

Dipl.-Ing. Stephan Kemper  
Prof. Dr. Klaus M Schmals



# Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwick- lung

Dortmund, April 2000

Dipl.-Ing. Stephan Kemper

Prof. Dr. Klaus M Schmals

# Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwick- lung

Expertise  
für die Schader-Stiftung

Dortmund, den 10.04.2000

<b>VORBEMERKUNGEN.....</b>	<b>3</b>
<b>I. WANDEL STÄDTISCHER PROBLEM- UND POLITIKSTRUKTUREN .....</b>	<b>7</b>
1. Wandel der Gesellschaft - Wandel der Städte .....	7
2. Gespaltene Städte .....	7
3. Komprehensive und inkrementalistische Planungskulturen .....	10
4. Wandel der Steuerungsinstrumente .....	12
<b>II. PROGRAMME DER EUROPÄISCHEN UNION UND DIE ECKPUNKTE DES BUND-LÄNDER-PROGRAMMS „DIE SOZIALE STADT“ .....</b>	<b>15</b>
1. Programme der Europäischen Union .....	16
2. Die Eckpunkte des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ .....	17
2.1 Das neue Forschungs-, Handlungs- und Kooperationsfeld „Die soziale Stadt“ .....	18
2.2 Auftaktveranstaltung und Starterkonferenz.....	19
2.3 Realisierungsschritte.....	21
3. Zusammenfassung.....	22
<b>III. PROGRAMME DER SOZIALINTEGRATIVEN STADTENTWICKLUNG IM EUROPÄISCHEN AUSLAND .....</b>	<b>24</b>
1. Sozialintegrative Stadtentwicklungsprogramme in den Niederlanden.....	24
1.1 Rahmenbedingungen .....	24
1.2 Probleemcumulatie-gebieden-beleid – Programm für Problemkumulationsgebiete (PCG-beleid) .....	25
1.3 Sociale vernieuwing – Die Politik der „Sozialen Erneuerung“ .....	29
1.4 Grote stedenbeleid – Die aktuelle Großstadtpolitik.....	30
1.4.1 Ziele, Aufgaben und Finanzierung der Großstadtpolitik.....	31
1.4.2 Evaluierung und Begleitung.....	32
1.5 Das „stedelijk beheer“ .....	35
1.5.1 Entstehung und Begriffsbestimmung.....	35
1.5.2 Struktur und Ziele des städtischen beheers.....	36
1.6 Zusammenfassung .....	39
2. Sozialintegrative Programme der Stadterneuerung in England .....	42
2.1 Rahmenbedingungen .....	42
2.2 Estate Action .....	44
2.3 City Challenge.....	45
2.4 Single Regeneration Budget & Challenge Fund.....	47
2.4.1 Ziele des Single Regeneration Budget.....	48
2.4.2 Fördergegenstand des Single Regeneration Budget.....	49
2.4.3 Organisationsstruktur des Single Regeneration Budget .....	49
2.5 New Deal for the Communities .....	52
2.5.1 Zielsetzung von New Deal.....	52
2.5.2 Umsetzungsverfahren von New Deal.....	53
2.6 Zusammenfassung .....	56

<b>3. Stadtpolitik für benachteiligte Quartiere in Frankreich</b> .....	<b>59</b>
3.1 Vorbemerkungen .....	59
3.2 Entwicklung und Handlungsrahmen der Stadtpolitik in Frankreich .....	59
3.3 Sozialorientierte Stadtpolitik für benachteiligte Quartiere.....	63
3.3.1 Legislative Verankerung der sozialorientierten Stadtpolitik .....	64
3.3.2 Administrativer Rahmen der Stadtpolitik.....	65
3.3.3 Die Organisation der Quartierserneuerung auf lokaler Ebene: Akteure, Steuerungsinstrumente, Finanzierung .....	67
3.4 Zusammenfassung .....	77
 <b>IV. PROGRAMME DER INTEGRIERTEN STADTTEILENTWICKLUNG IN AUSGEWÄHLTEN BUNDESLÄNDERN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND</b> .....	 <b>79</b>
 <b>1. Das „integrierte Handlungsprogramm“ der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen für   „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“</b> .....	 <b>79</b>
1.1 Entstehungszusammenhänge und Ziele des Programms .....	79
1.2 Handlungsschwerpunkte und Fördermodalitäten .....	80
1.3 Akteure, Vernetzung der Akteure und Programmsteuerung .....	82
1.3.1 Programmsteuerung auf Landesebene .....	82
1.3.2 Kommunale und stadtteilbezogene Prozesssteuerung .....	83
1.4 Zusammenfassung und Ergebnisse .....	89
 <b>2. Sozialintegrative Stadterneuerungsprogramme in Hamburg</b> .....	 <b>93</b>
2.1 Rahmenbedingungen .....	93
2.2 Programm zur Armutsbekämpfung.....	94
2.2.1 Organisationsstruktur des Programms auf Senats- bzw. Stadtebene .....	94
2.2.2 Lokale Prozesssteuerung .....	95
2.3 Das Programm „Soziale Stadtentwicklung“ .....	98
2.3.1 Ziele und Handlungsschwerpunkte der Sozialen Stadtentwicklung in Hamburg.....	98
2.3.2 Organisationsstruktur und Programmsteuerung .....	100
2.3.2 Stadtteilbezogene Prozesssteuerung des Stadtentwicklungsprogramms (STEP) .....	102
2.3.3 Finanzierung und Förderung .....	104
2.4 Zusammenfassung .....	105
 <b>3. Die Hessische Gemeinschaftsinitiative HEGISS</b> .....	 <b>108</b>
3.1 Rahmenbedingungen.....	108
3.2 HEGISS – Hessische Gemeinschaftsinitiative zur Sozialen Stadt .....	109
3.2.1 Ziele der Initiative .....	109
3.2.2 Projektbausteine zur lokalen Programmumsetzung .....	110
3.2.3 Aufgaben und Prozesssteuerung auf Landesebene .....	112
3.3 Das Nordstadtprojekt in Kassel – Beispiele für eine lokale Prozesssteuerung.....	114
3.3.1 Organisationsstruktur .....	115
3.3.2 Netzwerkarbeit im Stadtteil – Stadtplanung, Sozial- und Jugendplanung, Arbeitsmarktpolitik .....	118
3.4 Zusammenfassung .....	119
 <b>4. Sozialintegrative Stadtentwicklungspolitik in Ostdeutschland</b> .....	 <b>122</b>
4.1 Ausgangslage für die Stadterneuerungspolitik in Ostdeutschland .....	122
4.2 Das URBAN-Programm - Europäische Strukturpolitik in Ostdeutschland .....	123
4.3 Die Landesinitiative URBAN 21 – Stadterneuerungspolitik in Sachsen-Anhalt .....	125
4.3.1 Zielsetzung der Landesinitiative.....	125
4.3.2 Stadtteilbezogene Umsetzung von URBAN 21 am Beispiel Halle-Silberhöhe .....	127

---

4.4 Fallbeispiele aus Leipzig/Sachsen .....	129
4.4.1 Programmelemente der sozialintegrativen Stadtentwicklungspolitik in Leipzig .....	129
4.4.2 Umsetzung eines lokalbezogenen integrierten Handlungsansatzes .....	133
4.5 Zusammenfassung .....	135
<b>V. STADTTTEILE MIT BESONDEREM ENTWICKLUNGSBEDARF – EINBLICKE UND AUSBLICKE.....</b>	<b>139</b>
1. Entwicklungsverläufe integrierter Politikansätze.....	139
2. Steuerungsnetzwerke – Unterschiede und Gemeinsamkeiten .....	141
3. „Lernpunkte“ aus dem In- und Ausland.....	143
4. Ausblick.....	147
<b>ANHANG .....</b>	<b>148</b>
A.1 Literatur.....	148
A.2 Abbildungen.....	156
A.3 Anmerkungen zu den Verfassern .....	157

## Vorbemerkungen

Im Rahmen dieser Expertise wird darüber berichtet, vor welchem gesellschaftlichen Hintergrund, mit welchen Zielen, Akteuren und Steuerungsinstrumenten das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ entwickelt wird (vgl. Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 1999). Parallel hierzu gilt es darüber zu informieren, wann, wie und warum vergleichbare Programme in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union entstanden und welche Resonanz sie in der Bundesrepublik Deutschland finden.

Die Interpretation der einzelnen in- und ausländischen Programme, Akteurskonstellationen und Steuerungsinstrumentarien durch Wissenschaft, Politik, Verwaltungsfachleute und Praktiker ist Gegenstand des Kolloquiums „Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms 'Die soziale Stadt'“ der Schader-Stiftung selbst. Ein weiteres Anliegen der Fachtagung ist es, vor dem Hintergrund von Stadtentwicklung, Programmzielen und Steuerungsinstrumenten danach zu fragen, wo vor den vereinbarten Zielen möglicherweise Defizite der politischen Steuerung liegen könnten.

Als zentrale Frage für das Kolloquium wurde durch die Schader-Stiftung folgender Zusammenhang ausgewählt:

- Wie kann Politik die gewünschten Verbesserungen sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer u. a. Art in benachteiligten Stadtteilen erreichen? Weitere Fragen sind:
- Kann die erforderliche Zusammenarbeit erreicht werden? Wie sind die ressort- bzw. handlungsfeldspezifischen Herangehensweisen miteinander vereinbar? Welche Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen ist nötig und möglich?
- Was ist die richtige Mischung aus „top down“ und „bottom up“?
- Welche Steuerung ist erfolgversprechend? Ist der Erfolg abhängig von den unterschiedlichen Bedingungen, die in den geförderten Stadtteilen vorliegen? Wie wirkt sich die variierende Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure aus?

Um die Expertise zu ermöglichen, waren wir auf die Kooperation von Fachleuten im In- und Ausland angewiesen. An dieser Stelle möchten wir uns für die großzügige Unterstützung bedanken: in Frankreich bei Herrn R. Kemper und in England bei Herrn Ch. Starke. Unser Dank gilt gleichermaßen den programmverantwortlichen Fachleuten aus Halle und Leipzig (den Herren M. Wittenberg und S. Gabi), aus Kassel und Wiesbaden (Frau A. Boos-Krüger und Herrn R. Raabe), aus Hamburg (Frau U. Lierow und Herrn T. Krüger), aus Dortmund und Gelsenkirchen (den Herren K. Austermann und S. Rommelfanger) sowie vom Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin (Frau H. Becker und Herr R. Sander). Ohne diese materialreiche Unterstützung wäre diese Expertise für das neue integrierte Politikfeld in dieser Form nicht möglich gewesen.

# I. Wandel städtischer Problem- und Politikstrukturen

## 1. Wandel der Gesellschaft - Wandel der Städte

Die Polarisierung, Segregation und Schließung besser und schlechter versorgter Gruppen im städtischen Raum sind Tendenzen, die nicht nur die westeuropäische Gesellschaft seit Mitte der 80er Jahre bestimmen (vgl. Hradil/Immerfall 1997; und Toepel/Sander/Strauss 2000). Diesbezüglich beeinflusst ein Wechselwirkungsverhältnis aus globalen, nationalen, regionalen und lokalen Bestimmungsfaktoren unterschiedlicher Intensität die Entwicklungsmöglichkeiten der westeuropäischen Städte (Heitmeyer/Dollase/Backes 1998). Für globale Verursachungszusammenhänge steht u.a. ein zunehmend wirksam werdendes Netz aus internationalen Beziehungen, Konkurrenzen und Mobilitäten (vgl. Soja 1995; Sassen 1996; oder Beck 1997). Als nationale, regionale und lokale Beeinflussungsfaktoren rücken ein Wandel der Werte, der Steuerungspolitik, der technologisch vermittelten Produktions- und Arbeitsverhältnisse, der Sozialstruktur sowie der (Aus-)Bildungsverhältnisse ins Zentrum der städtischen Entwicklung (Glatzer/Ostner 1999; Klages/Hippler/Herbert 1992). Die Globalisierung der Märkte und Entscheidungsstrukturen sowie die Pluralisierung der Lebensstile zehren dabei politisch errungene Sicherungssysteme und Mitbestimmungsmodelle auf. In diesem Prozess werden nicht zuletzt die alltäglichen Lebensstile nachhaltig umgeformt (Hanesch 1997 und 1999).

## 2. Gespaltene Städte

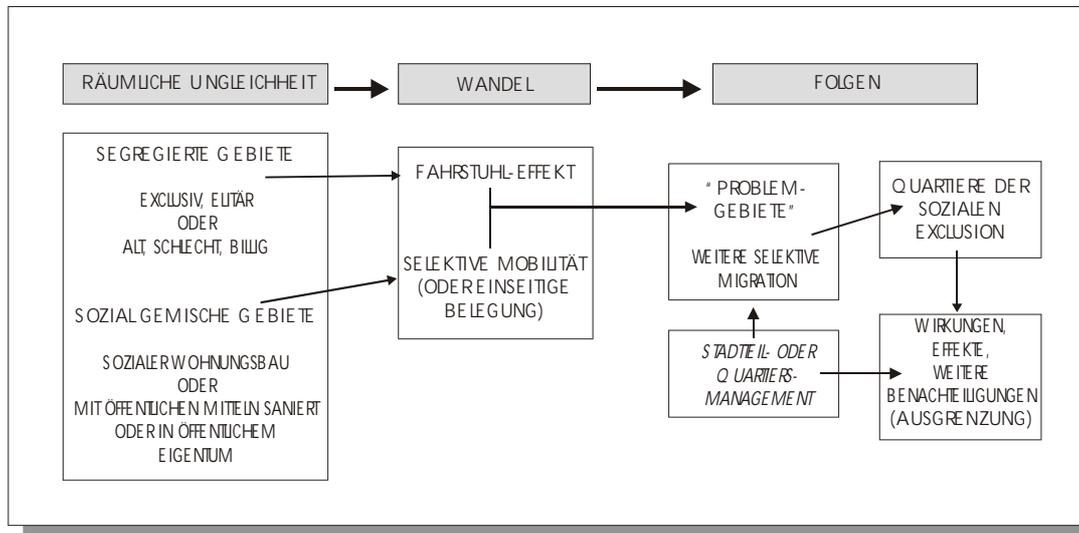
Der soziale Wandel der westlichen Gesellschaft erfasste und wandelte die einzelnen Nationalstaaten Westeuropas zu unterschiedlichen Zeitpunkten, in unterschiedlicher Schärfe und Geschwindigkeit. So erreichte der Prozess der Deindustrialisierung – aus historischen Bedingungen und aus Gründen der wirtschaftlichen Verflechtung – zuerst Großbritannien, später die Niederlande, Frankreich oder Deutschland. So kann die Bundesrepublik Deutschland möglicherweise einiges von den Ländern lernen, die bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit sozialräumlichen Disparitäten und sozialen Konflikten in den Städten konfrontiert worden sind und somit - mehr oder weniger konsequent - neue Steuerungskonzepte in Politik, Verwaltung und Gesellschaft entwickeln mussten.

Dennoch kann man in den einzelnen Ländern, Regionen und Städten Westeuropas nicht von homogenen, sozialräumlichen Entwicklungen sprechen. So stellen sich etwa die städtischen Probleme in altindustrialisierten Regionen - wie z.B. dem Ruhrgebiet - anders dar als in Räumen, die - wie Frankfurt am Main oder München - eher durch den Dienstleistungssektor bestimmt sind. Ähnlich unterschiedlich zeigen sich - an den Beispielen Kassel und Leipzig - auch die Entwicklungsprobleme in den Städten Ost- und Westdeutschlands. Nicht zuletzt bestimmen auch die Leitlinien der Stadtentwicklungspolitik Lage und Ausmaß aktueller Probleme. Gerade Frankreich oder die ehemalige Deutsche Demokratische Republik konzentrierten sich - wie die Beispiel Vaulx-en-Velin in Lyon oder Halle-Silberhöhe zeigen - stark auf die Planung und den Bau von Vorstädten oder Städten am Stadtrand.

Konnte man bei Großstädten wie Bochum, Bremen, Duisburg oder Oberhausen in den frühen 70er Jahren vielleicht noch von Arbeiterstädten, von Orten der industriellen Produktion sprechen, so lösen sich diese relativ homogenen sozialräumlichen Strukturen seitdem schrittweise auf. In den 80er und 90er Jahren erweist sich dieser Transformationsprozess als abermals fortgeschritten. Heute machen uns Studien über Städte wie Brandenburg und Leipzig (vgl. Vester u.a. 1995) oder Reutlingen, Oberhausen und Hannover (vgl. Vester u.a. 1993) durch unterschiedlich strukturierte Beharrungs- und Bewegungsmilieus darauf aufmerksam, dass sie sich in einem grundsätzlichen Veränderungsprozess befinden. Weiter fortgeschritten scheint dieser milieu- und lebensstilzentrierte Differenzierungsprozess in metropolitanen Quartieren wie Schöneberg-Nord in Berlin. Berking/Neckel (1990) entdeckten in diesem Mikroraum das Neben- und Miteinander einer Vielzahl unterschiedlich versorgter und agierender Lebensstilgruppen. Nicht zuletzt stellten Kapphan/Häußermann (1998) in ihrer Studie „sozialorientierte Stadtentwicklung“ die Kulisse einer kleinteiliger werdenden - unterschiedliche Interessen verfolgenden - Gruppenstruktur im Sozialraumgefüge Berlins fest. Sie dokumentierten seit dem Jahr 1990 eine Zunahme der Umzüge und beschrieben im Umzugsverhalten der betrachteten Haushalte eine stark ausgeprägte „selektive Mobilität“.

Das bedeutet u.a., dass die sozialen Gruppen, die den gewandelten Anforderungen der Gesellschaft gewachsen sind, sich - aus städtebaulichen, infrastrukturellen oder soziokulturellen Gründen - verstärkt in von ihnen bevorzugte Quartiere zurückziehen und sich in diesem Prozess häufig auch aus ihrer Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft verabschieden. Auf der Strecke bleiben Menschen, die durch Versorgungsdefizite aus eigener Kraft immer weniger mit dem Modernisierungsprozess der Gesellschaft Schritt halten können. Gruppen, deren Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten geringer werden, sammeln sich zunehmend in schlecht ausgestatteten Räumen oder müssen - aus soziokulturellen oder ökonomischen Gründen - ihre bisherigen Lebensräume aufgeben.

Abbildung 1: Wirkungskette sozialräumlicher Segregation



Quelle: Häußermann 2000, S. 17

In den 70er Jahren wurden soziale Ungleichheit und die Verteilung sozialer Gruppen im städtischen Raum (residentielle Segregation) u. a. im Rahmen der Disparitätenthese beschrieben und erklärt (vgl. Offe 1973). Dabei wurde die Strukturierung und die Verteilung sozialer (Problem-)Gruppen im Raum durch die historischen und ökonomischen Verhältnisse, Formen des politisch-administrativen Handelns und den Wertewandel der Gesellschaft interpretiert. In den 80er Jahren wurden diese sozialräumlichen Erklärungsansätze mit dem Konzept der dreigeteilten - der schrumpfenden, stagnierenden und wachsenden - Stadt weiterentwickelt (vgl. Häußermann/Siebel 1987) und zuletzt durch P. Marcuse's Konzept der „quartered city“ verfeinert. Dabei unterschied Marcuse (1998) die Stadt der Herrschaft und des Luxus, die gentrifizierte Stadt, die mittelständische Stadt, die Mieter-Stadt und die aufgegebene Stadt. Den oberen sozialen Gruppen, zu der die „Power Elite“ und Teile privilegierter Dienstleistungsgruppen zählen, werden als Sozialraum bzw. Wohn-Raum die Luxusgegenden und der Raum der gentrifizierten Stadt zugeordnet. Die mittleren sozialen Gruppen siedeln sich in der suburbanen Stadt an. Die unteren sozialen Schichten bestehen einerseits aus Teilen der unteren Dienstleistungsgruppen, die in Mietwohnungen leben und setzen sich andererseits aus der „underclass“ und marginalisierten Gruppen zusammen (vgl. Kronauer 1998), die in der sogenannten aufgegebenen Stadt leben müssen (vgl. Krätke 1995; oder Hennig 1996). Anknüpfend und aufbauend auf den Programmen einzelner Bundesländer zeigt die Auswahl von Modellprojekten durch das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ beispielhaft (vgl. DIfU 2000), dass entsprechende Spaltungs-, Segregations- und Polarisierungstendenzen in Ansätzen auch in deutschen Städten zu finden sind.

D.h., in den meisten deutschen Städten entstanden in parallelen Entwicklungsverläufen Lebensräume für gut versorgte, ausreichend versorgte, prekarierte oder an den Rand der Gesellschaft gedrängte soziale Gruppen. Gerade die Gruppen junger, älterer, alleinerziehender, zuwandernder oder kranker Menschen, die durch Merkmale wie schlecht bezahlte Arbeit, Teilzeitarbeit, Arbeitslosigkeit, geringe oder fehlende Ausbildung und Qualifizierung und Obdachlosigkeit zu beschreiben sind, bestimmen zunehmend nicht nur das Bild städtischer Quartiere und Vorstädte, sondern zunehmend die Qualität ganzer Stadtteile.

### 3. Komprehensive und inkrementalistische Planungskulturen

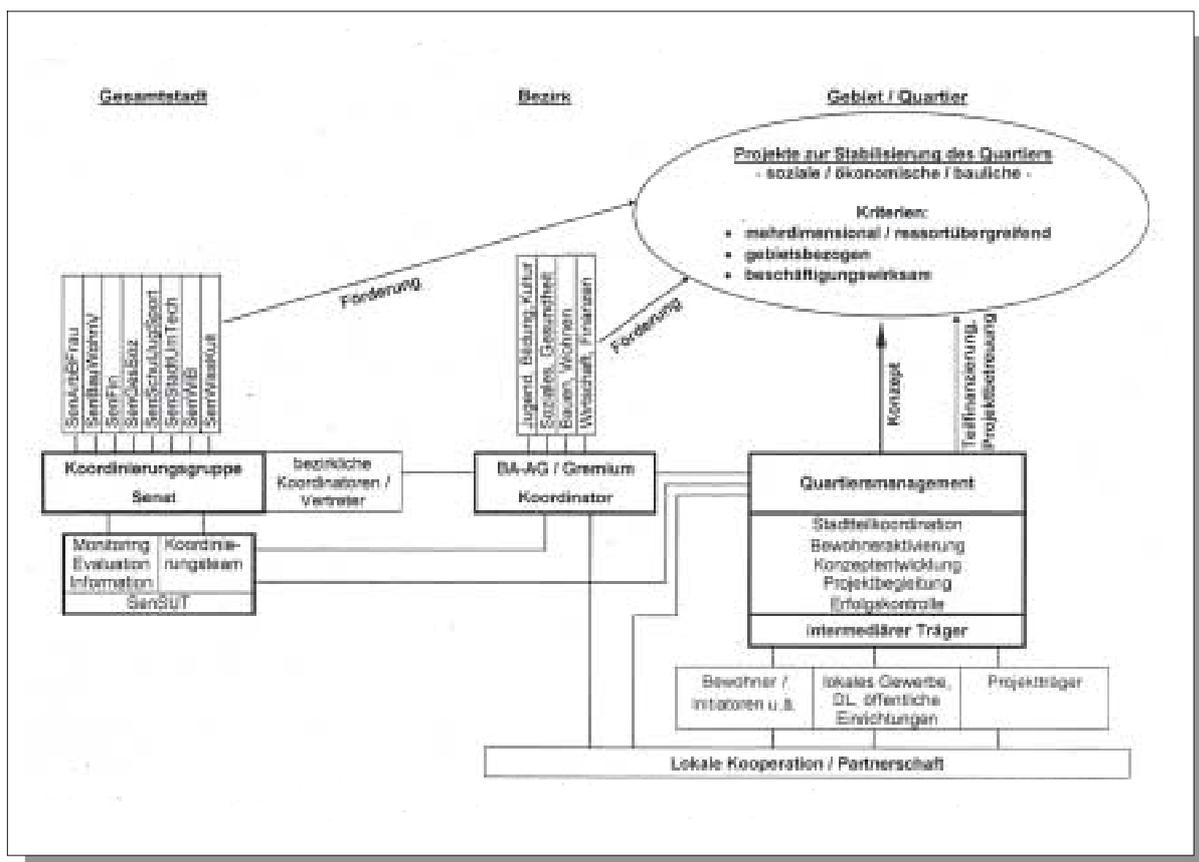
Planungskulturen bzw. der Wandel von Planungskulturen, die institutionelle Binnenstruktur und die politischen Entscheidungsstrukturen differieren in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erheblich. So ist die politische Kultur Deutschlands in diesem Handlungsfeld – vor einer rahmensetzenden Funktion des Bundes – durch einen selbstbewusst vorgetragenen Föderalismus der Bundesländer und eine „relative Machtlosigkeit“ der Kommunen geprägt. Frankreich wird nach wie vor durch eine Politik bestimmt, die auf der zentralstaatlichen Ebene entwickelt und - vermittelt über vielfältige staatliche Institutionen - auf der lokalen Ebene umgesetzt wird. England experimentiert – wenigstens in dem Regierungszeitraum von M. Thatcher bis zu T. Blair – sowohl mit markt- und wettbewerbsorientierten als auch „New Deal“-Steuerungsmodellen.

Gemeinsam ist den westeuropäischen Staaten ein relativer Wandel der Planungskultur von der sektoralen Entwicklungsplanung zur maßgeschneiderten Projektentwicklung: Mit kleinräumigen, problemorientierten und partizipatorischen Steuerungskonzepten reagierten Stadtplanungsfachleute, Politiker und Verwaltungsfachleute auf die Wirkungsweise großflächiger, klientelenspezifischer und bürokratischer Steuerungs- und Kontrollinstrumente, deren Zielerreichungsgenauigkeit immer weniger gegeben schien (vgl. Sieverts/Ganser 1993).

