der Bericht gibt die Erkenntnisse und  
Einschätzungen der Begleitforschung wieder  
und stellt nicht notwendig die Erfahrungen oder  
die Meinung der Obersten Baubehörde dar.

Dieser Bericht, Karten zu den untersuchten  
Gebieten und weitere Informationen zur  
Städtebauförderung und zur *Sozialen Stadt* in  
Bayern sind auch im Internet verfügbar unter  
[www.staedtebaufoerderung.bayern.de](http://www.staedtebaufoerderung.bayern.de) und  
[www.staedtebaufoerderung.bayern.de/schwerpunkte/  
soziale\\_stadt/soz\\_stadt.htm](http://www.staedtebaufoerderung.bayern.de/schwerpunkte/soziale_stadt/soz_stadt.htm)

Gestaltung/Satz  
Oberste Baubehörde, München  
auf der Layoutkonzeption von  
Atelier Bernd Kuchenbeiser, München

Druck  
Rieß-Druck- und Verlags-GmbH, Benediktbeuern

Diese Broschüre wurde aus chlorfrei gebleich-  
tem Papier hergestellt.

Die Veröffentlichungs- und Verwertungsrechte  
liegen beim Herausgeber.

Dezember 2002