Planungsphilosophisch verweist dieser Paradigmenwechsel u. a. auf Überlegungen von Karl R. Popper: „Der typische Stückwerk-Ingenieur wird folgendermaßen vorgehen. Er mag zwar eigene Vorstellungen von der idealen Gesellschaft 'als Ganzem' haben – sein Ideal wird vielleicht die allgemeine Wohlfahrt sein –, aber er ist nicht dafür, dass die Gesellschaft als Ganzes neu geplant wird. Was immer seine Ziele sein mögen, er sucht sie schrittweise durch kleine Eingriffe zu erreichen, die sich dauernd verbessern lassen“ (ders. 1987, S. 53). Karl Ganser und Thomas Sieverts formulierten vor diesem Hintergrund die neue Planungskultur: „Die Anhänger einer sozial und ökologisch orientierten Reformpolitik mit Anspruch auf Rationalität und Transparenz nutzen die vorhandenen instrumentellen Möglichkeiten zu einer Politik des 'perspektivischen Inkrementalismus'. Der 'Inkrementalismus' ist in der Planungs-

theorie der gescholtene oder auch gelobte Gegenpart einer 'comprehensive policy'. Mit dem vorgestellten Adjektiv ist die Vielzahl von kleinen Schritten gemeint, die sich auf einen perspektivischen Weg machen. Im theoretischen Anspruch ist dies sicher der 'kleinere Bruder' der integrierten Entwicklungsplanung, in der praktischen Politik könnte man darin durchaus auch den 'erfolgreicheren' Nachkommen sehen“ (dies. 1993, S. 35). Entstanden ist vor dem Wandel der Planungskulturen mit dem „Stedelijk beheer“ in den Niederlanden, dem „contract de ville“ in Frankreich, „City Challenge“ und „New Deal for the Communities“ in England, „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ in Nordrhein Westfalen, „Gemeinschaftsinitiative HEGISS“ in Hessen, „Soziale Stadtentwicklung“ in Hamburg oder dem „Quartiersmanagement“ in Berlin eine vielfältige Programmfamilie, die ihre Differenziertheit aus der Qualität der städtischen Probleme und der Spezifik der Steuerungsinstrumente erfahren hat (vgl. Alisch 1998).

Abbildung 2: Das Steuerungsmodell des Quartiersmanagements in Berlin



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 1996

Probleme und Entwicklungspotentiale der Städte und Regionen an der Schnittstelle von Globalisierungs- und Lokalisierungsprozessen, die institutionelle Verfasstheit der jeweiligen Ge-

sellschaft, die praktizierte Planungskultur und die entwickelte Form der Betroffenenbeteiligung bestimmen gegenwärtig in vielfältiger Weise die Wahrnehmung, Aushandlung und Lösung soziokultureller Probleme auf der quartierlichen Ebene und somit die Konkurrenzfähigkeit der Städte.

## 4. Wandel der Steuerungsinstrumente

In den zurückliegenden Jahren versuchten Politik und Verwaltung im Rahmen klar formulierter Fachpolitiken, Durchführungsverordnungen und eindeutig zugeordneter Haushaltstitel auf der städtischen Ebene aufbrechende Probleme zu bearbeiten. Dabei ist etwa der Bezug von Arbeitslosenhilfe oder von Sozialhilfe, die Zuteilung einer Qualifizierungsmaßnahme, die Bewilligung städtebaulicher Maßnahmen oder die Belegung von öffentlich gefördertem Wohnraum durch Paragraphen des Sozialgesetzbuches, des Bundessozialhilfegesetzes, des Baugesetzbuches, des Wohnungsbaugesetzes oder des Wohnungsbindungsgesetzes klar geregelt, ohne dass die einzelnen Steuerungsinstrumente problem-, situations- und klientelspezifische Spielräume eröffnen. Angesichts knapper öffentlicher Mittel erkannte man dabei schrittweise, dass im Rahmen dieser politisch-administrativen Regelungsnetzwerke zwar ein gewisser Versorgungsstandard aufrechterhalten und die Pflichtaufgaben der öffentlichen Hand erfüllt werden konnten, sich aber eine größer werdende Personengruppe (z.B. der Langzeitarbeitslosen) formierte, die aus eigener Kraft immer weniger in der Lage ist, ihre Interessen wahrzunehmen: Vor der politisch-ökonomischen Wahrnehmung dieser größer werdenden Gruppen prekär oder schlecht versorgter und sozial ausgegrenzter Haushalte, entwickelten sich – in unterschiedlicher Geschwindigkeit, Steuerungsqualität, Maßnahmenorientierung, Betroffenenbeteiligung oder Mittelausstattung – schrittweise sozialintegrative Stadtteilerneuerungskonzepte (vgl. Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung 1999).

Stadtpolitik konnte vor diesem Hintergrund näher zu den von gesellschaftlichen Modernisierungsprozessen negativ Betroffenen herangerückt werden. Hierdurch sind die Interessen, Bedürfnisse und Potentiale der zu berücksichtigenden Gruppen eindeutiger zu erkennen, maßnahme- und mittelorientiert präziser zu steuern, und die öffentlichen Mittel effizienter einzusetzen. Inwieweit mit diesem Wandel der Politikformen auch ein Abbau sozialräumlicher Disparitäten gelingt, wird gegenwärtig von den Programmverantwortlichen und Programmgestaltern engagiert diskutiert. Dabei treten nochmals zentrale Aspekte des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ in den Mittelpunkt der Diskussion. Gemeint sind damit Fragen nach einem adäquaten Verhältnis von „investiven und konsumtiven Maßnahmen“, von „bottom up und top down“ Steuerungspolitiken, von „privaten und öffentlichen Planungsakteuren“ oder Fragen nach einem problemadäquaten Verhältnis von „autonomen Verfügungsfonds und programmgesteuerter Mittelverwendung“ (etwa in Hamburg). Diskussionen,

die gegenwärtig durch differenzierte Evaluierungsverfahren (in England, in Frankreich oder in den Niederlanden; in Hamburg, in Hessen oder in Nordrhein Westfalen) sowie durch quartiersnahe Monitoring-Konzepte (in den Niederlanden) unterstützt werden.

Von generellem Interesse ist in diesem Zusammenhang auch der konzeptionelle Wandel von harten zu weichen, von fachpolitischen zu ressortübergreifenden Steuerungsinstrumenten. Dabei umreißen investive Maßnahmen etwa der Stadterneuerung in ihrer klassischen Instrumentalisierung ein großes Spektrum harter Steuerungsinstrumente. Die Einrichtung von Verfügungsfonds in Hamburg stellen zur Stärkung endogener Potentiale vor Ort eine neue Qualität weicher und dabei sehr sensibler Steuerungsinstrumente dar. Mit Steuerungsinstrumenten können einzelne Paragraphen etwa des Baugesetzbuches gemeint sein, über die öffentliche Zuwendungen oder die Kooperation öffentlicher und privater Planungsakteure geregelt werden (vgl. etwa § 11 BauGB zum Städtebaulichen Vertrag). Steuerungsinstrumente können – wie etwa die Erhaltungssatzung – auch ein Bündel von Paragraphen zusammenfassen (vgl. etwa die §§ 172 ff. des BauGB). Nicht zuletzt kann aber auch das vertikal und horizontal aufgespannte „integrierte Handlungsprogramm der Landesregierung NRW für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ insgesamt als Steuerungsinstrument verstanden werden. Dass sich auf die Kommune bezogene Steuerungskonzepte gegenwärtig in konzeptioneller Hinsicht zwischen den Polen „New Public Management“, „alternative Modernisierer“ und „traditionelle Modernisierer“ entfalten, hob H. Heinelt in differenzierter Form hervor (ders. 1997, S. 15 ff.).

## **Und so ist die Expertise gegliedert**

Zu Beginn der Expertise sollen die zentralen Förderprogramme und -politiken der europäischen Union zur Überwindung sozialräumlicher und ökonomischer Disparitäten in bestimmten Regionen erläutert werden, gefolgt von einer Strukturskizze des neuen Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“. In den darauf folgenden Kapiteln stellen wir mit den Niederlanden, England und Frankreich zuerst drei ausländische Beispiele der sozialintegrativen Stadtteilentwicklung vor. Ihnen folgen mit Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Sachsen unterschiedlich weit entwickelte Programme auf der Ebene der deutschen Bundesländer. Mit den Aspekten Rahmenbedingungen, Entwicklung des Programms, Akteure und Steuerungsinstrumente, Fallbeispiele und erste Ergebnisse versuchten wir den einzelnen Kapiteln eine annähernd vergleichbare Struktur zu geben. Abgeschlossen wird die Expertise durch eine vergleichende Gesamtzusammenfassung.

Unübersehbar sind in den analysierten Programmen die politischen Zielsetzungen „mehr soziale Gerechtigkeit“, effektiver Umgang mit knapper werdenden öffentlichen Mitteln, Stärkung endogener Potentiale und ein Lernen von „benachbarten Programmen“. Dies geschieht vor

der Erfahrung, dass sozialräumliche Benachteiligungen viel mit gesellschaftlicher Chancengleichheit zu tun haben. So soll in Zukunft verstärkt auf präventive Maßnahmen geachtet werden, da sich für die Gesellschaft eine wiederholte Aufwertung von „Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf“ als sehr kostspielig erweist.

## II. Programme der Europäischen Union und die Eckpunkte des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“

### Vorbemerkungen

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ wurde mit einer „Starter-Konferenz“ am 1. und 2. März 2000 vor einer Teilnehmerkulle von über 900 Fachleuten im „Haus der Kulturen der Welt“ in Berlin auf eine erwartungsvolle Reise gebracht. Dieses eher allgemein skizzierte Programm spannt mit seiner Verankerung auf der Ebene der Europäischen Union und seinen Gestaltungsebenen „Stadtteil und Quartier“ einen großen Bogen.

Wenngleich die Europäische Union für die Vernetzung der Mitgliedstaaten und die Deutsche Bundesregierung für den nationalen Rahmen des Programms und für das Konzept der Koordinierung der Bundesländer verantwortlich zeichnen, sind doch die Länder die dominierenden Akteure. Letztere entwickeln in enger Tuchfühlung mit den Gemeinden und Bezirken die notwendigen Steuerungsnetzwerke, Akteurskonstellationen, Maßnahmekataloge und Mittelzuweisungen, um ungleiche Entwicklungen, den Verfall von Bausubstanz und Infrastrukturen sowie die Verarmung großer sozialer Gruppen zu verhindern.

Im Folgenden werden zentrale Förderprogramme und -initiativen der Europäischen Union dargestellt, insoweit sie die Entwicklung des Programms „Die soziale Stadt“ vorangebracht haben. Sodann werden die zentralen Ziele, Akteursgruppen, Steuerungsinstrumente und Modellprojekte des Programms „Die soziale Stadt“ vorgestellt. Dabei wird deutlich, dass das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ mit der Städtebauförderung, dem ExWoSt-Programm, der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (1999) oder den Beschlüssen der ARGEBAU auf eine Vielzahl von Vorläuferprogrammen und Positionspapieren zurückgreifen kann. Nicht zuletzt können die Verantwortlichen für das Programm „Die soziale Stadt“ - wie in den folgenden Kapiteln dargestellt - auf ausländische Erfahrungen und entsprechende Vorarbeiten der Bundesländer zurückgreifen.

## 1. Programme der Europäischen Union

Zentrale Steuerungsinstrumente der Europäischen Union zur Überwindung ökonomischer und sozialer Disparitäten sind die drei Strukturfonds EFRE (Europäische Fonds für Regionale Entwicklung), ESF (Europäische Sozialfonds) und EAGFL (Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft). Im Zeitraum der Jahre von 1994 bis 1999 waren diese Fonds mit 154,5 Mrd. ECU ausgestattet. Die Mittel wurden im Rahmen von sechs Zielen verwendet. Dabei genossen die Ziel-1-Gebiete (hierzu zählen auch die Neuen Bundesländer) die höchste Förderpriorität. Ein Teil dieser Mittel stand auch für die sogenannte Gemeinschaftsinitiativen wie z.B. URBAN zur Verfügung. Sie wurde im Juni 1994 nach einer Pilotphase ins Leben gerufen (vgl. Europäische Kommission 1994).

Ausgewählt wurden im Rahmen dieser Initiative für städtische Gebiete acht ostdeutsche Städte (Berlin, Brandenburg, Halle, Magdeburg, Erfurt, Chemnitz, Rostock und Zwickau) sowie vier westdeutsche Kommunen (Bremen, Duisburg, Kiel und Saarbrücken). Mit URBAN wurden die Ziele verfolgt, in den ausgewählten Stadtquartieren kritische soziale und wirtschaftliche Lagen und – durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Förderung von Humanressourcen, die Verbesserung der soziokulturellen Infrastruktur und Umweltbedingungen sowie durch die Einbeziehung lokaler Akteure – die Lebensqualität zu verbessern.

Zentrale Ergebnisse einer Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN durch das DIFU sind:

- Der entwickelte integrierte Ansatz mit der Bündelung von Mitteln und Maßnahmen hat sich bei der Lösung komplexer Probleme auf der Quartiersebene bewährt. Als ebenfalls gelungen wird die Vernetzung von unterschiedlichen europäischen und nationalen Förderprogrammen (EFRE, ESF, Städtebauförderung und Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)) gesehen.
- Quartierliche Probleme wurden vernetzt sowohl auf der baulich-räumlichen als auch beschäftigungspolitischen oder ökologischen Ebene bearbeitet. Nicht zuletzt waren die
- kleinräumliche Abgrenzung eines Fördergebiets und die zentrale Koordination des Projekts eine der zentralen Erfolgsbedingungen (vgl. Toepel/Sander/Strauss 2000, S. XII ff. und 52 ff.).

Einerseits stellt die Gemeinschaftsinitiative URBAN ein wichtiges Steuerungsinstrumentarium dar. Mit ihm könnten Veränderungsimpulse in städtische Quartiere getragen werden. Andererseits tauchen mit diesem Instrumentarium über die Kofinanzierung weitere wichtige Instrumentarien der Statterneuerung auf. D.h., die „Aktionen, die Gegenstand einer Kofinanzierung durch die Strukturfonds sind, müssen gemäß Artikel 7 der Koordinierungsverordnung den Gemeinschaftspolitiken und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften entsprechen“ (ebd.).

Vor diesem Hintergrund können auch kommunale Handlungsfelder und politische Schwerpunktsetzungen umstrukturiert werden. Soweit ein Blick auf das URBAN-Programm, das im Rahmen der Evaluierung durch das DIFU unter Vernetzungsgesichtspunkten und Vertiefung der „Kernelemente von URBAN“ für eine Fortführung empfohlen wurde (vgl. ebd.).

## 2. Die Eckpunkte des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“

Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ baut auf einer Reihe nationaler Förderprogramme (Städtebauförderung und ExWoSt), Länderinitiativen und westeuropäischer Programme (wie wir sie in den Kapiteln III und IV dieser Expertise in aller Kürze darstellen werden) auf. Bevor nun über das Programm „Die soziale Stadt“ informiert wird, werden einige Verbindungslinien zur klassischen Städtebauförderung und der Programmfamilie ExWoSt aufgezeigt. Die programmatische Vernetzung des Bund-Länder-Programms mit den einzelnen Länder-Programmen sollte durch eine Inbeziehungsetzung von Kapitel III und den hier gegebenen Informationen deutlich werden.

Mit der Expertise „Städtebauförderung und Ressourcenbündelung“ durch Mitarbeiter des DIFU (1998) wird - auf Anregung der ARGEBAU und im Auftrag des BMBau (vgl. Mäding 1999) - der zeitliche Zusammenhang von klassischer Städtebauförderung und dem „Bund-Länder-Programm“ deutlich. Mit dieser Evaluierung sollte ursprünglich das „Forschungsfeld 'Stadtteile mit Entwicklungspriorität'“ vorbereitet werden. Dies geschah in drei Schritten:

- Durch die Auswertung der Ergebnisse mehrerer empirischer Untersuchungen der Erfahrungen mit der „Sanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz“ wird eine positive Bilanz der Städtebauförderung auf den Ebenen Sicherung des Bestands, Bündelung investiver Fördermittel/Multiplikatoreffekte und längerfristige Beschäftigungswirkungen deutlich. Diese Einschätzung führte zu der Empfehlung einer modifizierten Fortführung der bisherigen Politik.
- Die Modifikationsvorschläge resultierten nun nicht nur aus einer veränderten Situation der öffentlichen Haushalte, sondern auch aus dem Wandel der Gesellschaft, der Städte und damit aus der Entstehung problembehafteter Quartiere (wie es in Kapitel I der Expertise angedeutet wurde): „Auch hierzulande haben die Erweiterung des Aufgabenspektrums, gewandelte Handlungserfordernisse, vor allem aber die Erkenntnis, dass Sanierungsziele auch nach Aufhebung des besonderen Stadtbaurechts gesichert werden müssen ('Nachsorge') und dass in vielen Bereichen präventiv angesetzt werden muss ('Vorsorge'), dazu beigetragen, dass Stadterneuerung nicht mehr als zeitlich begrenzte, sondern als eine dauerhafte Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden verstanden wird“ (DIFU 1998, S. 10). Der „Neuorientierungsbedarf“ wird insbesondere in der Entwicklung von

Zielen und Aufgaben „integrativer Stadtteilkonzepte“ gesehen. Nach einer Evaluierung der Programme „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (NRW), „Armutsbekämpfungsprogramm“ (HH), „EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN“, und der Fallstudien „Duisburg-Marxloh“, „Leipzig-Grünau“ und „Hannover-Linden“ werden Empfehlungen und Vorschläge zu einem „neuen Forschungsfeld“ im „Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ vorgetragen (an die Stelle der alten Namensgebung „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ trat nun der Titel „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“).

- Besondere Beachtung sollte im neuen Forschungsfeld die „präventive Dimension“ finden. Ständen mit den traditionellen Sanierungsstrategien eher ein „Nachholen unterlassener baulich-städtebaulicher Maßnahmen“ und das „gleichzeitige Abfedern nachteiliger Veränderungen“ im Zentrum, so stehen mit einem Verständnis von Stadterneuerung und Stadtentwicklung als „integrativer Daueraufgabe“ eine „vorausschauende Sichtweise“ im Mittelpunkt.

## 2.1 Das neue Forschungs-, Handlungs- und Kooperationsfeld „Die soziale Stadt“

Im November 1996 regte die Ministerkonferenz der ARGEBAU in Potsdam die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Die soziale Stadt“ als ein Aktionsprogramm gegen die wachsende sozialräumliche Polarisierung in deutschen Städten an: „Die Ministerkonferenz wandte sich in diesem Zusammenhang an den Bund und die Länder mit dem Vorschlag, den für diese Stadtteile erforderlichen komplexen Erneuerungsprozess anhand von Beispielquartieren im Rahmen des Forschungsprogramms 'Experimenteller Wohnungs- und Städtebau' (ExWoSt) zu fördern, zu untersuchen und zu evaluieren“ (DifU 1999, S. 1). Der Leitfaden der ARGEBAU vom 2.4.1998 und in überarbeiteter Form vom 1.2.2000 skizziert die „Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative 'Soziale Stadt'“ (vgl. DifU 1999 und 2000). Dieser Programmvorschlag verdeutlicht

- die Charakteristik der „Stadt- und Ortsteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“;
- die Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung der Quartiere (auf den Ebenen Mitwirkung der Bürger, lokale Ökonomie, Quartierszentren, Wohnen und Infrastruktur);
- die fachübergreifende Umsetzung des Programms;
- die vorhandenen Rechtsinstrumente (etwa des Städtebaus [hier die §§ 136 ff., §§ 140 ff., § 144 oder § 164 BauGB) und des Wohnungswesens (hier § 7 ff. WoBindG]) insbesondere im Hinblick auf ihre Anforderungen für das Programm „Die soziale Stadt“;
- den Einsatz öffentlicher Mittel (hier u.a. die förderrechtlichen Grundlagen, Aspekte der Komplementärfinanzierung, der Finanzierung des kommunalen Eigenanteils und des Ein-

satzes von EU-Strukturfondsmitteln). Und nicht zuletzt verdeutlicht die ARGEBAU ihre Vorstellungen von

- Erfahrungsaustausch, Erfolgskontrolle und Begleitforschung.

Mit der „Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung“ (1999) wurde zudem die Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie die „Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes“ zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen geregelt.

## 2.2 Auftaktveranstaltung und Starterkonferenz

Anlässlich der „Auftaktveranstaltung“ vom 5. Juli 1999 reagierte der damalige Bundesminister F. Müntefering auf die „veränderten Rahmenbedingungen in den Städten“: „Mit dem heutigen Start des Programms 'Die soziale Stadt' beginnt eine neue Generation der Förderung: Im Unterschied zur klassischen Städtebauförderung stehen nicht bauliche Fragen im Vordergrund, sondern die Frage, ob und wie unsere Städte künftig funktionieren. Stadtqualität ist Lebensqualität, darauf kommt es an“ (ders., a.a.O., S. 2). Notwendig gewordene politik- und verwaltungsinterne Diskussionen verzögerten den Beginn der Arbeit nochmals für einige Monate.

Auf der „Starterkonferenz“ vom 1. und 2. März 2000 konnte H. Becker vom DIfU nicht nur die aktuellen Rahmenbedingungen des Bund-Länder-Programms vorstellen, sondern die einzelnen Bundesländer präsentierten auch ihre Leitvorstellungen, die sie an den 16 ausgewählten Modellprojekten verdeutlichten (vgl. DIfU 2000). Hiernach meldeten die Bundesländer bis Ende 1999 insgesamt 161 Gebiete in 123 Städten und Gemeinden für das Programm „Soziale Stadt“ an. Ungefähr ein Viertel dieser Gebiete liegt in den Neuen Bundesländern. Etwa die Hälfte der Projekte betrifft Neubausiedlungen (in den Neuen Bundesländern sind dies fast 70 %). Altbaugebiete machen in den Alten und Neuen Bundesländern einen Anteil von jeweils 25 % aus. Der Bund stellt für das Programm „Die soziale Stadt“ jährlich 100 Mio. DM zur Verfügung, die durch weitere je 100 Mio. DM Komplementärmittel von Ländern und Gemeinden zu insgesamt 300 Mio. DM ergänzt werden.

Die Zielsetzung des Bund-Länder-Programms wird – unter Beachtung der Städtebauförderung als einem Leitprogramm – von Döhne/Walter (1999, S. 25) zusammenfassend dargestellt:

- Es gilt „die Lebenssituation der betroffenen Menschen in benachteiligten Stadtquartieren durch die aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklungspolitik nachhaltig zu verbessern“.

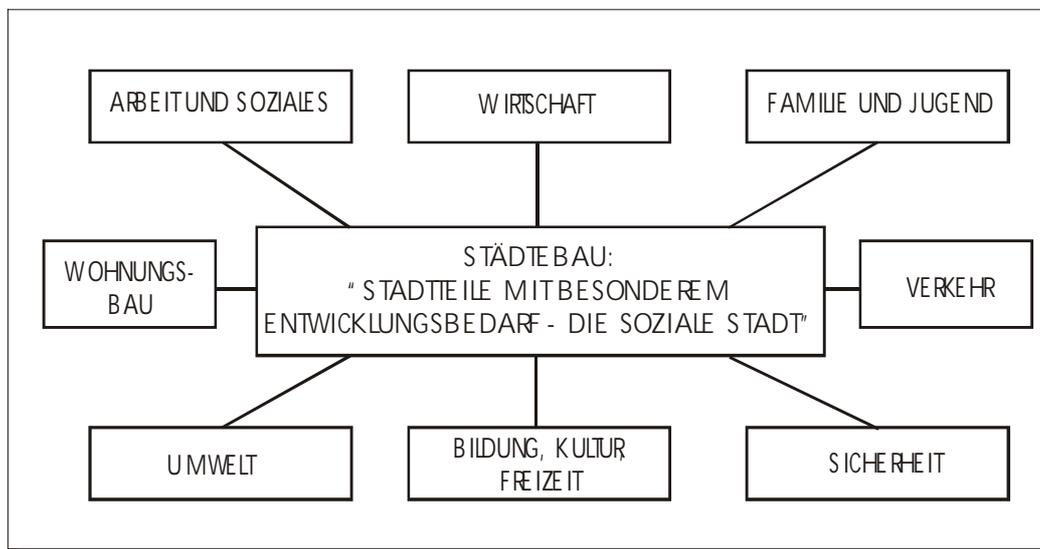
- Diese Zielsetzung wird verknüpft mit einer „Effizienzsteigerung öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel auf Stadtteile“. Vorgesehen sind weiterhin
- „Beschäftigungsimpulse“ durch die Stärkung der lokalen Wirtschaft, die Schaffung und Sicherung örtlicher Arbeitsplätze sowie die Qualifizierung von Arbeitssuchenden.
- Vermittlung „sozialer Impulse“ durch die Verbesserung der Wohnverhältnisse, der Unterstützung des sozialen Miteinander, die Wiederherstellung von gemischten Bewohnerstrukturen durch eine Verbesserung der Gebietsattraktivität für Zuziehende, die Schaffung von mehr Sicherheit im öffentlichen Raum sowie die Verbesserung der Infrastruktur.
- Stärkung „ökologischer Impulse“ durch ökologisches Planen, Bauen und Wohnen im Bestand. Und nicht zuletzt werden
- „politische Impulse“ durch den integrierten Einsatz der verschiedenen Politikfelder - wie sie in der „Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 1999“ dargestellt sind - erwartet.

Abbildung 3: Haupteinsatzbereiche und Maßnahmen im Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“

<p><b>Bürgermitwirkung, Stadtteilen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Installation eines Stadtteilmanagements<sup>11</sup>, das mit Priorität den Aufbau selbsttragender Bürgerorganisationen erleichtern soll</li> <li>▶ Einrichtung von Stadtteilbüros</li> <li>▶ Bildung von Stadtteilbeiräten</li> <li>▶ Bereitstellung von Bürgertreffs und anderen Räumen, die Gelegenheit zu Gemeinschaftsleben bieten</li> <li>▶ Ausstattung der Stadtteilbeiräte mit kleinen Verfügungsfonds, um sie in die Verantwortung für ihre Quartiere einzubinden</li> <li>▶ Unterstützung vieler Möglichkeiten, die Bürger durch Selbsthilfe an Maßnahmen der Stadtteilentwicklung zu beteiligen</li> </ul> <p><b>Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ teils privat, teils öffentlich finanzierte Gemeinschaftsprojekte mit einer Mischung von Profit- und Nonprofit-Nutzungen</li> <li>▶ Gewerbehöfe</li> <li>▶ Büro für lokale Wirtschaftsentwicklung</li> <li>▶ Angebote für Existenzgründer</li> <li>▶ Stadtteilwerkstätten</li> <li>▶ Jugendwerkstätten</li> <li>▶ Recyclinghöfe</li> <li>▶ Arbeitsläden</li> <li>▶ Stadtteilcafés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stadtteil- und Schulküchenprojekte</li> <li>▶ Second-Hand-Läden</li> <li>▶ Quartiersbetriebe für stadtteilbezogene Aufgaben wie Gartenpflege und Gebäudereinigung</li> <li>▶ Fortbildungs- und Schulschulungseinrichtungen</li> <li>▶ lokale Jobvermittlung</li> <li>▶ Tauschringe</li> <li>▶ Betreuungsplätze für Kinder von Berufstätigen, insbesondere von Alleinerziehenden</li> </ul> <p><b>Quartierzentren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ „Stadtmarketing“</li> <li>▶ Instandsetzung und Modernisierung des Zentrums</li> <li>▶ Ansiedlung eines möglichst breit gefächerten Spektrums an Nutzungen</li> <li>▶ Zuordnung öffentlicher und privater Gemeinschaftseinrichtungen</li> <li>▶ Umgestaltung des öffentlichen Raums</li> <li>▶ Ansiedlung von Wochenmärkten</li> </ul> <p><b>Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ für alle Bürgertreffpunkte, internationale Begegnungsräume, Freizeithäuser, stadtteilkulturelle Projekte, Sporteinrichtungen, Gesundheitszentren, Aktionsprogramme insbesondere für Kinder und Jugendliche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ für Kinder Tagesheime, Spielwohnungen, Kinderbauernhöfe</li> <li>▶ für Jugendliche Flächen für Bewegung und Kommunikation, Angebote für offene Jugendarbeit, Treffpunkte, Jugendhäuser, Jugendcafés, Jugendwerkstätten, Räume für Aus- und Fortbildung, mobile Spiel- und Sportangebote</li> <li>▶ für Frauen und Mädchen eigene Treffpunkte, Werk- und Schulungsräume</li> <li>▶ für ältere Menschen Seniorentreffpunkte</li> </ul> <p><b>Wohnen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Einsatz von Förderprogrammen zur Auffächerung des Wohnungsangebotes</li> <li>▶ Sonderregelungen bei der Wohnungsbelegung, z. B. Freistellung von Belegungsbindungen, Austausch von Belegungsbindungen</li> <li>▶ Instandsetzung und Modernisierung in Altbaugebieten</li> <li>▶ energetische Nachbesserung der Wohnungen</li> <li>▶ Selbsthilfeleistungen bei der Modernisierung, insbesondere Gruppenselbsthilfe zur Schaffung gemeinschaftlicher Wohnformen</li> <li>▶ Erneuerung von Gebäuden in Großsiedlungen, individuelle Umgestaltung der Fassaden, Erdgeschosszonen und Zugangsbere-</li> </ul>	<p>che bis hin zur Betreuung von Hauseingängen durch Pförtner in Hochhauskomplexen (Concierge-Modell)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Umnutzung von Erdgeschossbereichen für kleinere gewerbliche Betriebe</li> </ul> <p><b>Wohnumfeld und Ökologie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Neu- und Umgestaltung von Plätzen, Straßenräumen, Gewässern, Ufern, Parkanlagen und Treffpunkten</li> <li>▶ Spiel- und Sportplätze</li> <li>▶ Neugestaltung und Mehrfachnutzungen von Schulhöfen</li> <li>▶ begrünte Höfe, Mietergärten, Vorgärten, grüne Wände und Dächer</li> <li>▶ Neuordnungen von Müllplätzen</li> <li>▶ barrierefreie Wegeführung</li> <li>▶ Sicherung von Fuß- und Radwegen</li> <li>▶ Immissionsschutzmaßnahmen</li> <li>▶ Altlastensanierung</li> <li>▶ kleinteiliges Flächenrecycling</li> </ul>
--	---	--	--

<sup>11</sup> Stadtteilmanagement soll innovative Prozesse im Quartier in Gang setzen, welche die soziale und ökonomische Lage der Bewohnerinnen und Bewohner berücksichtigen. Dabei bedarf es gezielter spezifischer Interventionen organisatorischer, planerischer, technischer, ökonomischer und nicht zuletzt finanzieller Art. Dieses komplexe Arbeitsfeld bedingt ein neues Ausbildungsangebot.

Abbildung 4: Verzahnung unterschiedlicher Politikfelder



Quelle: Döhne/Walter 1999, S. 26

## 2.3 Realisierungsschritte

Das Deutsche Institut für Urbanistik begleitet das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ vorerst bis zum Jahr 2002. Es übernimmt dabei eine wichtige „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsfunktion“, da bereits heute ein hoher Bedarf an „Erfahrungsaustausch, Wissenstransfer, Kooperation und Öffentlichkeitsarbeit“ besteht. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, wird ein bundesweites Netzwerk für die Akteure des Programms eingerichtet. Es ist in dreifacher Hinsicht fundiert:

- Planung zentraler und dezentraler Informationsveranstaltungen. Hierbei sollen u. a. „best-practice-Analysen“ vorgestellt werden;
- kontinuierliche Berichte über das Gesamtprogramm, die Modellprojekte und das sogenannte Alltagsgeschäft (in der Form eines Newsletters), sowie
- Einrichtung eines Internet-Forums.

Nicht zuletzt bildet die „Programmbegleitung vor Ort“ ein grundlegendes Steuerungsinstrument der Programmbetreuung. Sie wird in den 16 von den Bundesländern ausgewählten Modellgebieten durchgeführt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Aufgaben einer „begleitenden und

dokumentierenden Untersuchung der Programmumsetzung“ sowie die „Übernahme aktivierender und unterstützender Funktionen“ (vgl. Becker, Löhr 2000, S. 28ff).

Insgesamt soll mit dieser konzentrierten Programmbegleitung eine spätere „Ergebnisevaluierung“ vorbereitet werden. Dabei wird das Aufgaben- und Anforderungsprofil der Programmbegleitung davon abhängen, wie weit das zu untersuchende Modellgebiet bereits integrierte Handlungsansätze durchgeführt hat und welche Erfahrungen dort mit ihnen bestehen. So werden Quartiere, in denen schon über einen längeren Zeitraum solche Verfahren durchgeführt werden (z. B. Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord als „Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf“ in Nordrhein-Westfalen) gerade von der angesprochenen Ergebnisevaluierung profitieren können. Im übrigen sind die Bundesländer gehalten, die Institutionen, die die Begleitung durchführen sollen, selbst auszuwählen.

Für das Jahr 2002 ist eine „Zwischenbilanz-Konferenz“ des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ vorgesehen.

### 3. Zusammenfassung

Mit dem Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ versuchen Politik und Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland ein „neues Staatsverständnis“ im „Sinne eines 'aktivierenden Staates' mit nachhaltigen Veränderungen für Staats- und Verwaltungsstrukturen“ zu vermitteln (Becker/Löhr 2000, S.22). Dabei sollen auch neue Formen des Zusammenwirkens von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren zum Erreichen gemeinsamer Ziele entwickelt werden.

Innovationen des Programm sind die vorgesehene „ressortübergreifende Kombination von Fördermitteln, die stärkere Berücksichtigung nicht-investiver Ansätze und die Erprobung neuer Verwaltungs- und Managementstrukturen, um die vorhandenen Ressourcen für eine umfassende und integrative Stadtteilentwicklung zu bündeln und den Mitteleinsatz zielgenauer, effizienter und gleichzeitig auch flexibler zu gestalten“ (dies., a.a.O., S. 23).

Der Rahmen des Bund-Länder-Programms ist relativ offen formuliert. Er lässt den Ländern und Kommunen viel Spielraum für die Entwicklung ihrer Projekte zur „Bekämpfung von sozialräumlichen Disparitäten. Das ist schon deshalb notwendig, weil für die einzelnen Städte jeweils maßgeschneiderte Konzepte entwickelt werden sollen. D.h., die Umsetzung des Programms „Die soziale Stadt“ erfordert „eher informelle als verregelte, eher unkonventionelle als traditionelle, eher experimentelle als routinisierte Verfahrensweisen“ (dies., a.a.O., S. 28).

Da die Diskussionen über die einzelnen Steuerungsinstrumente des Programms mit der Entwicklung der Modellprojekte differenziert - und nicht immer mit deckungsgleichen Bewertungen - einsetzen wird, ist es notwendig, entsprechend der zentralen Ziele des Programms und der Probleme auf der Quartiersebene adäquate Evaluierungsberichte vorzulegen. Durch die begleitende Arbeit des DIFU soll eine systematische Evaluierung vorbereitet werden.

Zur „Starterkonferenz“ ernteten die Veranstalter viel Lob, aber auch Tadel. Positiv wurden die eben genannten Aspekte hervorgehoben. Bemängelt wird, dass man mit den vorgesehenen Mitteln – einem Tropfen auf den heißen Stein – den vorgefundenen Problemen bei weitem nicht gerecht werden kann. Auch bestehen Unklarheiten über die Laufzeit bzw. eine kalkulierbare Beendigung des Programms. Weiterhin wird darauf aufmerksam gemacht, dass die neuen Strategien noch zu nahe bei den traditionellen, investiven Maßnahmen der Städtebauförderung liegen. Nicht zuletzt wird daran erinnert, dass sich das Programm in Sachen Beschäftigungsförderung eher als ein solches der Beschäftigung von Sozialarbeitern oder Sozialpädagogen entwickeln könnte (dies., a.a.O., S. 22).

### III. Programme der sozialintegrativen Stadtentwicklung im europäischen Ausland

#### 1. Sozialintegrative Stadtentwicklungsprogramme in den Niederlanden

##### 1.1 Rahmenbedingungen

Trotz außerordentlicher Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt (die Arbeitslosenquote lag im Jahr 1999 bei ca. 3 %) hat sich in den letzten Jahren in den Niederlanden die soziale Lage in den Städten drastisch verändert: Die Armut für bestimmte Gruppen der Bevölkerung nimmt zu, Tendenzen der Ausgrenzung verfestigen sich in bestimmten Stadtteilen oder Quartieren. Eine Kombination von Entwicklungen in sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und räumlicher Hinsicht hat zu einer Häufung von sozioökonomischen Problemen geführt: Abwanderung von Unternehmen, Wanderung des wohlhabenden Teils der Bevölkerung in die Vorstädte, Ungewogenheit auf dem Arbeitsmarkt, Konzentration und Segregation ethnischer Gruppen, absehbare Unbewohnbarkeit bestimmter, vor allem vor dem Krieg gebauter Viertel, zunehmende Unsicherheit und Kriminalität oder vorzeitige Schulabgänger sind nur einige der aktuell feststellbaren Großstadtprobleme. Es zeichnet sich eine neue Form sozialräumlicher Segregation und ein Auseinanderwachsen der Stadt und ihrer Peripherie ab. Viele Großstädte kämpfen mit „leeren“ Haushaltskassen und befinden sich bezüglich ihres innerstädtischen Wohnumfelds in einem immer stärkeren Kontrast zu den relativ wohlhabenden Vorstädten. Die Attraktivität vieler Großstädte ist für Wohnungssuchende und auch für viele Unternehmen immer weiter gesunken.

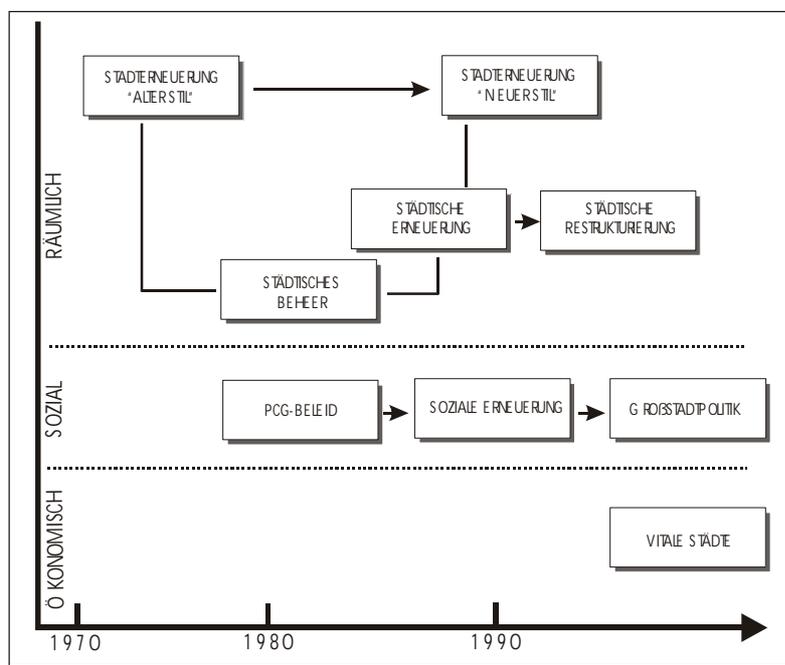
Die Niederlande sind auch aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit eine multikulturelle Gesellschaft und verzeichnen in Europa immer noch die jährlich größten Einwanderungsquoten. Da sich bei den Einwanderern Arbeitslosigkeit (in manchen städtischen Gebieten beträgt ihr Anteil unter den ethnischen Minderheiten um die 20 %), geringes Haushaltseinkommen, niedriges Ausbildungsniveau und oftmals schlechte Kenntnisse der Landessprache häufen und diese aus der daraus resultierenden schlechten ökonomischen Situation auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind, kumulieren die Probleme in jenen Stadtgebieten, in denen die Wohnungen erschwinglich und leicht zugänglich sind.

Aktivitäten zur Überwindung von sozialer Ausgrenzung und zur Verhinderung von Spaltungstendenzen in den niederländischen Städten finden sich in vielfältigen Politiken, die von der niederländischen Regierung in den letzten Jahr(zehnt)en initiiert worden sind, verankert.

Im Rahmen dieser Expertise gehen wir hauptsächlich auf die Programme

- **Probleemcumulatiegebieden-beleid** (PCG-beleid<sup>1</sup>),
- die **Soziale Erneuerung** und
- die aktuelle **Großstadtpolitik** sowie
- das „stedelijk beheer“<sup>2</sup> als Umsetzung eines quartiersbezogenen Handlungsansatzes ein.

Abbildung 5: Zeitlicher Ablauf der Stadterneuerungsprogramme in den Niederlanden



Quelle: Eigene Darstellung, nach Klarenbeek 1997

## 1.2 Probleemcumulatie-gebieden-beleid – Programm für Problemkumulationsgebiete (PCG-beleid)

Das PCG-beleid wurde im Jahr 1985 von der niederländischen Regierung als ein zunächst auf vier Jahre begrenztes experimentelles Programm eingeführt. Das PCG-beleid war besonders auf die **Altstadtquartiere** der großen und mittelgroßen Städte der Niederlande zugeschnitten

<sup>1</sup> übersetzt etwa „Politik“ oder „Initiative“

<sup>2</sup> Eine Übersetzung des Begriffs „stedelijk beheer“ (z. B. mit „städtischer Verwaltung oder Management“) ist nach Angaben von H. Fassbinder nicht möglich. So wird er in dieser Expertise als in den Niederlanden feststehender Begriff genutzt.

und verfolgte **einen integrativen Ansatz** zur Erneuerung von Gebieten, in denen sich in hohem Maße Arbeitslosigkeit und Armut konzentrierten und die Qualität des Wohnumfeldes nicht den allgemeinen Standards gerecht wurde. Ziel war es daher, in den Bereichen Wohnen, Bildung, Wohlfahrt und Arbeiten durch einen **inhaltlich koordinierten, multidisziplinären Ansatz** eine **organisatorisch koordinierte Herangehensweise** mit **allen betroffenen Politikbereichen** zu entwickeln. In diesem Sinne wurde eine **Vernetzung** aller staatlichen Ebenen sowohl auf **horizontaler** als auch **vertikaler** Ebene angestrebt: Den Kommunen selbst wurde unter bestimmten Rahmenbedingungen ein **Budget** zur Verfügung gestellt, aus dem sie eigene gebietsbezogene, integrative Konzepte finanzieren konnten. Es gab also nicht mehr eine Vielzahl verschiedener Fördermittel aus den unterschiedlichen Politikbereichen, sondern einen **Fonds**, der die Umsetzung der von den Gemeinden selbst entwickelten Konzepte auf Quartiersebene sicherte. Es wurde den Kommunen überlassen, eigene Projekte in „**lokaler Maßarbeit**“ zu entwickeln und umzusetzen (vgl. Froessler 1995, S. 110).

Die Umsetzung des Verfahrens erfolgte zunächst durch das Innenministerium, welches eine Auswahl von 30 Quartieren in 16 niederländischen Städten und Gemeinden vornahm. Für die vorab ausgewählten Quartiere hatten die Städte und Gemeinden „**Gebietspläne**“ zu entwickeln, in denen

- die Art der **Problemkumulation**,
- die **Lösungsstrategien** zur Beseitigung dieser Probleme und
- der **integrierte Ansatz** in praktischer und insbesondere in organisatorischer Sicht zu benennen waren.

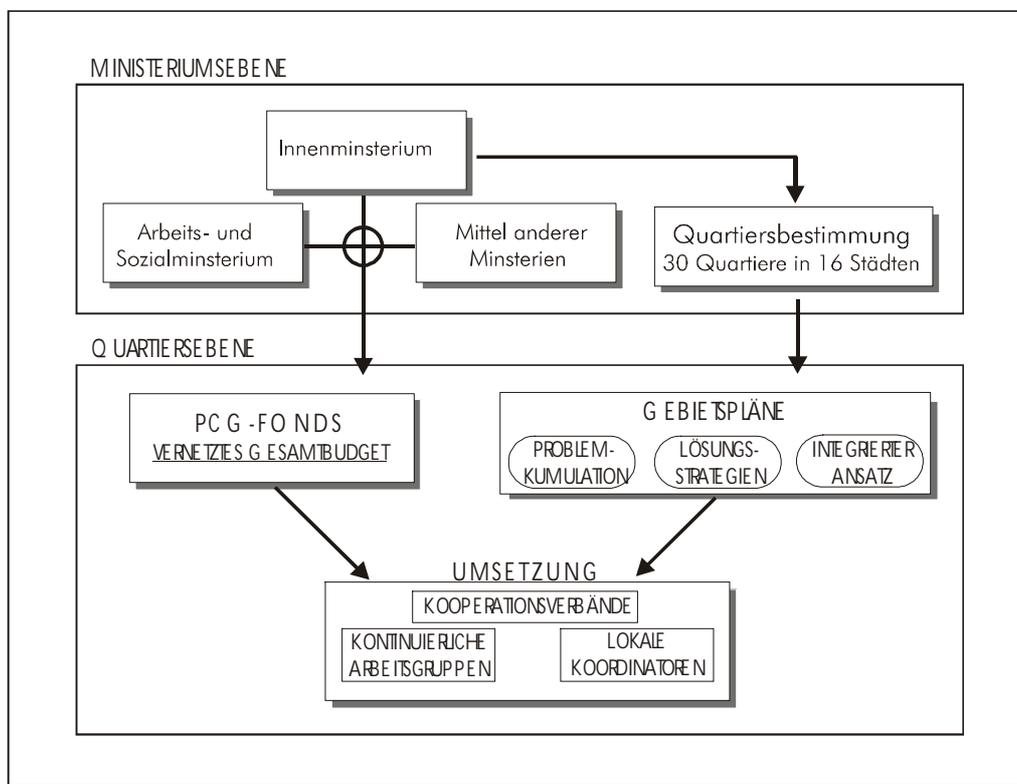
In Abstimmung mit der Regierung wurden **Verwaltungsvereinbarungen** getroffen, in denen generelle Ziele und Verfahrensweisen festgeschrieben wurden, die jedoch im Sinne der lokalen Maßarbeit spezielle Regelungen für die unterschiedlichen Städte und Gemeinden zulassen. Für die Dauer von vier Jahren erhielten die teilnehmenden Städte und Gemeinden einen **integrierten Fonds aus sechs Ministerien** zur Durchführung ihres örtlichen beleids zugeteilt. Die Finanzierung des Programms durch diese Fonds gestaltete sich folgendermaßen (vgl. Froessler 1999, S. 27):

- Der größte Teil finanzierte sich aus **Mitteln des Arbeits- und Sozialministeriums**, da Arbeit und Beschäftigung kombiniert mit anderen Feldern der Quartierserneuerung einen zentralen Stellenwert im beleid einnahmen.
- Sogenannte **ministerielle Mittel** bestanden aus finanziellen Ressourcen, die die anderen Ministerien in das Programm einspeisten.
- Den **Mitteln des Innenministeriums** als frei einsetzbare Mittel kam eine zentrale Rolle zu. Sie konnten dazu eingesetzt werden, „Verknüpfungen zwischen den einzelnen Projekten zu schaffen und Lücken, die durch kein Förderprogramm abgedeckt waren, auszufüllen. Damit leistete diese Mittelgruppe einen sehr wichtigen Beitrag zur Umsetzung von wirklich integrierten und ressort-übergreifenden Projekten und Strategien.“ (vgl. ebd.).

Die Gemeinden erhielten durch dieses Programm kaum zusätzliche Mittel. Die gleichen finanziellen Ressourcen wurden nun in einem **vernetzten Gesamtbudget** und mit der Auflage, sie auf innovative und integrierte Weise auf der Grundlage der festgelegten Verwaltungsvereinbarungen einzusetzen, gebündelt.

Die Kommunen entschieden sich für unterschiedliche Lösungsansätze, wie den Problemen in den sogenannten Kumulationsgebieten zu begegnen sei. So verknüpfte man oftmals die schon auf kommunaler Ebene vorhandenen Programme mit dem PCG-beleid; zur Ausführung wurden die PCG-Projekte mehrheitlich an die schon bestehenden Organisationen angegliedert. Notwendigerweise wurden in den Gemeinden „**Kooperationsverbände**“ (Froessler 1995, S. 113.) gegründet, um die anfallenden **Koordinationsaufgaben auf Quartiersebene** zu übernehmen. Hier koordinierte man die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Organisationen und Gruppen, z.B. zwischen Gemeindeverwaltung, Arbeitsamt und anderen Einrichtungen. Die Koordination innerhalb der einzelnen Gruppen, „insbesondere die notwendige Abstimmung zwischen den einzelnen Ämtern“ (ebd.), vergab man zudem verschiedentlich entweder an **kontinuierliche Arbeitsgruppen** oder **einzelne Koordinatoren**. Für die Entwicklung, Koordination und Überwachung der Umsetzung der PCG-Projekte wurden ebenfalls entweder **Projektgruppen** oder **Koordinatoren** eingesetzt.

Abbildung 6: Organisationstruktur des PCG-beleid



Quelle: Eigene Darstellung

Das PCG-beleid ist nach dem vorgesehenen vierjährigen Zeitraum noch zweimal um jeweils ein Jahr verlängert worden und ging dann in der neuen Politik der **Sozialen Erneuerung** auf.

### 1.3 Sociale vernieuwing – Die Politik der „Sozialen Erneuerung“

Durch den Regierungswechsel noch während der Umsetzungsphase des PCG-beleids im Jahre 1989 wurde die Politik der „Sozialen Erneuerung“ zu einem zentralen politischen Anliegen der niederländischen Politik. Die Idee dieses politischen Steuerungsansatzes ist in den Kommunen als Antwort auf die weiter fortschreitende Polarisierung der städtischen Gesellschaft und die weitere Konzentration und Kumulation von Problemen in bestimmten städtischen Quartieren und Gebieten entwickelt worden.

Die Politik der sozialen Erneuerung greift die Ansätze des PCG-beleids auf, unterscheidet sich aber von ihnen in mehreren Dimensionen:

- In **räumlicher** Hinsicht war die Politik nicht auf ausgewählte Gemeinden beschränkt, sondern stand allen niederländischen Gemeinden offen.
- Die Soziale Erneuerung bildete in **zeitlicher** Hinsicht kein begrenztes Experiment, sondern wurde als dauerhafte Etablierung einer Politik angelegt, die auf Integration in das allgemeine Verwaltungshandeln und damit auf eine dauerhafte Erneuerung auch der politisch-administrativen Systeme abzielte. Um dies möglichst schnell zu erreichen, traf man ähnlich dem PCG-beleid eine auf eine Zeitspanne von vier Jahren begrenzte **Verwaltungsvereinbarung**, während derer ein „Gesetz zur Sozialen Erneuerung“ und ein „Fonds zur Sozialen Erneuerung“ als zeitlich unbegrenzte Grundlage und Ressource für diese Politik beschlossen werden sollte.
- In **inhaltlicher** Hinsicht wird das PCG-beleid durch das Konzept der „Sozialen Erneuerung“ weiter ausgeführt. Die inhaltlichen Ziele werden aus den sogenannten „Zirkeln“ deutlich und bündeln sich in den drei Handlungsfeldern:
  1. Arbeit, Bildung und Einkommen
  2. Verbesserung der Qualität des Wohn- und Lebensumfeldes
  3. Innovationen auf soziokulturellen Gebiet / Neuorganisation des Systems sozialer Dienste und öffentlicher Organisationen
- In **finanzieller** Hinsicht sind wie schon beim PCG-beleid mit der Politik der sozialen Erneuerung keine zusätzlichen finanziellen Mittel verbunden. Es wurden eine Reihe von Förderprogrammen und finanziellen Regelungen aus dem Geschäftsbereich von sechs verschiedenen Ministerien zusammengeführt, die nach ihren Zielen und Aufgabenbereichen mit der Sozialen Erneuerung verknüpft waren. Für alle zu fördernden Maßnahmen und Projekte konnten die Gemeinden die Mittel ihres „**Fonds Soziale Erneuerung**“ verwenden, wobei die „gesamte Palette aller einspeisenden Regelungen und Programme verwendet werden (können), ohne künstliche verwaltungstechnische Grenzen einhalten zu müssen“ (ebd.).

Das Verfahren zur Umsetzung war dem des PCG-beleids vergleichbar: Alle Gemeinden schlossen **Verwaltungsvereinbarungen** mit der Regierung ab. Ein **Modellvertrag** hielt die Spielräume für spezielle Vereinbarungen mit den einzelnen Gemeinden fest. Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung verpflichteten sich die Gemeinden jedoch, einen **integrierten Handlungsansatz auf lokaler Ebene** durchzuführen, die **horizontale Kooperation vor Ort** zu stärken und eine **aktive Beteiligung der Zielgruppe** an der Entwicklung und Umsetzung dieser Politik zu gewährleisten.

Die Politik der Sozialen Erneuerung strebte im Gegensatz zum PCG-beleid eine sogenannte „Nullpunktmessung“ zur besseren Evaluierung an. Von Anfang an legten die Beteiligten Wert auf einen **kontinuierlichen Evaluierungsprozess**, indem ein Berichtsmodell erarbeitet wurde, mit dem alle Kommunen zu Beginn bestimmte sozialräumliche Daten sammeln und definierte Tatbestände beschreiben und analysieren mussten. Auf dieser Basis hatte jährlich ein Bericht über die Fortschritte auf der städtischen Umsetzungsebene zu erfolgen.

Seit dem Jahr 1998 ist die Politik der Sozialen Erneuerung in einem „Gesetz zur Sozialen Erneuerung“ verankert. Ca. 600 Gemeinden haben sich inzwischen an diesem innovativen und integrierten Ansatz beteiligt. Er ist inzwischen in deren **Routinehandeln** aufgenommen worden. Eine neue Politik, einen aktivierender Impuls stellt die aktuelle Großstadtpolitik – das „grote stedenbeleid“ – dar.

#### 1.4 Grote stedenbeleid – Die aktuelle Großstadtpolitik

Die breite Verankerung der Philosophie der Sozialen Erneuerung im Alltagshandeln der niederländischen Kommunen hat durchaus auch ihre Schattenseiten: „Sie sei zu unspezifisch geworden und liefere keinen zielgerichteten Impuls mehr zur Überwindung der größten Probleme der Städte“, lautet oftmals die Kritik (vgl. Froessler 1999, S. 36).

Vor diesem Hintergrund ist die Initiierung der neuen politischen Initiative der **Großstadtpolitik** zu sehen. Konkreter Anlass für die Gestaltung der neuen Politik war eine Initiative der Städte Amsterdam, Rotterdam, Den Haag und Utrecht. Diese Städte formulierten ein **Memorandum**, in dem sie eine „Verschlechterung der sozialen und ökonomischen Entwicklung in den großen Städten und eine steigende Polarisierung/Ausgrenzung beschrieben“ (ebd.). Dies betraf hauptsächlich die sich verschlechternde ökonomische Situation der Bewohner und eine steigende Unsicherheit in ihrem Lebensumfeld. Die Räte der Städte forderten eine Weiterführung der Politik der Sozialen Erneuerung und damit eine erneute politische Initiative zur Bekämpfung dieser Tendenzen bei der zu bildenden neuen Regierung (zu diesem Zeitpunkt führten Wahlen zu einem Wechsel der Mehrheitssituation in der niederländischen Regierung).

Für die Federführung dieser neuen Politik zeichnete erneut das **Innenministerium** verantwortlich. Die konkrete Umsetzung erfolgte wieder im Rahmen von **Verträgen**, die stufenweise mit den Städten unterschiedlicher Größe geschlossen wurden:

- Erste Verträge schloss die Regierung im Frühjahr 1995 mit den sogenannten „G4-Städten“, die auch das Memorandum verfasst hatten (s. o.). Sie waren auf eine Dauer von vier Jahren ausgelegt.
- Im Herbst 1995 folgten Verträge mit den sogenannten „G15-Städten“, zu denen u. a. Arnheim, Eindhoven, Maastricht und Tilburg gehörten.
- Mitte 1997 kamen die Städte Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam und Venlo hinzu („G6-Städte“).

Die Zahl der teilnehmenden Städte beläuft sich nunmehr auf 25 (vgl. van Boxtel 1999, S. 1). Für die G4 schuf man eine systematische Verknüpfung mit der EU-Politik, indem Mittel aus dem **URBAN-Programm konzentriert und somit zusätzliche finanzielle Ressourcen** eingebracht werden konnten.

Die Großstadtpolitik ist einem **koordinierenden Ministerium** anvertraut worden, das speziell mit der Großstadt- und Integrationspolitik beauftragt ist. Angesichts der Notwendigkeit, auf zentraler Ebene eine Abstimmung zwischen den für Arbeit, Gesundheitswesen, Unterrichtswesen, Wohnungsbau, Raumordnung, Sicherheit und Wirtschaft verantwortlichen Ministerien zu erreichen, kann so besser auf Kabinettebene verhandelt und kommuniziert werden (vgl. ders. 1999, S. 2).

#### 1.4.1 Ziele, Aufgaben und Finanzierung der Großstadtpolitik

Die Politik des „grote stedenbeleid“ versteht sich als Weiterführung der Politik der Sozialen Erneuerung, wobei es wesentliche Unterschiede zu beachten gilt:

- stärkere Gewichtung auf **ökonomische** Ziele;
- stärkere endogene **Potentialorientierung**, Abkehr von der **Versorgungsmentalität**;
- Erhöhung des **(Selbst)-Organisationspotentials** der Städte.

Vertragliche Vereinbarungen fordern eine möglichst hohe **Eigeninitiative** seitens der Städte, verbunden mit einem Politikansatz von „**unten nach oben**“. Der Abbau von sogenannten ‚Barrieren‘, der schon in der Politik der Sozialen Erneuerung eine große Rolle gespielt hat, soll weiter im Sinne eines Abbaus von Grenzen zwischen beteiligten Ressorts und den Akteuren und einer stärkeren Deregulierung und Dezentralisierung forciert werden. Die mit den Städten abgeschlossenen Verträge beziehen sich auf die Handlungsfelder **Arbeit und Ökonomie, Jugend und Sicherheit, Sorge und Auffang sowie Lebensqualität und Erziehung**. Wie schon beim PCG-beleid und bei der Sozialen Erneuerung waren die handlungsleitenden

Prinzipien aber noch sehr allgemein gehalten, um den Kommunen eine weitere **Differenzierung nach Maß** zu ermöglichen. Sie bildeten lediglich die **Leitlinien** zur Ausgestaltung der Großstadtpolitik. Letztendlich wird der Erfolg der Großstadtpolitik davon abhängen, inwieweit auf der lokalen Ebene die vertraglich festgelegten Ziele konkretisiert und umgesetzt werden können.

Eingebunden in vier Haushaltstitel sollen die Projekte, die sich auf der lokalen Ebene durch die vertraglichen Vereinbarungen und deren Ausgestaltung ergeben, finanziert werden. Dies sind Mittel

- zur Schaffung von **Arbeitsplätzen**;
- mit denen die Gemeinden bei den Arbeitsämtern **Dienstleistungen** einkaufen können;
- für die Bereiche **Stadtökonomie, Lebensqualität** und **Sicherheit**, und Mittel
- zur Bekämpfung von **Jugendkriminalität**.

In den Jahren 1994 bis 1998 war die aktuelle Großstadtpolitik vor allem durch ihren **projektbezogenen** Ansatz bestimmt. Seit 1998 werden die Städte aufgefordert, **Entwicklungspläne** für einen Zeitraum von **zehn Jahren** vorzulegen, welche die Grundlage für die Mittelzuweisungen in Form einer sogenannten **gebietsorientierten Programmfinanzierung** bilden (vgl. van Boxtel 1999, S. 3).

#### 1.4.2 Evaluierung und Begleitung

Bei der aktuellen Großstadtpolitik wurde von Anfang an ein großer Wert auf kontinuierliche, begleitende **Evaluierungsinstrumente** gelegt. Erleichtert wird dies durch die vielfältigen Zielvorgaben, die mittels der Verträge zwischen den Kommunen und der Regierung getroffen worden waren. Der so entstandene **Zielkatalog** mit den entsprechenden Umsetzungskriterien macht eine wirkungsvolle Evaluierung – ein wichtiges Teilelement der **Programmsteuerung** – erst möglich.

Das Evaluierungssystem besteht aus folgenden Komponenten (vgl. Kemper 2000, S.101):

- **Selbstanalyse und Auditing** – Das Auditingverfahren sieht vor, dass die Fortschritte bei der Umsetzung der Großstadtpolitik regelmäßig durch sogenannte **Besuchskommissionen** überprüft werden, um neben der durch die Kommunen stattfindenden Betrachtung eine **neutrale** Analyse über die Aktivitäten in den einzelnen Städten zu erhalten.
- **Jährliche Monitoringberichte** – Ein **externes Institut** wurde mit einem kontinuierlichen Monitoring der Aktivitäten in den Städten beauftragt. Dieses an der Universität Rotterdam angesiedelte Institut führte zu Beginn der praktischen Umsetzung in den einzelnen teilnehmenden Städten eine sogenannte „**Nullpunktmessung**“ durch. Die Ergebnisse des Monitorings werden jährlich im Jahrbuch Großstadtpolitik veröffentlicht.

- **Evaluierung der administrativen Aspekte** – Da die administrativen Strukturen eine besondere Stellung in der Großstadtpolitik genießen, analysiert und bewertet ein weiteres Institut die Entwicklungen in diesem Bereich.
- **Punktuelle qualitative Einschätzungen** – Mit der Durchführung von punktuellen qualitativen Einschätzungen zu den einzelnen Elementen und Zielen der **Politik** befasst sich ein Institut, das auf Forschungen im Bereich von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) spezialisiert ist.

Nach Aussagen des zuständigen Ministeriums und entsprechend der ersten Erfahrungen der Evaluierung des Programms bleiben trotz erster Erfolge weitere Handlungsbedarfe bestehen. Sie beziehen sich hauptsächlich auf (vgl. van Boxtel; Froessler 1999):

- **die Integration der besonders benachteiligten Quartiere:** Es hat sich nämlich gezeigt, dass bestimmte Quartiere nicht oder kaum von der allgemein positiven Entwicklung profitieren;
- **die Entwicklung eines mehrjährigen Leitbildes:** Die aktuelle Politik benötigt einen verlässlichen und stabilen Rahmen. Angesichts der komplexen Situation in den Großstädten lassen sich Erfolge nicht innerhalb weniger Jahre erreichen. Bei den Vereinbarungen, die zwischen den Städten und der Zentralbehörde getroffen wurden, wird von einem Zeitraum von mindestens zehn und möglicherweise sogar noch mehr Jahren ausgegangen;
- **die gegenseitige Abstimmung der sektoralen Politik:** Als Voraussetzung für eine erfolgreiche Implementierung des Programms auf der städtischen Ebene werden die Entpolarisierung, eine stärker vernetzte Zusammenarbeit und ein stärker integrierter Ansatz das erklärte Ziele der Großstadtpolitik sein müssen. Nicht zuletzt bezieht sie sich auf
- **die Förderung der städtischen Ökonomie:** Die städtischen Ökonomien sollten als Ausgangspunkt für eine positive nationale Entwicklung gefördert und durch den gebündelten Einsatz öffentlicher und privater Ressourcen gestärkt werden.

### Quartiersmanagement am Beispiel Eindhoven

In Eindhoven – infolge der Massenentlassungen durch die Firma Philipps in den letzten Jahren im ökonomischen Bereich stark geschwächt – wird seit dem Jahr 1990 das Instrument des **integrierten Quartiersmanagements** genutzt. Besondere Problembereiche in der Stadt, vor allem aber in den einzelnen Quartieren sind die zunehmende Arbeitslosigkeit, der Wohnungszustand und das Wohnumfeld sowie die Bildung und die Gesundheitsvorsorge. In der Anfangsphase der Politik der integrierten Erneuerung von Problemquartieren Hinzu kamen in der Folge **vier Prinzipien der integrativen Erneuerung und Aufwertung**, die von der lokalen Politik erarbeitet worden waren:

**Problembekämpfung in Bezug auf Wohnen, Arbeiten, soziale Fürsorge und Gesundheit in der Nachbarschaft:** Dies bedeutet nicht nur eine quantitative Herangehensweise, sondern beruht auf der Erkenntnis, dass Maßnahmen in einem Handlungsfeld durch solche in anderen unterstützt werden sollten.

**Stadtentwicklung und das Quartiersmanagement in Zusammenhang bringen** (Einbettung in eine gesamtstädtische Strategie): Gefordert wird ein flexibler Umgang mit Stadtentwicklungsstrategien auf der **gesamtstädtischen** wie auch auf der **Quartiersebene**. In diesem Zusammenhang wurde z. B. mit den betroffenen Wohnungsbaugesellschaften eine Vereinbarung getroffen, die auf den Bau von Wohnungen für alle Einkommensgruppen (abgestimmt auf die entsprechenden Notwendigkeiten) ausgerichtet ist. Hierzu zählen auch, falls nötig, der Abriss von schlechter Bausubstanz, die durch entsprechende Neubauten ersetzt werden soll – je nach den finanziellen Möglichkeiten der Bewohner, die in den Siedlungen leben, die abgerissen werden sollen.

wurden in Eindhoven zwei **Direktiven** formuliert, innerhalb derer sich der integrierte Ansatz bewegen sollte (vgl. ebd.): die **systematische Beteiligung** der in den ausgewählten Gebieten wohnenden Menschen (bei der Problemerkennung und zur Sammlung von Lösungsvorschlägen), sowie der Abbau von räumlichen und psychischen „Barrieren“ durch eine **stärkere Vernetzung der einzelnen Träger und der lokalen Akteure** des Quartiers.

**Abstimmung des alltäglichen Vorgehens auf die Gesamtentwicklung:** Die beiden Handlungsformen **Quartiersmanagement (kurz- bzw. mittelfristiger Ansatz)** und **Quartiersentwicklung (langfristiger Ansatz)** sollen so in Verbindung gebracht und integriert werden, dass

- es verstärkt zu Kooperation zwischen den an den einzelnen Maßnahmen beteiligten Akteure kommt,
- die Ansätze zur Gesamtentwicklung *und* zur täglichen Problembewältigung während des selben Prozesses diskutiert werden und
- die geplanten und ausgeführten Maßnahmen und Projekte begleitend kontrolliert werden.

**Abstimmung der Träger und Akteure des Quartiers:** Hierzu zählen die Hausbesitzer, private Unternehmer oder Vertreter sozialer Dienste. Deren Aktivitäten sollen mit der Gesamtstrategie in Verbindung gebracht und auf sie abgestimmt werden.

Die Stadt Eindhoven hat in **Kooperation** mit dem **privaten Sektor**, den **sozialen Institutionen**, den **Wohnungsbaugesellschaften**, **Bewohnergruppen** und **städtischen Angestellten** Programme entwickelt, in denen in fünf Handlungsfeldern entsprechende Projekte aufgeführt werden (vgl. Klarrenbeek 1997, S. 1). Diese Handlungsfelder sind:

- Arbeit und Einkommen,
- Bildung und Erziehung,
- Jugend und öffentliche Sicherheit,
- Verbesserung des Wohnumfelds und
- soziale Fürsorge.

Alle damit verbundenen Projekte arbeiten auf **messbare** und **ergebnisorientierte** Ziele hin. Das von der Stadt aufgestellte Programm bearbeitet die Handlungsfelder nach unterschiedlichen **Zielkategorien**:

- gesamtstädtische Sichtweise und lokale Betrachtung der einzelnen Quartiere;
- ökonomische und soziale Ziele, sowie nicht zuletzt
- integrierte und umfassende Programmstrategien.

## 1.5 Das „stedelijk beheer“

### 1.5.1 Entstehung und Begriffsbestimmung

Seit Ende der 70er Jahre entwickelte sich in den Niederlanden ein neues Aufgabenfeld: „Die **kontinuierliche** planvolle **Betreuung und Instandhaltung** von Quartieren in Zusammenarbeit aller professionell oder interessenspezifisch Beteiligten oder Betroffenen. Dieses Tätigkeitsfeld wird mit dem Begriff „**stedelijk beheer**“ bezeichnet“ (Fassbinder 1997, S. 124).

Anfang der 70er Jahre protestierten erste Bewohnergruppen gegen die zunehmende soziale Erosion und gegen größere bauliche Vorhaben in ihren Quartieren. Die steigenden sozialen Probleme in den älteren Stadtquartieren und Neubaugebieten (Großwohnsiedlungen) der Nachkriegszeit resultierten hauptsächlich aus „einem erheblichen Zuzug von Migranten in Folge der Familienzusammenführungspolitik in der ersten Hälfte der 70er Jahre, eine rasante Zunahme der Arbeitslosigkeit insbesondere unter Jugendlichen und ethnischen Minderheiten, um sich greifende Folgeprobleme wie Drogenabhängigkeit, Kleinkriminalität und Prostitution.“ (vgl. Fassbinder 1997). Nach den daraufhin durchgeführten großen Stadterneuerungsmaßnahmen und -projekten der 70er und 80er Jahre, die mit der Erwartung verbunden waren, die Nachbarschaften wieder zu einem problemlosen Gemeinwesen zusammen zu führen, standen die niederländischen Städte vor dem Problem, inwieweit ein **erneutes Abgleiten** der **gerade erneuerten Quartiere** verhindert werden könne. Der Umstand, dass durch zunehmende soziale Polarisierungstendenzen die baulichen Anstrengungen zur Erneuerung des Quartiers konterkariert wurden, sorgte dafür, dass das Gebiet bald dasselbe Bild des Zerfalls wie vor seiner Erneuerung zeigte.

Um nicht nach einigen Jahren erneut in umfangreiche Erneuerungsmaßnahmen investieren zu müssen, wurde mit dem städtischen beheer ein Konzept entwickelt, welches die **Vermeidung nachholender Erneuerungsmaßnahmen** zum Ziel hatte und **nicht primär die Erneuerung** der alten Problemquartiere. So entwickelte sich das beheer „von der Nachsorge in den ehemaligen Stadterneuerungsgebieten über eine breiter angelegte Prävention in tendenziell gefährdeten Gebieten bis hin zu einem **umfassenden Instrument integraler Entwicklungssteuerung**, das die klassischen Felder der Raumordnung und Stadtplanung mit anderen raumrelevanten Bereichen der Kommunalpolitik integriert“ (Rosemann 1998, S. 4). Fachleute und Kommunalpolitiker kamen dabei zu folgender Erkenntnis:

- Jeglicher **baulicher Erneuerungsprozess** muss mit einem **sozialen Regenerationsprozess** einhergehen, und
- Stadterneuerungsmaßnahmen als organisatorisch-planerische Anstrengungen müssen nach deren Abschluss in einer Form der **ständigen Betreuung** fortgesetzt werden.

Schnell gelangte man in den Niederlanden zu der Schlussfolgerung, dass nicht nur die ehemaligen Stadterneuerungsgebiete von einem erneuten Verfall bedroht waren, sondern auch andere Quartiere in eine abwärts verlaufende Spirale geraten können. Dem Wunsch nach nachsorgenden Maßnahmen folgte die Erkenntnis, dass schon **vorsorgende, präventive Maßnahmen** in jenen noch nicht durch explizite Mängel auffallenden Gebieten ein **wirksames Instrument** zur **Kostensenkung** und zur **Stabilisierung** vorhandener Strukturen sein können. Als Konsequenz dieser Überlegung wurde in verschiedenen Gemeinden das städtische beheer präventiv über die ehemaligen Erneuerungsgebiete hinaus auf **potentielle Rückstandsgebiete** ausgedehnt, die bisher nicht in Stadterneuerungsprogramme einbezogen worden waren.

### 1.5.2 Struktur und Ziele des städtischen beheers

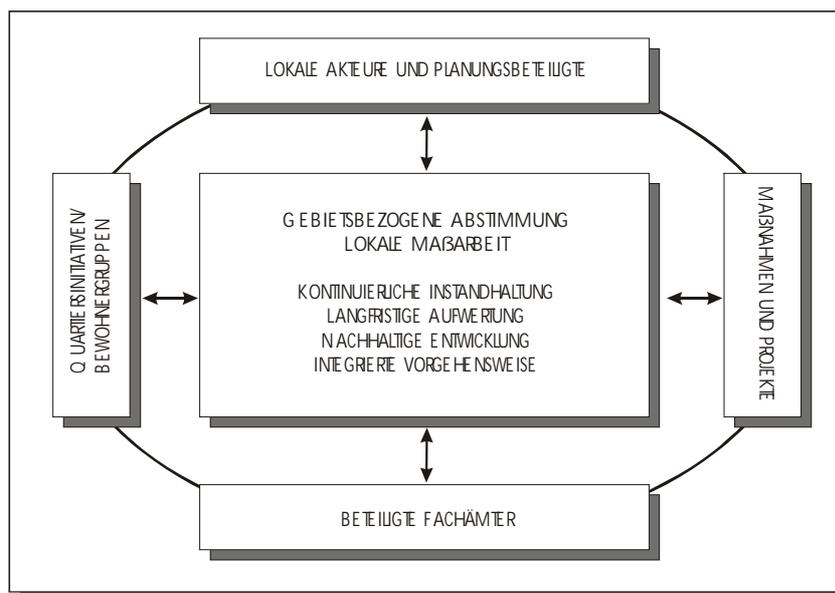
„Das städtische beheer ist das **kontinuierliche Verbessern, Anpassen und Entwickeln** von Gebieten, um die Qualität der Stadt bzw. seiner Quartiere hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Funktion zu erhalten oder wiederherzustellen.“ (Haars 2000).

Die Grundgedanken dieser Form der nach- und vorsorgenden Erneuerung und Stabilisierung von Stadtquartieren besagen, dass

- nach Abschluss von Erneuerungsmaßnahmen die **Nachsorge** dringend geboten ist,
- durch **Vorsorgemaßnahmen** kostspielige Erneuerungsmaßnahmen in der Zukunft vermieden werden können,
- die **kontinuierliche** Aufgabe der planerischen Erneuerung durch „Maßarbeit“ effizienter und kostensparender ist als Eingriffe in größeren Zeitintervallen, und
- durch die **Einbeziehung der Bewohner** in diesen Prozess die Kluft zwischen Bürger, Politik und Verwaltung verringert und das Interesse an Strategien der Quartiersentwicklung vergrößert werden kann.

Wesentlicher Bestandteil des beheers ist die **integrale Entwicklungssteuerung**, in die alle wichtigen Akteure des Quartiers einbezogen werden sollen. Das städtische beheur umfasst verschiedene Dimensionen, die in komplexer Art und Weise miteinander in Beziehung stehen. Ein wesentlicher **Unterschied** zu integrierten Ansätzen in Deutschland besteht in der **detaillierten Raumanalyse**, die in einem gesamtstädtischen Kontext Bereiche der **Gebietstypologie** und der **Wohnmilieudifferenzierung** beinhaltet. Mittels geographischer Informationssysteme werden in **räumlich-funktionellen** (Infrastruktur, Verkehr und baulicher Zustand der Wohngebäude), **physisch-technischen** (Ver- und Entsorgung), **sozialen und ökonomischen** (soziale Infrastruktur, Versorgungseinrichtungen und lokale Ökonomie) Bereichen auf kleinräumigster Ebene Problemlagen identifiziert, um Rückschlüsse auf den Grad der Benachteiligung hinsichtlich des Versorgungs- und Ausstattungsniveaus der Quartiere bzw. auf die Notwendigkeit der Intervention zu ziehen (vgl. Rosemann 1998).

Abbildung 7: Stedelijk beheur als Management- und Abstimmungsinstrument



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Smeets 1997

Es haben sich in den Gemeinden der Niederlande sehr unterschiedliche Strukturen eines beheur-Ansatzes herausgebildet. Sie reichen dabei von **komplett bewohnergetragenen** Strukturen bis hin zu einer **gemeinsamen Verantwortung** von Gemeinden, Bewohnern, Gewerbetreibenden, sozialen Einrichtungen etc. Zur Verdeutlichung dieser Programmkultur ein Beispiel aus Eindhoven:

#### Praktische Umsetzung des beheur-Ansatzes in Eindhoven

Um zielgerichtet und quartiersbezogen arbeiten zu können, wurden in Eindhoven im Sinne eines beheers **acht Quartiere** bzw. Nachbarschaften, die sogenannten „**Impulsquartiere**“ (Froessler 1999),

basierend auf einem vorher erarbeiteten städtischen Verfahren, ausgewählt (diese Quartiere umfassen etwa 20 % des Stadtgebietes). Dieses Auswahlverfahren stützt sich auf eine **fundierte Daten- bzw. Raumanalyse** in den Bereichen Bildungsniveau, Arbeitslosigkeit, Qualität des Wohnumfeldes, baulicher Zustand der Mietshäuser etc. Bereitgestellt wurden die Daten von den lokalen Wohnungsbaugesellschaften, sozialen Institutionen, verschiedenen Abteilungen der städtischen Verwaltung und der „chamber of commerce“.

Für die acht Quartiere wurden Prinzipien zur Organisationsstruktur des Managements entwickelt:

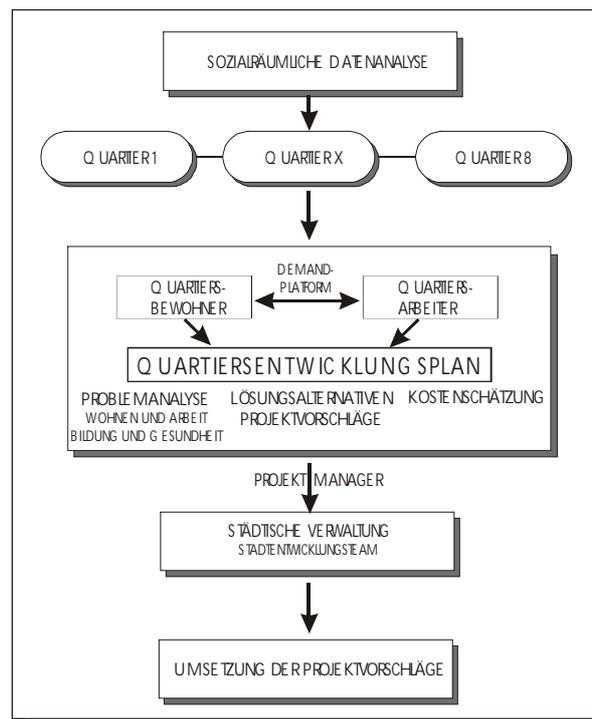
- **Professionelle Quartiersarbeiter** unterstützen die Bewohner bei der Formulierung der Probleme und den dazugehörigen Lösungsvorschlägen. Zusammen bilden sie die „demand platform“, die einen „**Quartiersentwicklungsplan**“ zu erarbeiten hat. Dieser enthält im Normalfall folgende Elemente:
  - **Problemanalyse** im Bereich Wohnen, Wohnumfeld, Arbeit, Bildung und Erziehung, Fürsorge und Gesundheit;
  - **Lösungsalternativen** in mittel- und langfristiger Sicht;
  - **Projektvorschläge**, geforderte Dienstleistungen zur Problembewältigung;
  - **Kostenschätzung**.

Besonders wichtig, um eventuelle Problembereiche zu erkennen, war die **Befragung der Bewohner** über ihre Probleme und eventuell vorhandene Lösungsvorschläge. Diese berichteten den zuständigen Fachleuten, zumeist städtischen Angestellten, die wiederum Anregungen zur Problemlösung vortrugen. Die daraus hervorgegangenen Maßnahmen hatten sich an den Wünschen der Bewohner zu orientieren.

Da die **Bewohner** als „Laien“ ohne Unterstützung mit einer so anspruchsvollen Aufgabe überfordert wären, wird durch die Hinzuziehung von **Quartiersarbeitern** die Planungssicherheit gewährleistet. Diese formulieren die entsprechenden Forderungen der Bewohner und setzen sie graphisch und auch textlich um, damit die gewünschten Projekte bei den zuständigen Stellen auch in der Form eine gewisse Durchsetzungskraft besitzen.

Das zuständige Amt für Stadtentwicklung stellt nach Absprache und Abstimmung mit der Plattform **Projektmanager** ein, die vermittelnd die erarbeiteten Pläne den entsprechenden Trägern und Akteuren darlegen und die Forderungen der Bewohnergruppen an zuständige Stellen weiterleiten sollen. Auf der Stadtebene wurde ein **Stadtentwicklungsteam** eingerichtet, um die „Oberaufsicht“ über die Abstimmung der unterschiedlichen Quartiersansätze zu übernehmen (vgl. ebd.).

Abbildung 8: Umsetzung des Quartiersmanagements in Eindhoven



Quelle: Eigene Darstellung

## 1.6 Zusammenfassung

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht die niederländische Stadtpolitik vor neuen Herausforderungen: Auf der einen Seite haben **wirtschaftlicher Aufschwung** und sinkende Arbeitslosenzahlen zu einer – im Hinblick auf die ökonomische Situation – **positiven Gesamtentwicklung** geführt. Auf der anderen Seite sind aber auch die „**Verlierer**“ des sozialen Wandels der Gesellschaft unübersehbar: ethnische Gruppen, Langzeitarbeitslose, Alleinerziehende oder minder und schlecht ausgebildete Personen sammeln sich zunehmend in bestimmten Räumen. Dies gilt insbesondere für Wohnquartiere, die die gesamtgesellschaftlich positive Entwicklung für sich nicht mitvollziehen können. Entsprechende Wohnquartiere entwickeln sich häufig zu einem „Auffangbecken“ für benachteiligte Gruppen der Gesellschaft, da sie preisgünstigen Wohnraum bei schlechter baulicher Substanz sowie schlechter infrastruktureller Ausstattung bieten und somit oftmals die einzige Möglichkeit städtischen Wohnens für benachteiligte Menschen in der niederländischen Gesellschaft bieten.

Vor diesem Hintergrund entstand mit dem **städtischen beheer** Ende der 70er Jahre in den Niederlanden ein neuartiges Steuerungsinstrumentarium. Mit seiner Entwicklung war das Ziel

verbunden, eine **kontinuierliche** planvolle Betreuung und Steuerung von benachteiligten Quartieren in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten und Betroffenen erreichen konnte. Es entwickelte sich im Laufe der Zeit zu einem **vorsorgenden Stadterneuerungsinstrument** weiter, indem gesamtstädtische Sichtweisen (bei der Auswahl von Problemquartieren oder bei der Feststellung potentiell gefährdeter Gebieten) mit einem systematischen Quartiersbezug (mit Steuerungsformen des „Quartiersmanagements“) verknüpft wurden. Durch die Übertragung von Verantwortung auf die Bewohner werden diese als *die* eigentlichen Fachleute im Quartier anerkannt. Dabei werden sie nicht nur von Fachleuten beraten. Zur Durchsetzung der von ihnen mitentwickelten Stadtteilpolitik werden ihnen auch öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt (vgl. das von uns dargestellte Beispiel aus Eindhoven).

Mit dem **PCG-beleid** wurde im Jahr 1985 ein den heutigen bundesdeutschen Programmen ähnelndes „integriertes Stadterneuerungskonzept“ entwickelt. Mit ihm sollten insbesondere die Altstadtquartiere der großen und mittelgroßen Städte der Niederlande stabilisiert und aufgewertet werden. Es handelte sich hierbei – in Relation zum allgemeinen Standard in niederländischen Städten – um Stadtquartiere mit einer hohen Konzentration von Arbeitslosen und armen Menschen, um Quartiere mit schlechter Bausubstanz und schlechter Wohnqualität. Im Rahmen eines inhaltlich koordinierten und ressortübergreifenden Ansatzes und einer organisatorisch koordinierten Herangehensweise wurde die Vernetzung aller staatlichen Ebenen sowohl auf horizontaler als auch auf vertikaler Ebene angestrebt (wobei die Reichsebene auch in diesen Steuerungsnetzwerken in den Niederlanden häufig sehr dominant ausgeprägt ist). Zur Umsetzung des „beleids“ wurde den Kommunen ein Budget zur Entwicklung eigener gebietsbezogener, integrativer Konzepte zur Verfügung gestellt. Ein integrierter Fonds, in dem verschiedene Fördermittel aus unterschiedlichen Fachpolitikbereichen gebündelt wurden, sicherte die Umsetzung der von den Gemeinden in „lokaler Maßarbeit“ entwickelten Konzepte auf Quartiersebene.

Die **Politik der „Sozialen Erneuerung“** – die Weiterentwicklung dieser Ansätze und eine Antwort auf die weitere Konzentration und Kumulation von Problemen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen in bestimmten städtischen Quartieren und Gebieten – wurde in den frühen 90er Jahren zu einem zentralen politischen Anliegen der niederländischen Stadtpolitik. Im Gegensatz zum PCG-beleid war diese Politik aber nicht auf bestimmte Gemeinden beschränkt, sondern stand grundsätzlich allen niederländischen Gemeinden offen. Dabei handelte es sich nicht um ein zeitlich begrenztes Modell. Es wurde als dauerhafte Einrichtung einer auf Integration in das allgemeine Verwaltungshandeln und damit auf eine dauerhafte Erneuerung auch der politisch-administrativen Systeme abzielenden Steuerungspolitik angelegt. Mit dem **„Gesetz zur Sozialen Erneuerung“** ist inzwischen auch die rechtliche Basis dieses umfassenden Steuerungsinstruments entstanden.

Die auf Initiative der größten niederländischen Städte entstandene **„aktuelle Großstadtpolitik“** wird als inhaltliche Weiterführung der „Politik der sozialen Erneuerung“ verstanden.

Vornehmlich für die Großstädte der Niederlande konzipiert, wurden – im Rahmen von Verträgen zwischen den teilnehmenden Städten und dem Reich – Leitziele formuliert, deren praktische Ausgestaltung jedoch – wie schon bei der Politik der Sozialen Erneuerung und beim PCG-beleid – auf Seiten der Kommune liegt. Mit der Einrichtung eines Ministeriums für „Große Städte und Minderheitenpolitik“ (welches dem Innenministerium unterstellt ist) sowie mit der Entwicklung einer ausdifferenzierten Evaluierungstechnik erarbeitete sich die aktuelle Großstadtpolitik einen inhaltlichen, organisatorischen und methodischen Vorsprung gegenüber vergleichbaren Programmen in den deutschen Bundesländern.

Generell ist anzumerken, dass die differenzierte niederländische Steuerungspolitik in benachteiligten Stadtquartieren – etwa mit geographischen Informationssystemen und detaillierten Sozialraumanalysen – und der hieraus abgeleitete Zielkataloge und Maßnahmenbündelungen einen für die bundesdeutsche Stadterneuerungspolitik wünschenswerten Erweiterungsansatz darstellt. Das Wechselwirkungsverhältnis von gesamtstädtischem Bezugsrahmen und kleinräumlicher Problembearbeitung bildet dabei einen wesentlichen Unterschied zu vergleichbaren Verfahren „integrierter Stadtentwicklung“ in Deutschland.

Die im Rahmen dieser Expertise entfalteten niederländischen Steuerungsansätze sorgten insgesamt für eine positive Veränderung des Bildes der niederländischen Stadtpolitik in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit. Die Notwendigkeit und Einsicht der für die Stadtentwicklung zuständigen Politiker und Verwaltungsfachleute, zu den **Bewohnern** zu gehen, führte zu einer **prinzipiellen Änderung** der Einstellung gegenüber **Bürgerbeteiligung** und der **Dezentralisierung** von Verwaltungshandeln und Verwaltungseinrichtungen. Die Bewohner können nun unmittelbar in ihrer Nachbarschaft eine für die Fragen der Quartiersentwicklung zuständige Stelle aufsuchen.

Zu beachten ist nicht zuletzt, dass für die unterschiedlich entwickelten Quartiere in niederländischen Städten auch **unterschiedliche, „maßgeschneiderte“ Ansätze** entwickelt werden. Massenarbeitslosigkeit, schlechte Wohnverhältnisse, sozialstrukturelle Unausgewogenheiten und infrastrukturelle Defizite aufgrund unterschiedlich gelagerter und entstandener Quartiersprobleme konnten so schrittweise reduziert werden. So wurde zumindest eine weitere Polarisierung sozialer Gruppen der niederländischen Gesellschaft auf der städtischen Ebene verhindert.

## 2. Sozialintegrative Programme der Stadterneuerung in England\*

### 2.1 Rahmenbedingungen

Die aktuelle politische und soziokulturelle Situation in England ist durch eine zum Teil wesentlich schärfere Problemlage als in Deutschland geprägt. Dies betrifft

- die anhaltende Massenarbeitslosigkeit;
- tiefgreifende soziale Probleme und Brüche innerhalb der Gesellschaft;
- die Beschneidung der kommunalen Handlungsspielräume durch den Zentralstaat infolge des „Thatcherismus“ der 80er und 90er Jahre;
- sozialräumliche Segregation, Rassenkonflikte und Diskriminierung sowie
- ein anhaltendes hohes Niveau von Obdachlosigkeit.

Durch Prozesse der Deindustrialisierung und den steigenden Bedeutungsverlust der britischen Wirtschaft im gewerblichen Bereich sind es vor allem die ökonomischen Faktoren, die zu einer fortschreitenden Spaltung der Gesellschaft in „Arm und Reich“ geführt haben. Dauerarbeitslosigkeit trifft Familien bereits in der zweiten oder dritten Generation und wird durch eine räumliche Konzentration in bestimmten Städten und Stadtvierteln zusätzlich verschärft.

Auch weisen große Teile des Wohnungsbestandes in besonders betroffenen Stadtbereichen einen erheblichen Erneuerungsbedarf auf. Anders als in Deutschland betrifft dies auch den privaten Wohneigentumsbestand, vor allem die privatisierten Häuser der ehemaligen kommunalen Wohnungsbestände. Sie wurden infolge des während der Regierung Thatcher ausgearbeiteten „Right-to-buy“-Ansatzes<sup>3</sup> zu äußerst günstigen Konditionen an die Mieter verkauft. Trotz dieser günstigen Konditionen waren die Käufer bis an ihre finanziellen Grenzen und oftmals darüber hinaus in die Verschuldung gegangen. Viele dieser Eigentümer befinden sich nun in einer bedrohlichen „Finanzierungsfalle“: Durch einen nachhaltigen Preisverfall im Immobilienbereich würde ein Verkauf der Häuser nicht einmal zur Tilgung der Hypotheken ausreichen (vgl. Froessler 1999).

Die für soziale Ausgrenzung und Polarisierung typische Form der Kumulation sozialer Probleme in bestimmten Stadtvierteln findet sich auch in England:

- dort ist der Rückgang der Vollzeitbeschäftigung deutlich höher als in anderen städtischen Quartieren;

---

\* beratend stand uns in diesem Teil Christof Starke zur Verfügung

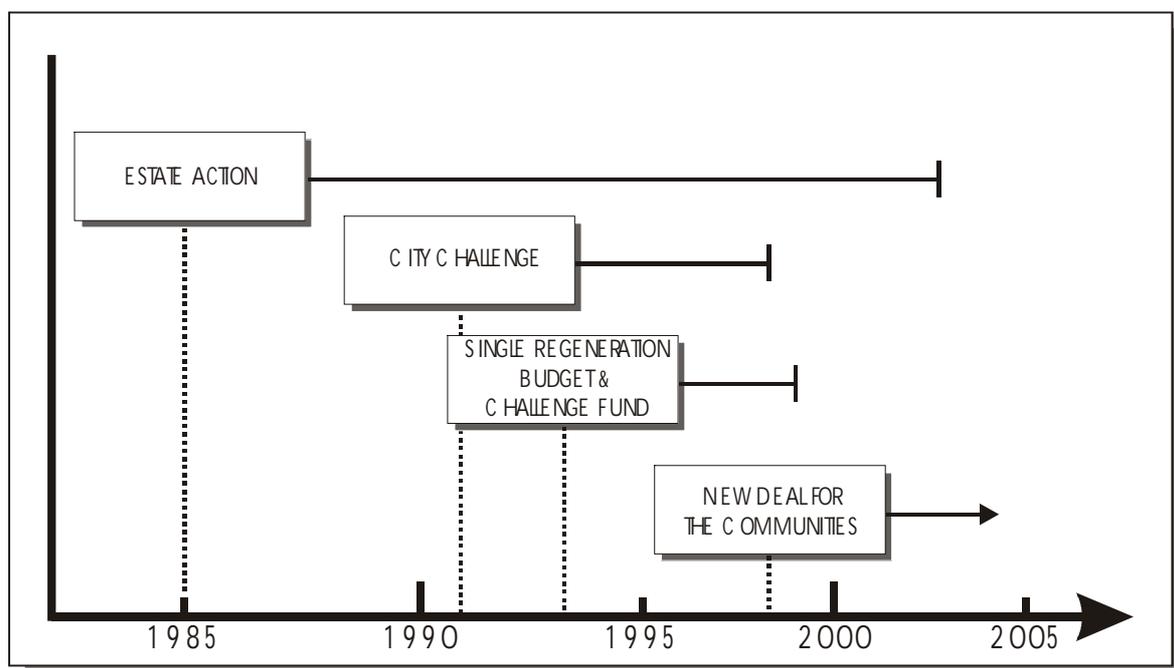
<sup>3</sup> Das Resultat dieser Politik war ein erheblicher Rückgang der öffentlichen Wohnungsbestände in Händen der Kommune. Diese besitzen heute vor allem die besonders problematischen Bestände, die für einen Kauf durch ihre Mieter selbst bei den günstigen Konditionen nicht lukrativ waren.

- die ungleiche Einkommensverteilung wächst zwischen den verschiedenen Stadtgebieten wie auch innerhalb der Stadtgebiete;
- die Abhängigkeit von Sozialtransferzahlungen ist dort weiter gestiegen (Arbeitslosenquote bis zu 43 % in bestimmten Stadtgebieten)
- vielfach liegen die Sterblichkeitsraten in den von den beschriebenen Spaltungstendenzen betroffenen Stadtteilen höher als in durchschnittlich versorgten Stadtgebieten (dies betrifft auch die Kindersterblichkeit).

Programme und Politiken, um diesen negativen gesellschaftlichen Tendenzen entgegenzuwirken, liegen in der Zuständigkeit des **Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR)**. Dieses Ministerium ist für die Entwicklung der Programme und Rahmenbedingungen für das gesamte Königreich zuständig. Die im Rahmen der Expertise geschilderten Förderprogramme beinhalten:

- **Estate Action**,
- **City Challenge**,
- **Single Regeneration Budget & Challenge Fund**, sowie
- **New Deal for the Communities**.

Abbildung 9: Zeitlicher Ablauf der dargestellten Stadterneuerungsprogramme in England



Quelle: Eigene Darstellung

## 2.2 Estate Action

Das ursprüngliche **Ziel** dieses erstmalig im Jahr 1985 aufgelegten staatlichen Förderprogramms war es, die Kommunen bei der **städtebaulichen Aufwertung** der Großwohnsiedlungen der 70er Jahre zu unterstützen. Dabei ging es auch um die **Verbesserung des Negativ-images** des sozialen Wohnungsbaus.

In den Anfängen von Estate Action waren die ersten geförderten Projekte auf Verbesserungen des Erscheinungsbildes begrenzt. Da deren Resultate unter den Erwartungen blieben, hat sich das Programm im Laufe der Zeit auch aufgrund der Erkenntnis, dass **baulich-sektorale Maßnahmen zur Aufwertung der Siedlungen nicht ausreichen**, neuen Entwicklungen und Erkenntnissen im organisatorischen Bereich angepasst (so konnten lokale Estate-Büros in der Siedlung auch über Estate Action gefördert werden). Adressaten der Erneuerung sind demnach nicht mehr nur Einrichtungen, die die baulichen Strukturen aufwerten, sondern auch solche, die die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bewohnerschaft und deren Perspektiven mit einem Schwerpunkt auf Sicherheit im Wohnumfeld zu ihrem Aufgabenfeld machten.

Die wesentlichen Ziele der Erneuerung durch Estate Action sind:

- Aufwertung des Erscheinungsbildes und bauliche Erneuerungen/Verbesserungen;
- Steigerung der Sicherheit;
- Mischung der Mieterschaft und Steigerung der Wohnungsvielfalt;
- Mischung durch unterschiedliche Wohnungsträger (gemeinnützige Wohnungsunternehmen als Partner bei Estate Action);
- verbessertes Wohnungsmanagement (Estate Office);
- Mieterbeteiligung, bis hin zur Selbstverwaltung einiger Bereiche, und nicht zuletzt
- Unterstützung/Förderung von Ausbildungs- und Beschäftigungsinitiativen.

Stadtteile, die an diesem Programm teilnehmen, erhalten ihre Gelder über einen 10-jährigen Zeitraum. Die Partnerschaft des Förderprogramms „Estate Action“ bildet sich in der Regel aus dem Central Government (dem DETR), dem Local Government und dem privaten Sektor (z. B. private housing companies).

**Estate Action am Beispiel Lisson Green (Westminster)**

Lisson Green ist eine Großwohnsiedlung aus dem Jahr 1972 und besteht aus fünfstöckigen Wohnblocks, die per Laubengang erschlossen sind. Die 1.400 Sozialwohnungen werden zum Großteil von Menschen ausländischer Herkunft (aus Indien / Bangladesch / Afrika) bewohnt.

Die Hauptprobleme im Estate sind:

- Schlechter Zustand der Baustruktur, etwa durch Vandalismus;
- hohe Kriminalitätsrate;
- hohe Arbeitslosigkeit bzw. Abhängigkeit von Sozialtransfers.

Im Oktober 1994 wurde die Aufnahme in das Förderprogramm bei der Housing Committee of Westminster (Gremium der Stadtverwaltung und politischer Vertreter), im Juni 1995 beim Government Office of London beantragt. Lisson Green wurde in die letzte Runde des Förderprogramms aufgenommen und bekommt zur baulichen Erneuerung über eine Laufzeit von acht Jahren 49,2 Mio. englische Pfund. Dabei beträgt der Estate Action-Anteil 22,2 Mio. Pfund. Den anderen Großteil der finanziellen Mittel trägt das Wohnungsamt aus

dem sogenannten **Housing Revenue Fund** der Stadt bei. Gelder für diesen Haushaltstopf kommen von Mieteinnahmen aus Sozialwohnungen, Wohnungs- und Landverkäufen und sind generell ausschließlich für entsprechende Ausgaben (für den Wohnungssektor) bestimmt.

Eine **Steuerungsgruppe** bildet die Anlaufstelle für die Beteiligung von Bewohnern an dem Estate Action-Projekt. Sie setzt sich aus **gewählten Vertretern der jeweiligen Wohnblocks und Vertretern bestimmter Gruppen aus dem Estate** zusammen. Da eines der Ziele des Programms die Übernahme der verbesserten und neu geschaffenen gemeinschaftlichen Strukturen durch ein aus der Steering Group erwachsendes „Tenants Management Board“ beabsichtigt, findet parallel zu der Verfestigung der Steering Group als Entscheidungsgremium die **Schulung der ehrenamtlichen Mitglieder** statt (**Qualifizierung**, um langfristige Selbständigkeit und Partnerschaften zu ermöglichen). Das Projekt Lisson Green Estate soll bis zum Jahr 2003 laufen (vgl. Lisson Green Estate Action Office 1998).

## 2.3 City Challenge

Im Jahr 1992 wurde aufgrund eines anhaltend hohen Problemdrucks in zahlreichen städtischen Quartieren mit „City Challenge“ ein neues Programm zur Förderung der gebietsbezogenen Stadterneuerung ins Leben gerufen. Es förderte Projekte in benachteiligten Stadtquartieren, „die unter **wesentlicher Beteiligung des privaten Sektors** mit einer Laufzeit von fünf Jahren umgesetzt werden. Die finanzielle Förderung, die den Kommunen dafür von der Regierung gewährt wird, versteht sich vor allem als Anreiz, um ein **Vielfaches an weiteren Ressourcen**, insbesondere des privaten Sektors, zur Überwindung der Probleme zu **aktivieren** und zu **nutzen**.“ (Froessler 1999, S. 66).

Das Programm wurde erstmalig in **Form eines Wettbewerbs** ausgeschrieben. Städte bzw. lokale Partnerschaften konnten für Projekte in bestimmten Quartieren Fördergelder beantragen. Die Empfängerstädte wurden dann in einem Auswahlverfahren bestimmt.

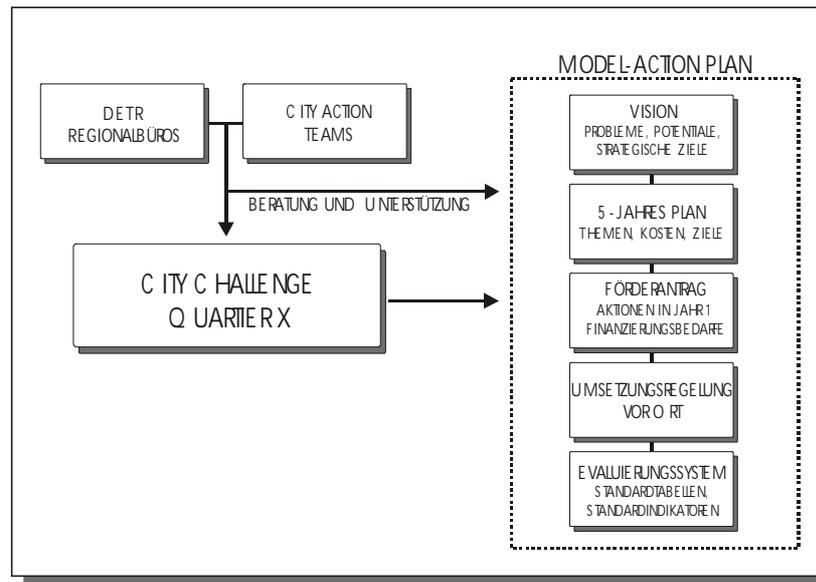
Hauptziel des City Challenge-Programms war die **Kombination aus baulicher und ökonomischer Erneuerung**, verbunden mit Bemühungen um eine **Verbesserung der Arbeitsmarktchancen** der Quartiersbewohner. Die Inhalte der einzelnen City Challenge-Projekte sollten sich unmittelbar aus der jeweiligen Qualität der Benachteiligung ergeben. Durch das Auswahlverfahren sollte sichergestellt werden, dass nur die **innovativsten und erfolgsversprechendsten Strategien** eine Förderung erhielten. Die Kommunen mussten dazu eine **Gebietsbeschreibung** und einen **fünfjährigen Aktionsplan** erarbeiten, der vom DETR geprüft, bewilligt und finanziert wurde (vgl. DETR 1999).

Die Regierung bestimmte – ähnlich den niederländischen Ansätzen – die zentralen Elemente und Prinzipien des Programms. Die **konkrete praktische Ausgestaltung** der Programmvorgaben lag aber auf Seiten der Kommunen. Die wesentlichen Steuerungsinstrumente im Rahmen des Programms waren (vgl. Froessler 1999):

- in der Vorbereitungsphase: **inhaltliche Beratung und Unterstützung** der Kommunen durch **regionale Büros** des DETR und die sogenannten „**City Action Teams**“; Bereitstellung eines „**Model Action Plans**“ als Beispiel und zur Illustration der Förderrichtlinien mit den Inhalten:
  - **Vision** – Probleme, Potentiale und strategische Ziele;
  - **5-Jahres-Plan** – Zusammenfassung der Themen, Kosten und Ziele während der Gesamtdauer der Initiative;
  - **Umsetzungsplan und Förderantrag** – geplante Aktionen im ersten Jahr und daraus resultierende Finanzierungsbedarfe;
  - **Umsetzungsagentur** – Satzung der neugeschaffenen Organisation vor Ort, deren Mitglieder und Festlegung des Verhältnisses zu den Teilnehmern am City Challenge-Programm;
  - **Evaluierungssystem** – finanzielle Ressourcen, Standard-Outputs und Standard-Indikatoren, und nicht zuletzt
- in der Umsetzungsphase: die Ressourcen **beschränkten** sich auf die **finanzielle Förderung** durch das Ministerium.

Die beteiligten Städte erhielten für die angestrebte fünfjährige Dauer umgerechnet 20 Mio. DM pro Jahr. Zu diesem Zweck wurden **Mittel aus bestehenden Förderprogrammen umgeschichtet** (z. B. aus dem „Urban Programme“ als einem mit der deutschen Städtebauförderung vergleichbaren Programm). In der Praxis waren jährliche Bewilligungsbescheide, die einen gewissen inhaltlichen Kontrolleinfluss gewährleisten sollten, zu stellen.

Abbildung 10: Organisation City Challenge



Quelle: Eigene Darstellung

Das Programm City Challenge wurde in das Single Regeneration Budget integriert und durchlief im Jahr 1998 die letzte seiner fünf Ausschreibungsrunden (vgl. DETR 1999).

## 2.4 Single Regeneration Budget & Challenge Fund

Die englische Stadterneuerungspolitik der 90er Jahre war von der Politik der konservativen Regierung geprägt. Diese sah in der Wirtschafts- und Investitionskraft des Privatsektors das einzig wirksame Mittel gegen die steigende Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Städte. Mittlerweile jedoch werden die Schwerpunkte der Stadtentwicklungspolitik ausgeweitet auf die **Ausbildungs- und Arbeitsförderung**, auf Aspekte des „**Community Building**“ und der **Förderung von Eigenverantwortlichkeiten**. Es hatte sich zu Beginn der 90er Jahre herausgestellt, dass die Konzentration allein auf die Wirtschaftskraft sich zwar positiv für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes **allgemein** auswirkte, jedoch an den **konkreten Problemlagen** der jeweiligen Stadtteile vorbeiging (ein Beispiel hierfür sind Teile der London Docklands).

Das **Single Regeneration Budget (SRB)** wurde im Jahr 1993 von der damaligen konservativen Zentralregierung eingerichtet, um eine **flexible Förderung** der Stadterneuerung und Wirtschaftsentwicklung, abgestimmt auf **lokale Bedürfnisse und Prioritäten** und umgesetzt durch **multi-sektorale (d. h. durch private und öffentliche) Partnerschaften** zu ermögli-

chen. Es vereinigt **20 ursprünglich einzeln verwaltete Förderprogramme** von fünf verschiedenen Ministerien<sup>4</sup>.

Während bei dieser Zusammenlegung die meisten kleineren, jährlich zu beantragenden Fördertöpfe in einem **verschmolzen** wurden, ließ man die größeren Programme, deren Förderung über einen Zeitraum von 5-10 Jahren lief, ohne Erneuerung **auslaufen** (so auch **Estate Action und City Challenge**).

Das Single Regeneration Budget besteht demnach aus zwei Elementen:

- aus den festgelegten Finanzmitteln der **bereits existierenden** Stadterneuerungsprogramme<sup>5</sup> und
- aus dem sogenannten „**Challenge Fund**“, welcher den Anteil der SRB-Fördergelder ausmacht, die in einem **jährlichen Wettbewerbsverfahren** verteilt werden.

#### 2.4.1 Ziele des Single Regeneration Budget

Vom DETR werden für jede jährliche Ausschreibung (sogenannte „rounds“) des SRB-Challenge-Fund **Leitlinien** für die Antragsteller veröffentlicht, die sogenannte „**bidding guidance**“. Darin werden ebenfalls die allgemein formulierten Ziele des Förderprogramms konkretisiert.

Grundsätzlich zielt das **Förderprogramm auf Projekte** ab, die eine Verbesserung

- der wirtschaftlichen Situation,
- der Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen,
- der Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten,
- der sozialen und baulichen Umwelt,
- der Sicherheit und nicht zuletzt
- der Lebensqualität

beabsichtigen.

Diese umfassende Zielsetzung wird im jeweiligen Ausschreibungsjahr **weiterentwickelt**, bzw. durch einen **Schwerpunkt verändert**<sup>6</sup>. Von Projekten, die sich um Gelder **bewerben**, wird nicht erwartet, konsequent jedes einzelne der Ziele zu berücksichtigen. **Bewerben** können sich auch Projekte mit einem **Schwerpunkt** z. B. hinsichtlich der Erhöhung der Sicher-

---

<sup>4</sup> Die Bündelung ergab für das erste Finanzierungsjahr (1994/95) ein Gesamtvolumen von 1.4 Mrd. englische Pfund.

<sup>5</sup> 1995/96 kamen beispielsweise 90 % der unter SRB verfügbaren Geldmittel von diesen Programmen.

<sup>6</sup> In der bidding guidance für das 3. Jahr wurde beispielsweise besonders Wert auf die Berücksichtigung der Bedürfnisse ethnischer Minderheiten gelegt.

heit im öffentlichen Raum oder zusätzlicher Bildungsangebote für Jugendliche. Je mehr Verknüpfungspunkte und Handlungsfelder allerdings **im Sinne eines integrierten Ansatzes** abgedeckt werden, um so höher sind auch die Chancen, Fördergelder zu erhalten („value for money“).

#### 2.4.2 Fördergegenstand des Single Regeneration Budget

Vom Single Regeneration Budget werden zwei Arten von Initiativen gefördert:

- **gebietsbezogene** Initiativen – räumlich spezifisch und abgegrenzt;
- **thematische** Initiativen – diese decken ein spezifisches Thema über eine größere Fläche ab.

Die Projekte sollten auf eine **Laufzeit von fünf bis sieben Jahren** angelegt sein, aber auch **Pilotprojekte** von z. B. einem Jahr können sich um eine Förderung bewerben.

Dabei werden Initiativen gefördert, die, entsprechend den Zielen,

- einen Beitrag leisten zu einem **strategischen Erneuerungsansatz**,
- Einfluss auf das Gebiet nehmen und **messbare Ergebnisse** liefern,
- **gezielt auf bestimmte Gruppen oder Gebiete** ausgerichtet sind,
- ein Maximum an **Investitionen des Privatsektors** in das Projektgebiet lenken,
- in **Einklang** stehen mit andere Programmen (z. B. der EU), diese erweitern und ergänzen,
- **wirtschaftlich** sind sowie
- **Talente und Ressourcen des Freiwilligensektors** (voluntary sector) einbeziehen.

#### 2.4.3 Organisationsstruktur des Single Regeneration Budget

Da **sektoral** und/oder **zentralstaatlich** entwickelte gesetzliche Vorgaben und insbesondere Programmveränderungen **Probleme oder Überschneidungen auf lokaler Ebene** in der Umsetzung hervorrufen können, richtete man gleichzeitig mit der Einführung des Single Regeneration Budgets in 10 Regionen **integrierte Regierungsämter** ein. Diese sogenannten „Government Offices for the Regions“ (GOR - für London „Government Office for London“ GOL) vernetzten das Handelsministerium, das Arbeitsministerium und das Umwelt- und Verkehrsministerium. Es entstanden weitgehend autonome Institutionen. Hierdurch wird der Förderprozess von Region zu Region unterschiedlich gehandhabt. Die Leitung der GOR war jeweils einem **Regionaldirektor** übertragen, der direkt dem Umweltministerium unterstellt war. Die **GOR's** trugen die **Verantwortung** für die **Verwaltung** der bereits bestehenden

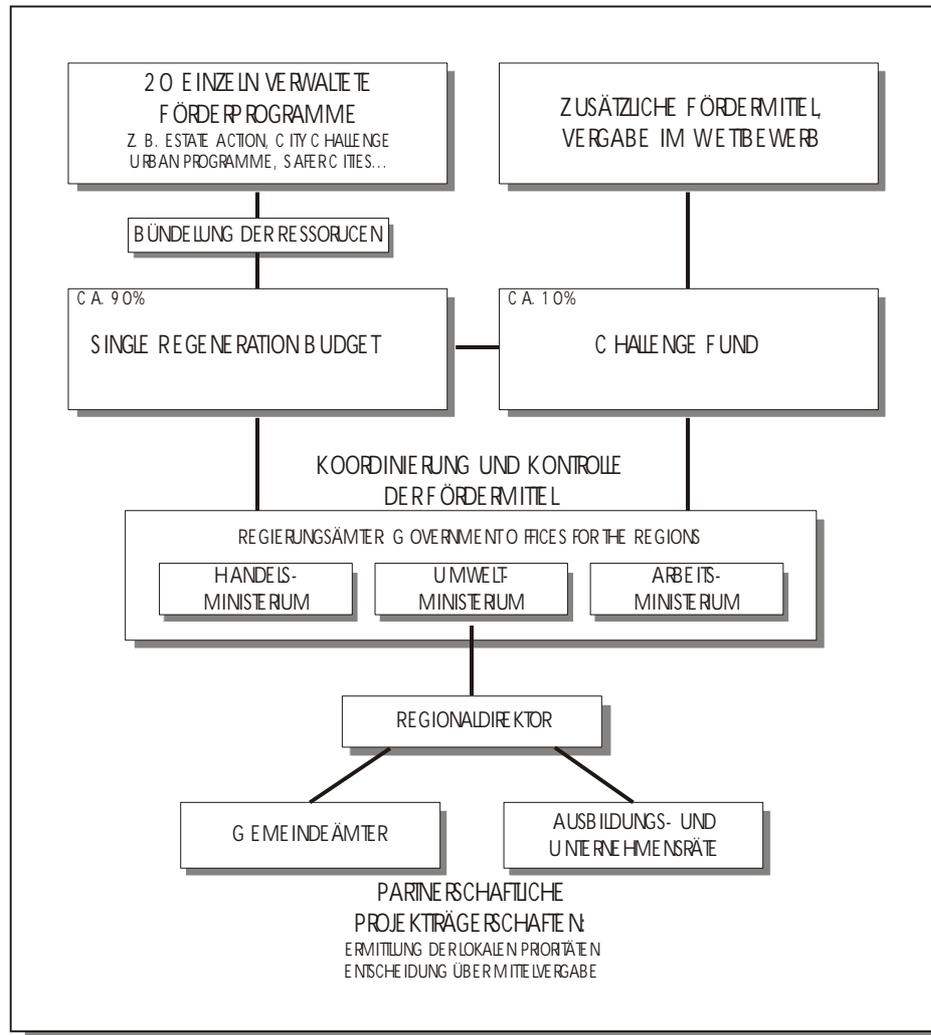
Förderprogramme der Regierung, **koordinierten** und **kontrollierten** den Challenge Fund des Single Regeneration Budget.

Nach den Vorstellungen der Regierung sollte die führende Rolle in den partnerschaftlichen Projektträgerschaften überwiegend von den Gemeindeämtern oder den Ausbildungs- und Unternehmensräten (sogenannte Training and Enterprise Councils [TEC's]) übernommen werden.

Die Struktur des Single Regeneration Budget ist in einigen Aspekten sehr **zentralisiert** (z.B. bei der Entwicklung der **Auswahlkriterien** oder der **Fördermittelzuweisung**). Allerdings versuchen die regionalen Regierungsämter es den antragstellenden Partnerschaften zu überlassen, die Prioritäten für die jeweilige Region zu ermitteln und zu formulieren, um langfristig die wesentlichen Entscheidungen über die Mittelvergabe auf regionaler Ebene treffen zu können.

Bis zur Einsetzung der Regional Development Agencies (s. unten) gestaltete sich das Verfahren des Single Regeneration Budget folgendermaßen: Eine **Ausschreibungsrunde** beginnt mit der Veröffentlichung der „bidding guidance“ für die jeweilige Region durch die Regierungsämter der Regionen. Die Teilnehmer stellen möglichst frühzeitig ein **Konzeptpapier** ihres Antrages vor, auf dessen Grundlage das GOR beurteilt, ob der Antrag eine Chance auf Aufnahme hat. Die GOR's haben generell die Aufgabe, die Antragsteller bei der Aufstellung ihrer Bewerbungen **zu unterstützen und beraten**. Demnach sind die Anträge allerdings oft durch das zuständige GOR beeinflusst. Es haben sich auch **unabhängige Beratungseinrichtungen** etabliert (z. B. das Pan London Community Regeneration Consortium, welches Partnerschaften darin unterstützt, **geeignete Fördermöglichkeiten** zu finden und die Schwierigkeiten, die mit einem SRB-Antrag verbunden sind, zu bewältigen). Gerade seitens der **öffentlichen** und **privatwirtschaftlichen** Träger existieren noch Vorbehalte gegenüber einer Zusammenarbeit mit dem **Freiwilligensektor** (von Bürgern oder Initiativen), und nicht wenige der Interessenten gründen eine „Zwangspartnerschaft“ lediglich, um in den Genuss der Fördergelder zu kommen. Gelingt dies nicht, zerfallen viele Projektträgerschaften aus mangelndem Interesse, die (dennoch) anstehenden Probleme gemeinsam zu lösen. Die GOR's beurteilen die eingereichten Anträge anhand der in der bidding guidance veröffentlichten Kriterien und geben schließlich Vorschläge an das DETR weiter. Stehen die Gewinner der Ausschreibungsrunde fest, werden ausgehend vom DETR Workshops in den Regionen veranstaltet, als Einstieg für die Initiativen in die Aufstellung von Umsetzungsplänen.

Abbildung 11: Organisation und Aufbau des Single Regeneration Budgets &amp; Challenge Fund



Quelle: Eigene Darstellung

Anfang des Jahres 2000 war die letzte der insgesamt sechs Ausschreibungsrunden des Single Regeneration Budgets. Inzwischen ist die Verwaltung der SRB-Mittel an die sogenannten „Regional Development Agencies“ (RDA) übergegangen. Diese wurden infolge des Regierungswechsels im Jahr 1997 durch „New Labour“ in acht englischen Regionen und in London gegründet, um zur Lösung der sozialen und ökonomischen Problemstrukturen regionalbezogene Strategien zu entwickeln. Die Aufgaben dieser RDA's sind (beispielhaft aufgelistet anhand der South West Regional Development Agency, vgl. website [www.southwestrda.org.uk](http://www.southwestrda.org.uk)):

- soziale und ökonomische Erneuerung des lokalen Gemeinwesens;
- Binneninvestitionen;
- Unterstützung der regionalen Wirtschaft;
- Qualifizierung und Weiterbildung;
- aktive Beteiligung im europäischen und internationalen Kontext.

Die Regional Development Agencies übernehmen die Aufgabenbereiche, die die GOR's zuvor inne hatten. Infolge von regionalen räumlichen Umstrukturierungen sind es nun nicht mehr 10 (mit London 11), sondern acht regionale Entwicklungsinstitutionen (zuzüglich der London Development Agency). Als private Rechtsformen und semiautonome Organisationen handeln sie in gesetzlichem Auftrag, besitzen aber eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem DETR.

## 2.5 New Deal for the Communities

### 2.5.1 Zielsetzung von New Deal

Nach der Wahl von New Labour zur Regierungspartei modifizierte diese die allgemeinen Städtebauförderungsrichtlinien **auf der Basis des Single Regeneration Budget** und richtete mit der „**Social Exclusion Unit**“ eine neue Stabsstelle ein, dessen Hauptaufgabe die **Identifizierung** der im sozialen und ökonomischen Bereich **problematischsten Stadtgebiete** und die Suche nach **neuen Lösungsmöglichkeiten** zur Bekämpfung dieser Probleme ist. „Die Social Exclusion Unit“ wird sich auf einige der schwierigsten Probleme konzentrieren, bei denen verschiedene Ministerien zusammenarbeiten müssen. (...) Insbesondere soll dabei der Fokus der Politiken auf Prävention verschoben werden, statt sich nur mit der Bewältigung ihrer Konsequenzen zu befassen.“ (DETR 1999). Tony Blair trug dazu folgendes Statement vor: „Diese Regierung muss die Probleme, die die größten benachteiligten Kommunen betreffen, angehen. Der Bericht der Social Exclusion Unit – „Bringing Britain Together“ – als eine nationale Strategie zur Erneuerung der Quartiere verdeutlicht, dass es abseits des steigenden Lebensstandards in Großbritannien in den letzten Jahren Ausnahmen gibt: Manche der ärmsten städtischen Gebiete sind in **steigendem Maße** von **Abwärtsspiralen** betroffen, ausgeschlossen vom Arbeitsmarkt und öffentlichen Einrichtungen.“ (ebd.).

Das erste konkrete Förderprogramm im Rahmen dieser politischen Neuorientierung lautet „New Deal for Communities“. Die Stimulierung lokal-wirksamer Entwicklungen soll (unter anderem durch interkommunale Konkurrenz und die Betonung der Verantwortung lokaler Akteure) intensiviert werden. New Deal for Communities soll sich auf die **50 benachteiligten Stadtviertel** konzentrieren, für die gemeinsam mit den lokalen Akteuren ein Erneuerungskonzept zu entwickeln ist.

Die weiteren Ziele von New Deal sind:

- Verbesserung der Beschäftigungschancen der Bevölkerung;
- Verbesserung des Quartiersmanagements und des Angebots von sozialen Diensten.

Zur Erreichung dieser Oberziele werden **keine konkreten Vorgaben** gemacht. Vielmehr wird es den lokalen Akteuren selbst überlassen, in welcher Weise sie ihren dringendsten Problemen begegnen wollen – in den Ausschreibungsunterlagen sind nur **Themenvorschläge** genannt, die sich u. a. auf die Handlungsfelder Beschäftigungs- und Unternehmensförderung, Wohnen, Quartiersmanagement, Erziehung und Bildung, Familie sowie Kinder und Jugendliche beziehen.

Die wesentlichen Neuerungen von „New Deal“ sind:

- eine erneute problem-, klientel- und raumbezogene **Spezialisierung der Fördermittel**,
- die intensivierete **Berücksichtigung des Feedbacks** der Gemeinde bzw. Betroffenen,
- ein reger **Informationsaustausch** aller beteiligten Akteure und
- ein effizienterer Einsatz von Fördergeldern sowohl durch **Entbürokratisierung und Vereinfachung der Förderflusses** als auch durch den Wettbewerb der Antragsteller.

### 2.5.2 Umsetzungsverfahren von New Deal

Der Schwerpunkt von New Deal liegt – unter anderem begünstigt durch das **Wettbewerbsverfahren** – nach wie vor auf zeitlich begrenzten Projektplanungen. Dies bedeutet eine zunehmende Ausrichtung privater und kommunaler Planungen auf Einzelprojekte. Aus diesem Grund bedarf es verstärkt **rahmensetzender, projektübergreifender und integrativer Planungs- und Entwicklungskonzepte**, in die sich die einzelnen Projektplanungen dann einbetten lassen. So wurden z. B. die Regional Development Agencies aus dem Konzept der GOR's heraus auch entwickelt, um planerische Leitlinien auf regionaler Ebene zu formulieren (vgl. auch Kap. III.2.4.3).

Zur Umsetzung des neuen Steuerungsmodells wurden zunächst für Anfang des Jahres 1999 17 systematisch ausgewählte benachteiligte Stadtteile eingeladen, an einem sogenannten „**Pathfinder-Modell**“ teilzunehmen. Mit ihm sollen neue Wege und Lösungsmöglichkeiten auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Zur Teilnahme reichte eine Kurzbewerbung mit aussagekräftigen Projektvorschlägen aus. Für die ausgewählten Städte stellte die Regierung eine fünfmonatige Startförderung in Aussicht, die zur Entwicklung eines kooperativen, integrierten Handlungskonzeptes verwendet werden sollte – unter intensiver Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung.

Die in das Programm aufgenommenen 17 Stadtteile bekommen über 10 Jahre Fördermittel zur Umsetzung ihres Handlungskonzeptes zur Verfügung gestellt. Diese Stadtteile sind (vgl. ebd.):

- Birmingham (King's Norton)
- Bristol (Barton Hill)
- Hackney (Shoreditch)
- Leicester (Braunstone)
- Manchester (Beswick and Openshaw)
- Newcastle (West Gate)
- Norwich (North Earlham and Marlpit)
- Sandwell (Greets Green)
- Tower Hamlets (Ocean Estate)
- Bradford (Little Horton)
- Brighton (East Brighton)
- Hull (Preston Road)
- Liverpool (Kensington)
- Middlesbrough (West)
- Newham (West Ham and Plaistow)
- Nottingham (Radford)
- Southwark (Aylesbury Estate)

Zur Zeit wird in England eine Ausweitung des Programms auf weitere Stadtteile diskutiert.

Um die geschilderte Einbindung des privaten Sektors in die englischen Stadterneuerungsprogramme zu verdeutlichen, werden im folgenden einige Kurzbeispiele auf den unterschiedlichen Politikebenen (nationale – regionale – lokale Ebene) der Region Manchester dargestellt.

#### Nationale Ebene

Das *Manchester Training and Enterprise Council* (TEC) wurde im Jahr 1990 als eine unabhängige **Partnerschaft** zwischen der **zentralen Regierung, den lokalen Verwaltungen** sowie **einigen privaten Unternehmen** gegründet. Es ist eins von insgesamt 81 TECs, die in ihrer jeweiligen Stadt die **Förderung der lokalen Ökonomie** in Partnerschaft mit den beteiligten Akteuren verfolgen. Ein

wesentlicher Bestandteil der Arbeit der Manchester TEC ist außerdem die **Finanzierung von lokalen Trainingsangeboten** für Jugendliche und Erwachsenen und die **Förderung von Existenzgründungen**. Der Aufsichtsrat des TEC ist mit **lokalen Arbeitgebern** besetzt, die sich verpflichten, weitere Unterstützung bei anderen privaten Unternehmen einzuwerben.

#### Regionale Ebene

Leitende Direktoren bekannter regionaler Wirtschaftsunternehmen beteiligen sich am *North West Business Leadership Team*. Dieses Team trifft sich regelmäßig zur **Ausarbeitung von Zielen und Projekten** für die **ökonomische, soziale und strukturelle Entwicklung der Region** und zur **Förderung von Partnerschaften** zwischen den Akteuren. Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit ist die im Jahr 1994 gegründete *North West Partnership*, an der sich unterschiedliche Akteure

wie Industrieverbände, Gewerkschaften, Universitäten, die TEC's der Region sowie die Chambers of Commerce Association beteiligen. Zusätzlich formierte sich ein *North West Business Leadership Forum*, welches vor allem die Identifizierung von ökonomischen Problembereichen in der Region zur Aufgabe hat und im Rahmen dessen allen Personen und Unternehmen offen steht, die ein Interesse an der Entwicklung der Region haben.

### Lokale Ebene

#### Business Support Group

In den Stadtteilen Moss Side & Hulme in Manchester wurde im Jahr 1989 eine *Business Support Group* gegründet, welche als ein **Zusammenschluss von 17 unterschiedlichen privaten Wirtschaftsunternehmen** (z. B. British Telecom, Barclays Bank, Kellogg Company of Great Britain, Royal Mail) eng mit den in Moss Side und Hulme tätigen und auf die Erneuerung der Stadtteile ausgerichteten **gemeinnützigen Organisationen** **zusammenarbeitet**. Neben finanzieller Hilfe (z. B. durch die Übernahme der Herstellungskosten für Trainings- und Weiterbildungsliteratur) bieten

#### Local Labour Scheme

Im Rahmen des Programms City Challenge in Hulme wurde das *Local Labour Scheme* entwickelt. Es stellt sicher, dass die in Hulme lebende Bevölkerung an den **umfangreichen Baumaßnahmen**, die durch City Challenge forciert wurden, **beteiligt** werden. Jede beauftragte Firma muss in diesem Zusammenhang gewährleisten, dass **20 % ihrer Beschäftigten aus dem Stadtteil**

#### Loans for Enterprise and Development

Dieser **integrierte Fonds** – eingerichtet durch die **Partnerschaft** einer ortsansässigen Bank und dem Government Office for the North West – stellt neuen und bestehenden Unternehmen **zinsgünstige Darlehen** zur Verfügung, um bei der Gründung, bei existentieller Not oder bei der Expansion behilflich zu sein. Unterschiedliche Agenturen aus

Trainings- und Weiterbildungsliteratur) bieten die beteiligten Firmen Einrichtungsgegenstände wie ausrangiertes Mobiliar oder Computer sowie auch personelle Unterstützung an. Die Zusammenarbeit hat sich verfestigt, die Unternehmen sehen in der Unterstützung des Erneuerungsprozesses auch **eigene Interessen**: „Das Geschäft kann langfristig nur gedeihen, wenn dies auch die Gesellschaft tut.“ (Geoff Lord, Kellogg Company).

stammen. Gestützt wurde das Projekt von der *Business Support Group* (s. o.), die z. B. den Kontakt zu größeren Baufirmen herstellte.

Im Verlauf der Bauarbeiten wurden Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten, welche von einigen privaten Unternehmen und der Manchester Business School unterstützt worden ist.

Manchester helfen den Antragstellern bei der Formulierung eines „**Business Plans**“, der als Grundlage zur Gewährung des Darlehens der Bank vorliegen muss. Der Fonds richtet sich insbesondere an **Existenzgründer**.

(vgl. Vogt 1998)

## 2.6 Zusammenfassung

Mit Beginn der konservativen Regierungszeit im Jahr 1979 änderte sich auch die englische Stadtentwicklungspolitik. Im Sinne der wirtschaftlichen Ideologie der konservativen Partei war nahezu unter Ausschluss von Politik und Verwaltung im Rahmen einer zentralistischen „Inner City Policy“ eine Hinwendung zu ökonomischen und baulichen Aspekten der Stadtentwicklung erkennbar (vgl. Vogt 1998, S. 220). Die konservative Londoner Zentralregierung investierte zu diesem Zeitpunkt vornehmlich in **öffentlichkeitswirksame Großprojekte** und versuchte, über die Einbindung des **privaten Sektors** das wirtschaftliche Klima investorenfreundlich zu gestalten. „Dieser Sektor sollte das Kapital in die Projekte und Strategien einbringen, die mit öffentlichen Mitteln initiiert worden waren. Ihm wurde die Fähigkeit zugesprochen, für wirklich nachhaltige Verbesserungen zu sorgen“ (Froessler 1999). Die Regierung versprach sich von der angestrebten Stärkung der Privatwirtschaft – eingebettet in eine „filtering down policy“ – auch die Lösung der anwachsenden sozialen Probleme erreichen zu können.

Das Ergebnis dieser Politik wurde Ende der 80er Jahre deutlich: die sozialen Spannungen in den Innenstädten – insbesondere in den Städten der Altindustrie – und tiefgreifende soziale Probleme und Brüche innerhalb der Gesellschaft nahmen weiter zu. Eine weitere Einschränkung kommunaler Handlungsspielräume durch den Zentralstaat sowie sozialräumliche Segregation, Rassenkonflikte und die Diskriminierung einkommensschwacher Gruppen waren die Folge.

Eines dieser zunächst baulich-investiv ausgerichteten Programme war das in dieser Expertise vorgestellte Konzept „**Estate Action**“. Mit ihm sollten die Kommunen bei der **städtebaulichen Aufwertung** der Großwohnsiedlungen der 70er Jahre unterstützt werden. Erst im weiteren Entwicklungsprozess des Programms wurde deutlich, dass die rein **baulich-sektoralen Maßnahmen** zur Aufwertung einzelner Siedlungen und Lebensräume **nicht ausreichten**. Das Programm wurde daraufhin diesen neuen Entwicklungen und Erkenntnissen im organisatorischen und inhaltlichen Bereich angepasst. Einrichtungen, die die Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bewohner und deren Perspektiven zum Ziel hatten, wurden in die Förderung mit einbezogen.

Auf wachsende Kritik infolge der oben geschilderten gesellschaftlichen Umstrukturierungsprozesse reagierte die Zentralregierung im Jahr 1991 mit der Initiative „**City Challenge**“, mit der die Bekämpfung von soziokulturellen, ökonomischen und infrastrukturellen Problemen in den **besonders benachteiligten Stadtvierteln** erreicht werden sollte. Das Programm wurde erstmalig in Form eines **Wettbewerbs** ausgeschrieben.

Hauptinhalt des Programms war die Förderung von Projekten, die unter wesentlicher Beteiligung des **privaten Sektors** aus **lokalen Partnerschaften** heraus entwickelt wurden (lokale Partnerschaften meinen hier ein Netzwerk aus kommunaler Verwaltung, lokalen Büros der

Zentralregierung, Wohnungsunternehmen oder gemeinnützigen Einrichtungen). Die Städte bzw. lokalen Partnerschaften konnten für Projekte in den besonders benachteiligten Quartieren Fördergelder beantragen.

Aber auch bei City Challenge lag das Hauptaugenmerk noch auf der Kombination aus baulicher und ökonomischer Erneuerung, jedoch verbunden mit Bemühungen um eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Quartiersbewohner. Die stärkere Einbeziehung **lokaler Akteure** sowie die durch die **Wettbewerbsform** entstehenden Effekte (Entwicklung von innovativen und erfolgsversprechenden Strategien, Einbeziehung privatwirtschaftlichen Kapitals) wird als positive Weiterentwicklung des Steuerungsnetzwerkes bewertet. Dabei gewann auch der Aspekt „Ausbildung und Erziehung“ strukturell an Bedeutung.

Aus der Einsicht, dass eine Konzentration allein auf die Wirtschaftskraft sich zwar positiv für die wirtschaftliche Entwicklung in England im Allgemeinen auswirkte, jedoch an den **konkreten Problemlagen** einzelner Stadtteile vorbeiging, entstand in den Jahren 1994/95 mit dem Single Regeneration Budget (SRB) ein Förderprogramm, im Rahmen dessen 20 Förderprogramme unterschiedlicher Ministerien gebündelt wurden. Zusätzlich wurde der sogenannte „**Challenge Fund**“ eingerichtet, im Rahmen dessen SRB-Fördergelder in einem **jährlichen Wettbewerbsverfahren** verteilt werden. Anfang des Jahres 2000 ging das „Single Regeneration Budget“ in die sechste Ausschreibungsrunde.

Auch beim Single Regeneration Budget ist eine Schwerpunktsetzung auf die Entwicklung lokaler Partnerschaften, bevorzugt mit dem privaten Sektor, zu beobachten. Hauptziel dieser stadtpolitischen Entwicklungsinitiative ist es, eine auf **lokale Bedürfnisse und Prioritäten** abgestimmte **flexible Förderung** der Stadterneuerung und Wirtschaftsentwicklung zu erreichen. Durch „multisektorale Partnerschaften“ werden Projekte umgesetzt, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und der Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen, die Intensivierung der Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verbesserung der sozialen und baulichen Umwelt, der Steigerung der öffentlichen Sicherheit und der Lebensqualität in den beteiligten Quartieren abzielen. Integrierte Regierungsbüros in den einzelnen englischen Regionen (die sogenannten Government Offices for the Regions – GOR) sowie später die Regional Development Agencies (RDA) übernahmen die Verwaltung der Fördermittel und unterstützen dabei die beteiligten Partnerschaften bei der Antragstellung und der Umsetzung der Projekte.

Seit der Regierungsübernahme durch „New Labour“ im Jahr 1997 zeichnet sich eine weitere Stärkung der Ziele „Qualifizierung und Weiterbildung“ in den Stadterneuerungsprogrammen ab. Der Versuch, Chancengleichheit für alle sozialen Schichten des Landes herzustellen, manifestiert sich u. a. in dem neuen Programm „**New Deal for Communities**“. Die Regional Development Agencies sind im Rahmen des Programms beauftragt worden, in Zusammenarbeit mit der Regierung, den lokalen Behörden und den sogenannten Training and Enterprise Councils (Organisationen, die die **Förderung der lokalen Ökonomie** in Partnerschaft mit

den beteiligten Akteuren verfolgen) Investitionen zu fördern, Unternehmen zu unterstützen und die regionale wirtschaftliche Entwicklung zu koordinieren.

New Labour hat die Bekämpfung von sozialen und ökonomischen Problembereichen und deren Häufung in bestimmten Quartieren – durch die **Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik** – zur **nationalen Hauptaufgabe** gemacht. Mit dem Programm „New Deal“ wird dabei die Rolle des privaten Sektors weniger hervorgehoben als bisher. Es soll allerdings mit Hilfe von finanziellen Anreizen die Schaffung zusätzlicher Praktikums- und Ausbildungsplätze seitens der Privatwirtschaft angeregt werden (im Gegenzug werden Arbeitslosen, die sich „nicht erkennbar“ um Arbeit respektive Ausbildung bemühen, drastischen Einschränkungen bei den staatlichen Sozialleistungen angedroht). Größerer Wert als bisher wird auf die **intensive Beteiligung der Bewohner** gelegt. Hauptzielgruppe der Initiative sind die „arbeitslosen Jungerwachsenen“ bis 25 Jahre sowie die Langzeitarbeitslosen. Ein weiteres neues Steuerungsinstrumentarium von New Deal ist die Schaffung der „Social Exclusion Unit“. Sie ist direkt dem Premierminister unterstellt und soll gebündeltes Fachwissen in den vertikal und horizontal vernetzten Programmprozess einfließen lassen. Nicht zuletzt ist sie dabei systematisch mit der regionalen und lokalen Ebene vernetzt.

Die **intensive Ausrichtung auf den privaten Sektor** und die Ausschreibung der Förderprogramme in Form von **Wettbewerben** erweisen sich als wesentliche Merkmale der jüngeren englischen Stadterneuerungsprogramme. Wie die Beispiele aus Manchester zeigen, existieren eine Reihe gelungener Projekte (best-practice), bei denen die Einbindung privater Unternehmen in die lokalen Partnerschaften zu positiven Effekten im jeweiligen Quartier geführt haben. Hierbei sollte allerdings berücksichtigt werden, dass die Einbeziehung privatwirtschaftlichen Kapitals nicht als Ersatz für eine staatliche Sozialpolitik dienen kann. Die Unternehmen beteiligen sich in der Regel nur projektbezogen, d. h. über einen relativ kurzen Zeitraum. Um Planungssicherheit zu gewährleisten, bedarf es daher rahmensetzender und projektübergreifender Entwicklungskonzepte, die eine allzu große Abhängigkeit von der Privatwirtschaft verhindern sollen.

Obwohl die englische Gesellschaft in vielerlei Hinsicht anders strukturiert ist als die deutsche, lassen sich unter Gesichtspunkten des gesellschaftlichen Strukturwandels – mit der Einbeziehung von Wettbewerbsverfahren oder der Konzipierung von lokalen Partnerschaften – doch viele innovative Ansätze feststellen, die zur Lösung gesellschaftlicher Probleme durchaus auch in Deutschland erprobt werden sollten.

### 3. Stadtpolitik für benachteiligte Quartiere in Frankreich\*

#### 3.1 Vorbemerkungen

Die sozialräumlichen Probleme in französischen Städten verstärken sich. Sie lassen sich charakterisieren durch soziale und räumliche Segregationsprozesse, die besonders in den Großwohnsiedlungen der Vororte ihren Niederschlag finden. Dabei erweisen sich die fehlende Vernetzung der sektorspezifischen Politiken und die mangelnde Dezentralisierung des Verwaltungshandelns als negative Rahmenbedingungen für eine integrative und problemnahe Bearbeitung entsprechender Probleme.

Dies verdeutlicht die jüngere französische Planungskultur mit ihren zentralstaatlich ausgelegten Politiken und Programmen. Sie zielen darauf ab, die komplexen Probleme benachteiligter Stadtquartiere zu lösen. Drei Aspekte sind dabei entscheidend: Erstens verfügt der **Zentralstaat** allein über die gesetzlichen Kompetenzen in den relevanten Politikfeldern und somit über einen großen Gestaltungsspielraum; zweitens ist er **auf allen administrativen Ebenen** vertreten (Regionalpräfekte, Departementpräfekte, Bürgermeister) und kann somit unmittelbaren Einfluss auf lokales Handeln ausüben; drittens **bindet** der Zentralstaat die Kommunen **durch die Finanzmittelvergabe**.

#### 3.2 Entwicklung und Handlungsrahmen der Stadtpolitik in Frankreich

Die sozialorientierte Stadtpolitik für benachteiligte Quartiere blickt in Frankreich auf eine 20-jährige Tradition zurück. Ausgangspunkt waren dabei die Großwohnsiedlungen. Um die aktuelle Situation der Stadtpolitik mit neuen Gesetzen (Gesetze zur interkommunalen Solidarität und Stadterneuerung), einem neuen nationalen Wirtschaftsrahmenplan (XII. Plan) und einer neuen Generation von Stadtverträgen (2000 – 2006) nicht nur in ihrer Entstehung, sondern auch in ihren legislativen, inhaltlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen zu verstehen, werden die wichtigsten Entwicklungsstadien der französischen Stadtpolitik in der Abfolge der nationalen Wirtschaftsrahmenpläne dargestellt. Diese Entwicklung hat im wesentlichen keinen **phasenhaften**, sondern einen **kontinuierlichen Charakter**: Ziele und Instrumente der Stadtpolitik werden mit Beginn eines neuen Rahmenplans und damit am Anfang einer neuen Generation von Stadtverträgen an die geänderten Anforderungen angepasst und durch neue Gesetze und Steuerungsinstrumente ergänzt (vgl. auch Abb. 12).

---

\* bearbeitet von Raimund Kemper – für Kürzungen und Schwerpunktsetzungen und die Formen der Darstellung sind die Verfasser verantwortlich

Abbildung 12: Entwicklung der sozialorientierten Stadtpolitik in Frankreich

PERIODE	ZIELE	ZENTRALE STEUERUNGSTRUMENTE
1976-1980 (VII. PLAN)	VERBINDUNG VON BAULICHEN UND SOZIALEN MAßNAHMEN IN GROßWOHNSIEDLUNGEN	PROGRAMM "WOHNUMFELD UND GESELLSCHAFTLICHES LEBEN" (HVS) UNTER EINER INTERMINISTERIELLEN AG
1981-1983 (VIII. PLAN)	DEZENTRALISIERUNG DER VERWALTUNG LÖSUNG SOZIALER PROBLEME IN BENACHTEILIGTEN QUARTIERN	UNTERSCHIEDLICHE EINZELPROGRAMME FÜR UNTERSCHIEDLICHE PROBLEME (ZEP, LOKALKOMMISSION, VVV, BAUINTEILUNG '89)
1984-1988 (IX. PLAN)	SOZIALE QUARTIERSENTWICKLUNG (DSQ): SANIERUNG DER SOZIALWOHNUNGEN, SOZIAL AUSGEGLICHENE ENTWICKLUNG, INTEGRATION DER JUGEND.	UNTERSCHIEDLICHE VARIANTE VON DSQ-VERTRÄGEN (Z.B. C.A.P.S., RÉGIE DE QUARTIER).
1989-1993 (X. PLAN)	SOZIALE STADTENTWICKLUNG (DSU): VEREINFACHTE FÖRDERVERFAHREN (STADTVERTRÄGE), STÄRKUNG WIRTSCHAFTLICHER UND INTERKOMMUNALER BELANGE	PROGRAMME IN DEN BEREICHEN ARBEITSMARKT (P.L.I.E.), KULTUR (QUARTIER S'UNITE), STADTENTWICKLUNG (G.P.U.).
1994-1998 (XI. PLAN)	LIBERALISIERUNG DER STADTPOLITIK DURCH FISKALISCHE INSTRUMENTE	PACT URBAIN ZUR LÖSUNG VON PROBLEMEN INDUSTRIELLER UMSTRUKTURIERUNG UND PAKT ZUR STÄRKUNG DER WIRTSCHAFTSSTRUKTUR UND PAKT ZUR WIEDERBELEBUNG DURCH GEBIETSBEZOGENE FISKALISCHE INSTRUMENTE
2000-2006 (XII. PLAN)	INTERKOMMUNALE SOLIDARITÄT UND STADTNEUERUNG DURCH STÄRKERE FUNKTIONALE UND SOZIALE MISCHUNG, BÜRGERBETEILIGUNG	STÄDTISCHE GROßPROJEKTE (G.P.V.) SOWIE OPERATIONEN ZUR STADTNEUERUNG UND SOZIALEN MISCHUNG IN BESONDERES BENACHTEILIGTEN QUARTIERN MIT ABRISS- UND NEUBAU

Quelle: Eigene Darstellung

### VII. Plan: „Nationaler Wirtschaftsrahmenplan“ von 1976 bis 1980:

Ab dem Jahr 1976 nimmt sich der Staat verstärkt der sozialen Probleme in den Städten an und legt mit dem VII. Plan erstmalig die Priorität der Stadtpolitik auf die qualitative Verbesserung des Wohnbereichs. Insbesondere durch die Einrichtung des Programms „Wohnumfeld und gesellschaftliches Leben“ (habitat et vie sociale [HVS], eingerichtet 1977) werden unter einer interministeriellen Arbeitsgruppe HVS und gefördert durch Mittel des Fonds zur Stadtplanung (eingesetzt 1976) in den Großwohnsiedlungsgebieten (HLM - habitations à loyer modéré)

Maßnahmen der baulichen Erneuerung mit sozialen Aspekten verbunden.

#### VIII. Plan: „Dezentralisierung der Stadtpolitik“ von 1981 bis 1983:

Mit der Dezentralisierung der Verwaltung vollzieht sich eine **Regionalisierung** der sozialorientierten Stadtpolitik. Die departementalen Institutionen werden schwerpunktmäßig mit der Entwicklung von Lösungen der sozialen Probleme betraut. Die Priorität der Verbesserung der Lebensbedingungen in den bestehenden Wohngebieten (insbesondere Großwohnsiedlungen) wird beibehalten. Ins Zentrum treten in den Jahren 1981 bis 1983 **Dezentralisierungsgesetze** (etwa im Jahr 1981 mit den „**Gebieten mit besonderem Bildungsbedarf**“ [zones d'éducation prioritaire – ZEP], 1982 mit den „**Lokalmissionen**“ (missions locales: Förderung von Maßnahmen gegen soziale Ungleichheit aufgrund von sozial-educativen Schwierigkeiten in den Vororten zur Stärkung der Integration, finanziert durch Bildungskredite, Spezialfinanzierung und Initialförderung ) und der „Operation Stadt-Leben-Ferien“ (Villes Vie Vacances) sowie im Jahr 1983 mit der „**Mission Banlieue 89**“ (Förderung von Städtebau- und Sanierungsmaßnahmen).

#### IX. Plan: „Soziale Quartiersentwicklung“ (développement social des quartiers - DSQ) von 1984 bis 1988:

Seit dem Jahr 1981 stehen die **Vorstädte** im Mittelpunkt des öffentlichen und politischen Interesses. Arbeitslosigkeit, soziale und kulturelle Ausgrenzung, Spannungen zwischen verschiedenen (ethnischen) Bevölkerungsgruppen sowie städtischer Niedergang stellen die Hauptprobleme dar, die insbesondere die Begrenztheit der HVS-Maßnahmen deutlich werden lassen. Die französische **sozialorientierte Stadtpolitik** nimmt hier ihren Ausgangspunkt. In der Politik der **sozialen Quartiersentwicklung** (développement social des quartiers - DSQ) stellen die Sanierung der Sozialwohnungen und die Sozialentwicklung der Quartiere die Hauptpunkte dar. Dabei wird mit den unterschiedlichen Arten von DSQ-Verträgen (z.B. CAPs, régie de quartier) eine Demokratisierung der Stadtpolitik, eine sozial ausgeglichene Zusammensetzung der Quartiersbevölkerung, eine Integration der Jugend in die Gesellschaft, eine stärkere Verknüpfung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, eine städtebauliche Aufwertung der Quartiere und eine Vorsorge gegen Unsicherheit im Quartier angestrebt. So wurden im Jahr 1984 ein „**Sozialfonds für die Stadt**“ (fonds social urbain - FSU), im Jahr 1985 „Verträge für Vorsorgemaßnahmen zur Sicherheit in den Städten“ (contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville – CAPS), im Jahr 1986 ein „Programm zur Bildung der Quartiersregie“ (régies de quartier) und im Jahr 1988 drei „zentrale Organisationen für die Stadtpolitik auf nationaler Ebene“ eingerichtet.

#### X. Plan: „Soziale Stadtentwicklung“ (développement social urbain – DSU) von 1989 bis 1993:

Im Jahr 1989 verzeichnete Frankreich erneut Unruhen im Osten Lyons (Vaulx-en-Velin). Die unüberschaubare Organisation, Qualität und Zahl von Förderverfahren der DSQ-Politik wird auf das Modell der Stadtverträge (contrat de ville) reduziert.

Wirtschaftliche und interkommunale Belange finden stärkere Beachtung. Prioritäten der DSU-Politik, welche die DSQ-Politik ersetzt, sind der Kampf gegen soziale Ausgrenzungsprozesse, die Stärkung der Vorsorge gegen Gewalt und Suchtprobleme und die Entwicklung von Mediationsverfahren. Dabei wurde im Jahr 1989 das ganzheitliche Instrument des „**Stadtvertrags**“ (contrat de ville), im Jahr 1990 das „**Gesetz zum Recht auf Wohnen**“ (loi de droit au logement), im Jahr 1991 das „Orientierungsgesetz zur Stadt“ (loi d'orientation pour la ville - LOV), die Operation „**Quartiers Lumières**“ (Förderung kultureller Maßnahmen) sowie die ersten großen **Stadtprojekte** (grands projets urbains - GPU) als Instrument für Quartiere mit besonderen Schwierigkeiten und im Jahr 1993 ein Rundschreiben zum „**Programm Integration und Beschäftigung**“ (plan local d'insertion par l'économie - PLIE) eingeführt.

#### **XI. Plan: „Vertragsprogramm zur konzertierten Stadtplanung“ (PACT urbain) und „Pakt zur Wiederbelebung der Stadt“ (pacte de relance pour la ville) von 1994 bis 1998:**

Mit dem „PACT urbain“ wird eine liberale Gestaltung der Stadtpolitik versucht. Probleme in Agglomerationsräumen sollen im Rahmen ihrer industriellen Umstrukturierung gelöst werden, während das **Gesetz zum Pakt zur städtischen Wiederbelebung** (loi du pacte de relance pour la ville) durch gebietsbezogene fiskalische Instrumente auf eine Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in unterschiedlichen Gebietstypen zielt. Dabei wurde im Jahr 1994 die „**Partnerschaftscharta für die Stadt**“ (charte partenaires pour la ville) formuliert, 1995 der „**PACT urbain**“ als Ansatz zur Lösung industrieller Umstrukturierungsprobleme, ein interministerieller Fonds für Stadtpolitik (fonds interministériel d'intervention pour la politique de la Ville - FIV), ein „**Gesetz zur Wohnvielfalt**“ (Loi relative à la diversité de l'habitat) sowie das „Gesetz zur Orientierung der Raumplanung und Raumentwicklung“ (loi d'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire) als Grundlage für verschiedene Fördergebietstypen (ZRU<sup>7</sup>, ZFU<sup>8</sup>) eingerichtet. Im Jahr 1996 wurde das „**Gesetz zum Pakt zur städtischen Wiederbelebung**“ (loi du pacte de relance pour la ville) zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in unterschiedlichen Gebietstypen verabschiedet, im Jahr 1998 ein „Rapport du Jean Pierre Sueur: **Demain la ville**“ formuliert (er enthält 50 Vorschläge zur Stadtpolitik und zur Lösung eines Teils der Probleme in benachteiligten Quartieren) sowie im Jahr 1999 das „**Gesetz zur nachhaltigen Planung und Entwicklung**“ (loi d'aménagement et de développement durable) und das „**Gesetz zur Stärkung der interkommunalen Kooperation**“ aufgestellt sowie **16 Pilotgebiete** eingerichtet, in denen **inhaltliche und organisatorische Vorbereitungen von Stadtverträgen** durchgeführt werden. Dabei standen neue gemeinschaftliche Methoden der Erarbeitung und des Managements von Projekten im Mittelpunkt.

---

<sup>7</sup> städtische Redynamisierungszonen

<sup>8</sup> städtische Freizonen

## XII. Plan: „Interkommunale Solidarität und ganzheitliche Stadterneuerung“ von 2000 bis 2006:

Die sozialorientierte Stadtpolitik stellt in Zukunft eine Priorität für die Regierung dar, was sich in der Steigerung des Budgets für die Stadtentwicklung um mehr als 30 % widerspiegelt. Die Stadtverträge stellen für den Zeitraum 2000 - 2006 die Orientierung, Finanzierung und Umsetzung dieser Politik dar. Kernbestandteile dieses Steuerungsinstruments sind **Bürgerbeteiligung, Dezentralisierung** des Verwaltungshandelns, **Einbezug der Agglomerationsebene** und **vereinfachte Finanzierungsverfahren**.

Das „**Gesetz zur Solidarität und Stadterneuerung**“ (loi sur solidarité et renouvellement urbain) stellt eine neue Etappe der Stadtpolitik für eine stärkere soziale und funktionale Mischung dar und beinhaltet drei Prinzipien: interkommunale Solidarität im **sozialen Wohnungsbau** und **funktionale Mischung, nachhaltigere Entwicklung** und **höhere Lebensqualität** (vgl. Bersani 1997, Délégation Interministérielle a la ville 1999a, Froessler 1994, Guillemont, Herberg 1999, Lang 1994).

Mit jeder neuen Generation von Stadtverträgen, mit Einschränkungen für die Phase liberaler Planung (1994 – 1998), hat eine inhaltliche und räumliche Erweiterung des Spektrums der sozialorientierten Stadtpolitik stattgefunden.

### 3.3 Sozialorientierte Stadtpolitik für benachteiligte Quartiere

Durch die Organisation der französischen Planung kommt es zu einer **starken Einflussnahme des Staates** auf die lokale Planung. Dies gilt für die Gesetzgebungskompetenz, die **Vergabe von Finanzen** und die **Beteiligung** an der Erarbeitung der Stadtverträge als **dem zentralen Steuerungsinstrument sozialorientierter Stadtpolitik** (vertikale Koordination).

In den stadtpolitisch relevanten Gesetzen sind die inhaltlichen Schwerpunkte und die **zentralen Steuerungsinstrumente** zur Umsetzung dieser Inhalte verankert (legislative Rahmenbedingungen).

Der Staat bindet durch die Vergabe der Finanzen die lokale Planung an seine Zielvorgaben. Die Wirtschaftsrahmenpläne (zur Zeit gilt der XII. Plan) mit der sektoralen Aufteilung der Finanzmittel, und die sich daran orientierenden Planverträge (contrat de plan) zwischen Staat und Region (nicht zu verwechseln mit den Stadtverträgen), stellen die finanzpolitische Grundlage für die Umsetzung der Ziele der Stadtpolitik dar. Durch die **Koordination der Fördermittel** in den Stadtverträgen und durch eine zukünftig **stärkere Bündelung** von Geldern in **integrierten Förderprogrammen** soll ein höherer Grad horizontaler Koordination erreicht werden.

Um das komplizierte Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure zur Einrichtung, Fi-

finanzierung und Umsetzung einer sozialorientierten Stadtpolitik in seiner Komplexität zu erfassen, wird im folgenden das Instrument des **Stadtvertrags** als **zentrales Steuerungsinstrument dieser Stadtpolitik**, dessen Zusammenwirken mit anderen Instrumenten und die Organisation der Quartierserneuerung in Hinblick auf beteiligte Akteure, Verfahren und Förderinstrumente beschrieben.

### 3.3.1 Legislative Verankerung der sozialorientierten Stadtpolitik

Die sozialorientierte Stadtpolitik für den Zeitraum des XII. Plans (2000 – 2006) wird legislativ durch die folgenden Gesetze eingerahmt:

- Das „**Orientierungsgesetz zur Stadt**“ (loi d’orientation pour la ville - LOV) von 1991 enthält die Zielsetzung, ein „Recht der Bewohner auf Stadt“ durch die Zusicherung guter Lebensbedingungen zur Unterstützung der sozialen Kohäsion und zur Vermeidung der Segregation umzusetzen. Als Steuerungsinstrumente wurden die **lokalen Programme zum Wohnbereich** (programmes locaux de l’habitat – PLH) entwickelt. Sie ersetzen die „zones urbaines prioritaires – ZUP“, deren Bestimmungen in den Stadtplanungsinstrumenten beachtet werden müssen (vgl. Loi d’orientation pour la ville – LOV de 1991).
- Mit dem „**Gesetz zur nachhaltigen Planung und Entwicklung**“ (loi d’aménagement et développemtn durable) aus dem Jahr 1999 wird eine räumlich ausgeglichenerere und nachhaltigere Stadtentwicklung angestrebt [vgl. Loi N° 99-533 du 25-6-1999 pour l’aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet)].
- Das „**Gesetz zur Stärkung der interkommunalen Kooperation**“ (loi de renforcement de la coopération intercommunale) des Jahres 1999 soll ein Ausgleich zwischen finanziell bevorzugten (Vororte) und benachteiligten (Innenstädte) Stadtgebieten, aufgrund des Missverhältnisses zwischen Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben, erreichen. Die Gemeinden sind zur **Bildung von Gemeindeverbänden** (communautés urbaines) angehalten. Dabei dienen finanzielle Zuschüsse als Instrument zur Steuerung dieses Prozesses (vgl. Loi N° 586 du 12-7-1999 relative au renforcement et a la simplification de la coopération intercommunale [loi Chevenement]).
- Das „**Gesetz zur Solidarität und Stadterneuerung**“ (loi de solidarité et renouvellement urbain) vom Februar 2000 stellt nach dem „Gesetz zur nachhaltigen Planung“ und dem „Gesetz zur Stärkung der interkommunalen Kooperation“ aus dem Jahr 1999 eine dritte entscheidende Etappe für die Gestaltung der **Stadtpolitik** und für deren Ausstattung mit neuen Instrumenten dar. Die Reform des Orientierungsgesetzes zur Stadt wird damit in Konkurrenz treten. Ziel ist die **Erneuerung der Stadtpolitik** durch eine ganzheitliche Behandlung der Aspekte der Stadtplanung, des Wohnungswesens und des Verkehrs unter Beachtung folgender drei Prinzipien:
  - ⇒ Stadterneuerung soll für eine ausgeglichenerere Entwicklung in den Agglomerationen und zur Förderung der sozialen und städtischen Mischung sorgen;
  - ⇒ dabei sollen die Bewohner in den Prozess zur Wiederbelebung der lokalen Wirtschaft

- und Sozialbezüge einbezogen werden; nicht zuletzt ist dabei eine  
⇒ Stärkung der Behörden als dem Hauptakteur dieses Programms vorgesehen.

Durch das auf diesem Gesetz basierende Programm zur Stadterneuerung werden dem Staat spezielle Steuerungsinstrumente zur Verfügung gestellt:

- **Stadterneuerung:** Es soll, unterstützt durch staatliche Sondermittel, in 50 städtischen Großprojekten (*grands projets de ville*) und in anderen Gebieten der Stadterneuerung (*opérations de renouvellement urbain*) durch gezielten Abriss und Neubau bestimmter Quartiersbereiche eine ausgeglichene Verteilung von Sozialwohnungen zwischen den Kommunen einer Agglomeration geschaffen werden. Weiterhin müssen mit gleicher Zielsetzung Stadtteile in Agglomerationen mit mehr als 50.000 Einwohnern, aber mit weniger als 20 % Sozialwohnungsanteil, für einen baulichen und finanziellen Ausgleich sorgen;
- **Belebung des Quartierslebens** durch die Unterstützung wirtschaftlicher Aktivitäten von Künstlern, kleinen Unternehmen und Händlern; die Erneuerung sozialer Beziehungen im öffentlichen Raum und die Erleichterung der Beziehungen zwischen den Bewohnern und Ämtern;
- **Stärkung der Präsenz der öffentlichen Ämter** in den Quartieren (vgl. dossier de presse – 2 février 2000 concernant la loi relatif a la solidarité et renouvellement urbains).

### 3.3.2 Administrativer Rahmen der Stadtpolitik

Prinzipiell ist auf allen administrativen Ebenen – Staat, Region, Departement, Kommune – zwischen den Entscheidungsgremien und den Vertretungen der Staatsverwaltung zu unterscheiden. Formal erfolgt die **vertikale und horizontale Abstimmung** quartiersbezogener Stadtpolitik auf **lokaler Ebene in Gremien**, in denen die Regierung selbst mit ihren Vertretern der regionalen, departementalen und lokalen Ebene vertreten ist, so dass eine **Koordination** zwischen allen Ebenen **projektbezogen** erfolgt (vgl. auch Abb. 13).

Diese Ebenen werden im folgenden dargestellt (vgl. dazu *Délégation Interministerielle a la ville* 1999a, Guillemot 1995, van den Berg u. a. 1998).

#### Nationale Ebene

- **Ministerien:** Die auf der zentralstaatlichen Ebene angesiedelten Ministerien erarbeiten die Grundzüge der Politik durch die Aufstellung programmatischer Aussagen und die Bereitstellung von Finanzmitteln. Dabei fällt die sozialorientierte Stadtpolitik in die Aufgabengebiete des Innenministeriums, des Ministeriums für Infrastruktur, Transport und Wohnungswesen, des Ministeriums für Umweltschutz und Raumordnung, des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Arbeit und des delegierten Ministeriums für die Stadt.
- **Interministerielles Stadtkomitee** (*Comité Interministériel des Villes - CIV*): Im CIV,

Staatssekretäre der Ministerien, die mit der Stadtpolitik verknüpft sind, organisiert. Seine Aufgaben sind die interministerielle Entscheidungsinstanz zur Bestimmung, Anregung und Koordination der Programme und Aufteilung der Gelder, insbesondere in den Bereichen „Stärkung der Entwicklung des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in den Städten“, „soziale Integration der benachteiligten Bevölkerung“ sowie „Vorsorge gegen Gewalt und Krankheit“.

- **Nationaler Städterat** (Conseil National des Villes - CNV): Der CNV, dem der Premierminister vorsitzt, ist ein Beratungsgremium mit ca. 60 Personen (gewählte Offizielle und qualifizierte Personen), plaziert neben dem Premierminister. Seine Aufgaben sind die Erarbeitung von Vorschlägen für Studien- und Forschungsthemen entsprechend der Prioritäten: Maßnahmen gegen den Prozess der sozialen Ausgrenzung, neue Organisationsformen vertikaler und horizontaler Koordination, Untersuchung städtebaulicher Innovationen, Intensivierung internationaler Wirtschaftsbeziehungen sowie der Kooperation zwischen den Städten und zwischen Städten und ländlichen Regionen.
- **Interministerielle Stadtdelegation** (Délégation Interministérielle à la Ville - DIV): Die DIV untersteht direkt dem delegierten Minister für die Stadt. Ihre Aufgaben sind die Koordination der Aktionen auf nationaler Ebene, die Interessenwahrnehmung des Zentralstaats auch auf regionaler und Departementebene, die Initiierung der Umsetzung neuer konzertierter Handlungsmodalitäten, die insbesondere eine vertragliche Gestalt zwischen dem Staat, den Gebietskörperschaften und ihren örtlichen Partnern annehmen können sowie ein Beitrag zur Unterstützung der Organisationen und Initiativen, die vornehmlich in die soziale Entwicklung der Quartiere eingreifen.

### **Regionale Ebene**

- **Regionalrat** (Conseil Régional): Regionale Versammlung mit gewählten Vertretern des Staates und der Regionalbehörde.
- **Regionalpräfekt**: Vertreter des Staates auf regionaler Ebene, der die regionalen Verwaltungsaufgaben (zum Beispiel Mitentscheidung über die lokale Ausgestaltung der Stadtpolitik und deren Evaluation) wahrnimmt. Ihm zugeordnet sind unterschiedliche sektorale Ressorts mit staatlichen Beamten. Er wird vom Premierminister bestimmt.

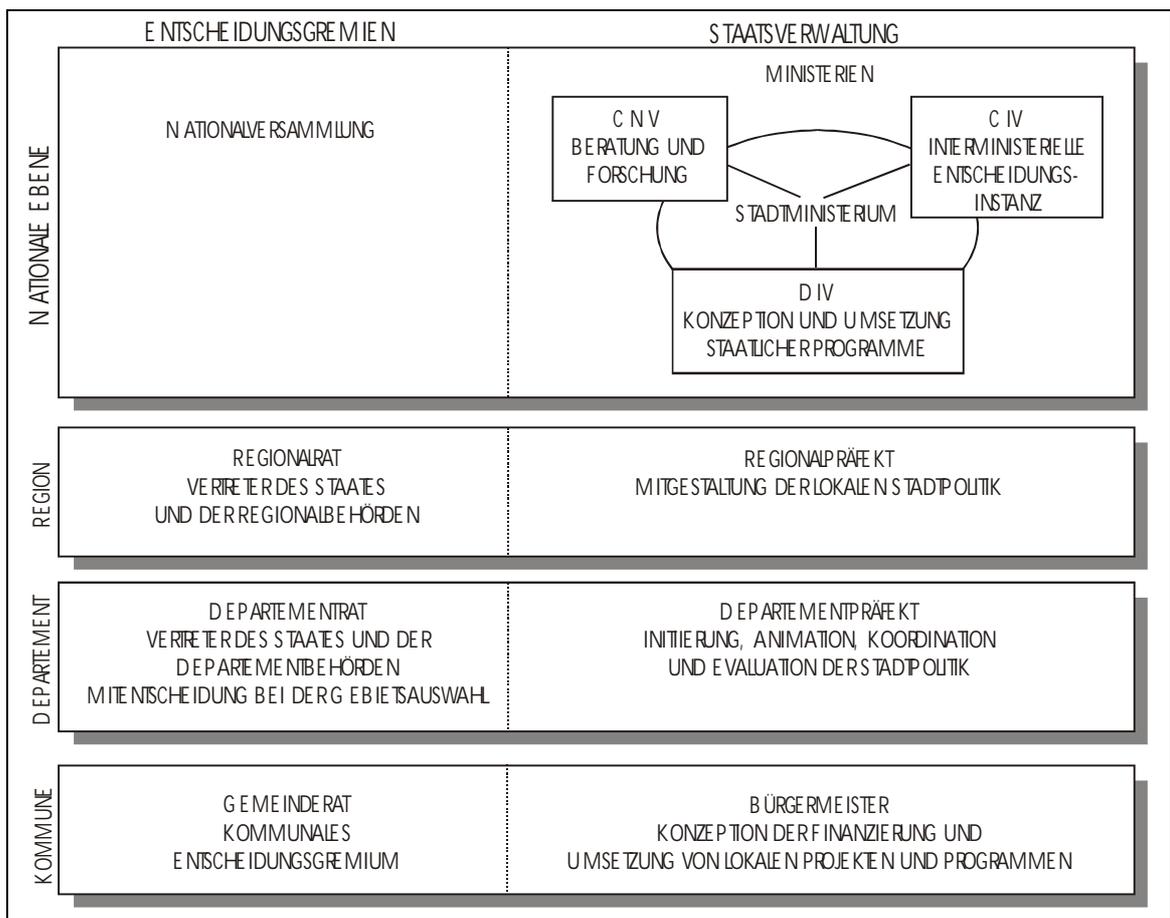
### **Departementale Ebene**

- **Departementrat** (Conseil Général): Er besteht aus gewählten Vertretern des Staates und der Departementbehörden.
- **Departementpräfekt und Unterpräfekt** (in den am meisten verstädterten Regionen unter der Autorität der Departementpräfekte): Vom Premierminister bestimmter Vertreter des Staates in den Departements, der mit der Initiierung, Animation, Koordination und Evaluierung der Projekte im Rahmen der Stadtverträge, der Mobilisierung und Inverantwortungnahme der dezentralen Ämter und der Vertretung des Staates in den Pilotkomitees (maîtrise d'ouvrage) beauftragt ist. Auch ihm sind sektorale Ressorts zugeordnet.

**Lokale Ebene**

- **Kommunalrat** (Conseil Municipal/Conseil de Communauté): Versammlung, die sich aus Vertretern der Kommunalbehörden zusammensetzt.
- **Bürgermeister** (maire): Der Bürgermeister nimmt eine wichtige Stellung ein. Er ist Vertreter der Regierung auf kommunaler Ebene und bei allen Entscheidungen zur Konzeption, Finanzierung und Umsetzung von Projekten beteiligt.

Abbildung 13: Administrativer Rahmen der Stadtpolitik in Frankreich



Quelle: Eigene Darstellung

### 3.3.3 Die Organisation der Quartierserneuerung auf lokaler Ebene: Akteure, Steuerungsinstrumente, Finanzierung

#### Der Stadtvertrag

##### Funktion

Die französische Stadtpolitik ist vertraglich organisiert. Die die Stadtpolitik bestimmenden Stadtverträge (contrats de ville) sind das Ergebnis der Aushandlungsprozesse von Zielen, Inhalten und Finanzierungsmöglichkeiten zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren für Maßnahmen der Quartierserneuerung.

Mit den Stadtverträgen, die in Kommunen mit Problemen sozialer und räumlicher Segregation abgeschlossen werden können, verpflichten sich die beteiligten Akteure mit Beginn des Jahres 2000 für den Zeitraum des nationalen Wirtschaftsrahmenplans (XII. Plan) von 7 Jahren (2000 – 2006) auf gebietsbezogene Maßnahmen und die Festlegung und Koordinierung der zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel. Der Stadtvertrag ist der **ganzheitliche Prozess der Kontraktualisierung der Stadtpolitik** des XII. Plans. Aus ihm werden die Planverträge (contrats de plan) zwischen Staat und Regionen, die strukturpolitische Vorhaben fördern, abgeleitet. Dadurch ist die soziale Entwicklung der Städte nicht von der allgemeinen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt. Die Verträge arbeiten zeitparallel zu den Europäischen Strukturfonds. Die Finanzierung der vertraglich festgelegten Projekte ergibt sich durch eine Kombination ministerieller und interministerieller Fördertöpfe. Dabei ist einer der wichtigsten Grundsätze das Erreichen des höchstmöglichen Niveaus an Koordination. Nach der Hälfte der Vertragsdauer im Jahr 2003 ist eine erste Bilanz verbindlich festgelegt (vgl. Comité interministériel des villes 1998, Circulaire du 31 décembre 1998 in Journal officiel de la République Française, janvier 1999).

**Stadtverträge** verfolgen durch zwei neue Modalitäten der Vertragsgestaltung einen **interkommunalen Ansatz**: Es handelt sich um Verträge **für Agglomerationen** mit mehr als 50.000 Einwohnern (contrat d'agglomération) und um Verträge **für den ländlichen Raum** für kleine und mittelgroße Städte (contrat de pays). Der Agglomerationsvertrag stellt die öffentlichen Politiken in den Dienst eines gesamt-räumlichen Projekts, um auf der Ebene der Agglomeration besser gegen die Prozesse der Segregation gerüstet zu sein (vgl. Circulaire du 31-12-1998).

Eine wichtige Änderung besteht in der Möglichkeit, durch die Stadtverträge zur stärkeren sozialen Mischung den gezielten Abriss und die Neuplanung von Sozialwohnungen sowie städtebauliche Verdichtungsmaßnahmen zu fördern. Dadurch sollen Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus (HLM) attraktiver gestaltet und in Stadtteilen mit einem diesbezüglich niedrigen Anteil neue Sozialwohnungen gebaut werden. In besonders problembehafteten Quartieren können durch städtische Großprojekte (grand projet de ville - GPV) ebenfalls im Rahmen der Stadt- beziehungsweise der Agglomerationsverträge Erneuerungs- und Renovierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Sie werden durch Sondermittel (moyens exceptionnelles)

finanziert (vgl. Comité interministériel des villes 1999, Fédération nationale des agences d'urbanisme 1999, Le Moniteur N° 50 1999, Vignaud 1999).

Die experimentelle Vorbereitung der neuen Generation von Stadtverträgen erfolgte zwischen 1998 und 2000 anhand von 16 Pilotgebieten.

#### Grundlegende Ziele der neuen Stadtverträge

Die Stadtverträge konzentrieren sich auf drei Prioritäten: **Arbeit, Sicherheit und Bildung**. Dabei werden für eine sozialorientierte Stadtpolitik insbesondere folgende Ziele verfolgt:

- **Gesellschaftlich:** Wiederherstellung sozialer Bezüge, Integration der Immigranten und ihrer Familien, Maßnahmen gegen Segregation; Vorsorge in den Bereichen Sucht, Kriminalität/Gewalt, Bildung und Gesundheit, Stärkung der Bürgerbeteiligung (Einrichtung eines Partizipationsfonds) sowie der Gleichheit der Bürger vor der öffentlichen Verwaltung (Bildung, Gesundheit, Kultur) und Forcierung staatsbürgerlichen Denkens (citoyenneté);
- **Stadt- und Quartiersentwicklung:** Erneuerung der Lebensbedingungen (Wohnungen), Aufbrechen der räumlichen Isolation der Quartiere und ausgeglichene Stadtentwicklung, Mobilität;
- **Ökonomisch:** Förderung der lokalen ökonomischen Entwicklung und der Beschäftigungspolitik;
- **Verfahrenstechnisch:** Vereinfachung der Aufstellungs- und Finanzierungsverfahren durch Konzentration der Mittel. Evaluierung durch die Bildung eines Informationszentrums, das alle relevanten Informationen der Behörden vereint (vgl. Cavallier, Mehan 1999; Délégation interministérielle a la ville 1999b, 2000; Sueur 1998).

#### **Projekt- und themenbezogene Verträge**

Auf lokaler Ebene können für einzelne Projekte, die sich inhaltlich und förderlich auf ein bestimmtes Handlungsprogramm beziehen, projektbezogene und themenbezogene Verträge abgeschlossen werden. Dies sind:

- lokale Verträge zur Ausbildung (contrats éducatifs locaux), die ein neues Instrument zur Förderung von Maßnahmen während und außerhalb der Schulzeit darstellen;
- Verträge zur Sicherheit in der Stadt (contrats d'action de prévention pour la sécurité dans la ville – CAPS);
- Verträge für Kleinkinder (contrats enfance), finanziert durch den Staat zur psychologischen Unterstützung Jugendlicher und auch ihrer Familien (vgl. Délégation interministérielle a la ville 1993).

#### **Aufstellung und Umsetzung der Stadtverträge**

##### Akteure

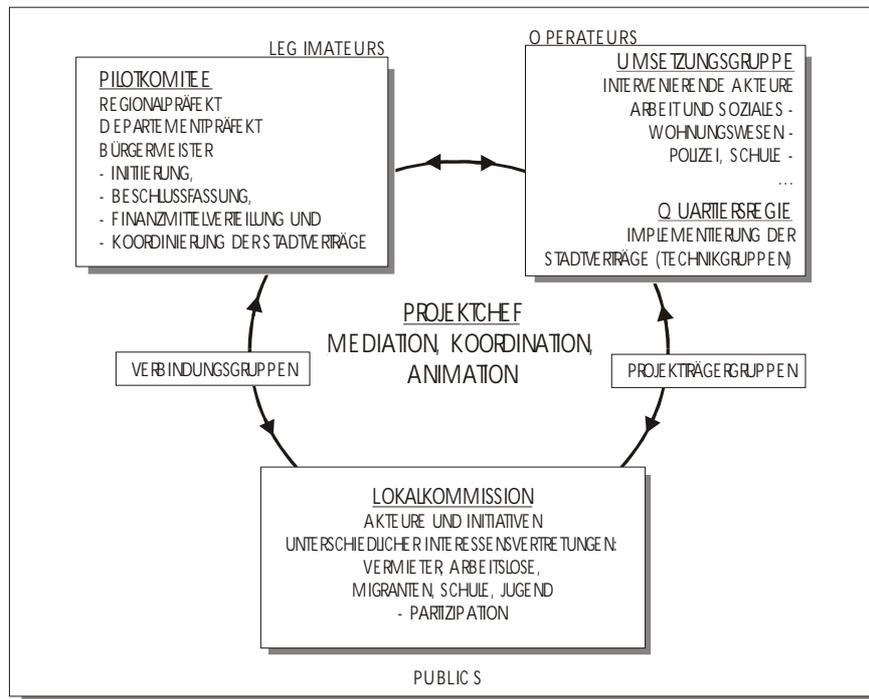
Es sind drei Akteursgruppen zu unterscheiden: die **Bewohner** und die ihnen zuzuordnenden **Interessenvertretungen** (pulics), die **Vertreter des Staates** der unterschiedlichen administrativen Ebenen (legitimeurs) und die **Umsetzungsakteure der lokalen Politik** (opérateurs)

aus dem öffentlichen, halböffentlichen und dem privaten Bereich.

Diese Akteure arbeiten in unterschiedlichen Gremien (vgl. Holec 1998, Lang 1994):

- **Pilotkomitee** des Stadtvertrags (comité de pilotage politique): Es setzt sich zusammen aus den Unterzeichnern und Finanzierern des Stadtvertrages (legitimes). Das Pilotkomitee stellt das Initiierungs-, Koordinierungs- und Entscheidungsgremium für die Quartierspolitik (maître d'ouvrage) dar und garantiert eine umfassende Problembearbeitung und ein kohärentes öffentliches Handeln.
- **Umsetzungsgruppe** (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale - MOUS): Sie untersteht dem Pilotkomitee und wird von allen vor Ort intervenierenden Akteuren (opérateurs) gebildet. Sie regelt die Durchführung und Evaluierung des Stadtvertrags und macht weiterführende Handlungsvorschläge. Als Umsetzungsorgan ist es beim Pilotkomitee beteiligt. Bei der Umsetzung assistieren häufig Technikgruppen (groupe technique).
- **Lokalkommission**: Sie setzen sich aus einer Reihe öffentlicher und privater Akteure (publics) zusammen, die im Abstimmungs- und Aushandlungsprozess die notwendigen Entscheidungen im Konsens treffen und durch Verbindungsgruppen im Pilotkomitee und durch Projektträgergruppen im MOUS vertreten sind.
- **Projektchef** (chef de projet): Er steht mit allen Gremien in Verbindung und nimmt damit eine intermediäre Funktion ein. Die Umsetzungsgruppe als Exekutive ist ihm direkt zugeordnet. Fast immer wird auf Quartiersebene eine ortsnahe Beratungsstelle oder ein Quartiersbüro geschaffen, die als zentrale Anlaufstelle dienen.
- **Quartiersregie** (Régie de quartier): Sie ist eine lokale, der Umsetzungsgruppe zugeordnete Institution zur Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung durch die Bewohner. Dadurch wird parallel zur Entwicklung der lokalen Wirtschaft zur Stärkung der gesellschaftlichen Integration beigetragen (1988 6 régies de quartier, 1997: 120 régies de quartier für 5.000 Arbeitsstellen).

Abbildung 14: Die Organisation der Akteure vor Ort



Quelle: Eigene Darstellung

### Ablauf der Vertragsbildung und Koordination der Steuerungsinstrumente

- Vor Vertragsabschluss findet ein kompliziertes Abstimmungs- und Aushandlungsverfahren statt. Zunächst haben die Kommunen in Zusammenarbeit mit den **lokalen Akteuren** die **Gebiete** (sites prioritaires), die Bestandteil der Verträge sein sollen (Teile von Quartieren, Quartier, mehrere Quartiere) auszuwählen und quartiersbezogene Programme aufzulegen.
- Das Auswahlverfahren der Gebiete für die **Stadtverträge** wird durch die Regionalpräfekte auf der Grundlage von Vorschlägen der Départementpräfekte koordiniert. Wird dem kommunalen Antrag entsprochen, wird der Stadtvertrag mit 7 Jahren Laufzeit abgeschlossen. Darin sind die Ziele, Maßnahmen und Ressourcen der lokalen Handlungsansätze und die Evaluierung während der gesamten Laufzeit festgeschrieben.
- Die **Umsetzung der Stadtverträge** erfolgt in kommunaler Regie durch die Akteure und Akteursgruppen der Umsetzungsgruppe, koordiniert durch einen Projektchef. Generell funktioniert die Finanzierung mit einem „Hebeleffekt“. Jeder Franc des Zentralstaats induziert einen Franc auf lokaler Ebene. Die Kommune (Bürgermeister) steuert demnach 50 % der Fördergelder bei, wobei in den Großstädten auch der Stadtverband einen Beitrag leistet. Die Départementpräfektur übernimmt 40 – 45 % der staatlichen Finanzierung, wobei die restliche Summe durch den Regionalpräfekten eingebracht wird. Welcher Akteur aus einem bestimmten Themenbereich welche Mittel beisteuert, ist durch die komplexen Aushandlungsprozesse im Rahmen der Vertragsvorbereitung im Pilotkomitee geregelt.

(vgl. Circulaire du 31-12-1998, Délégation interministérielle a la ville 1993, Fédération nationale des agences d'urbanisme 1999, Gorisse, Evin 1998).

#### Finanzielle Steuerungsinstrumente zur Umsetzung der sozialorientierten Stadtpolitik

Zur finanziellen Unterstützung der Stadtverträge besteht eine Vielfalt an Fördermöglichkeiten. Sie reichen von **Zinsverbilligungsprogrammen** bis hin zur **Unterstützung** für lokale Beschäftigungs- und Partizipationsinitiativen. Art und Höhe der finanziellen Förderung ergeben sich durch eine **Kombination ministerieller und interministerieller Fördertöpfe**.

Die Finanzierung wird durch **Gemeinschaftskredite**, den zwischen den verschiedenen Ministerien **vertraglich vereinbarten Krediten** und einer Reihe von **spezifischen Krediten** zur Stadtpolitik abgesichert. Darüber hinaus gibt es noch **Solidaritätszuweisungen** (dotation de solidarité urbaine – DSU) und die fiskalischen Instrumente für die Maßnahmen in den Redynamisierungs- und Freizonen (ZRU, ZFU). Im Rahmen der neuen Qualität der Stadtverträge werden **einfachere und integrativere** Finanzierungsmodalitäten eingeführt (vgl. Comité interministériel des villes 1998, Froessler 1994).

#### Finanzierungsinstrumente auf dem Niveau des Staatsbudgets

- ⇒ Interministerieller Fonds für Stadtpolitik (fonds interministériel d'intervention pour la politique de la Ville - FIV): Als integrativer Fonds (ersetzt FSU) vereint dieser die meisten Kredite des Stadtministeriums zur Finanzierung der Stadtverträge und wird geleitet durch die betreffenden Departementpräfekte;
- ⇒ Partnerschaftsfonds (pot commun): Die unterschiedlichen am Stadtvertrag beteiligten Partner können ihre Finanzbeiträge in einem Topf bündeln.
- ⇒ Partizipationsfonds (fonds de participation des habitants – FPH): Der Fond dient der Unterstützung von Partizipationsinitiativen. Die Verwaltung des Fonds erfolgt durch die Quartiersgremien;
- ⇒ Assoziativcheques (cheques associatifs): Die Verteilung dieser Cheques an jugendliche Quartiersbewohner soll die Beteiligung am gemeinschaftlichen Leben und die Entwicklung eigener Initiativen ermöglichen;
- ⇒ Fonds für Sofortmaßnahmen für die Organisationen des sozialen Wohnungsbaus: Dieses Instrument ermöglicht die Verwendung für kleine bauliche Erneuerungsarbeiten;
- ⇒ Sozialmaßnahmefonds (fonds d'action sociale - FAS): Aus diesem Fond werden Subventionen des Staates für immigrierte Familien ermöglicht.(vgl. Comité interministériel des villes 1998).

Bereiche der Förderung entsprechend den Prioritäten der neuen Stadtverträge

### Bildung

- ⇒ Gebiete mit besonderem Bildungsbedarf (zones d'éducation prioritaire – ZEP): Unterstützung der Bearbeitung sozialedukativer Probleme von Jugendlichen, hauptsächlich in den städtischen Vororten zur Verbesserung der Integration- und Handlungsfähigkeit der Schulen.;
- ⇒ Lokale Verträge zur Ausbildung (contrat éducatif local - CEL): Neues Instrument zur Förderung von Maßnahmen während und außerhalb der Schulzeit. Es wird im Rahmen von Stadtverträgen abgeschlossen.

### Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung

- ⇒ Lokalmissionen (missions locales): Eingliederung Jugendlicher in den Arbeitsmarkt;
- ⇒ Programm zur Integration und Beschäftigung in Stadtquartieren (plan local d'insertion par l'économie - PLIE).

### Prioritätsräume

- ⇒ Steuerbefreiungen (ausgehend vom Gesetz „pacte de ralance“ - 1996) in unterschiedlichen Gebietstypen:
  1. Sensible Stadtzonen (zones urbaines sensibles - ZUS): Aufhebung des Missverhältnisses zwischen Wohnraum und Arbeit, unterstützt durch das ZEP-Programm.
  2. Städtische Redynamisierungszonen (zones de redynamisation urbaine - ZRU): Förderung städtischer Solidarität in Gebieten mit einer hohen Zahl von Arbeitslosen und Jugendlichen unter 25 Jahren.
  3. Städtische Freizonen (zones franches urbaines - ZFU): Förderung für äußerst benachteiligte Quartiere mit mehr als 10.000 Einwohnern, die eine hohe Bevölkerungsdichte, hohe Jugendarbeitslosigkeit, ein geringes Schul- und Ausbildungsniveau und einen Mangel an gemeindlichen Ressourcen zu verzeichnen haben.
- ⇒ Große Stadtprojekte (grands projets de ville – GPV) im Rahmen des Stadterneuerungsprogramms (Gesetz zur Solidarität und Stadterneuerung): betrifft Quartiere mit tiefgreifenden Problemen und bezieht sich auf 50 große Stadtprojekte und Operationen der städtischen Restrukturierung (opérations de renouvellement urbain). Dabei sind drei Ziele umzusetzen:
  - (i) Ausgeglichenere Entwicklung in den Agglomerationen und soziale und städtische Mischung,
  - (ii) Einbezug der Bewohner zur Wiederbelebung der lokalen Wirtschaft und Sozialbezüge und
  - (iii) Stärkung der Behörden als Hauptakteure zur Solidarität und Stadtentwicklung. Die Förderung besteht aus staatlichen Sonderförderkrediten.
- ⇒ Lokales Wohnbereichsprogramm (programmes locaux de l'habitat – PLH): Das Programm ersetzt das der „zones urbaines prioritaires – ZUP“. Seine Inhalte müssen in den

Stadtplanungsinstrumenten beachtet werden.

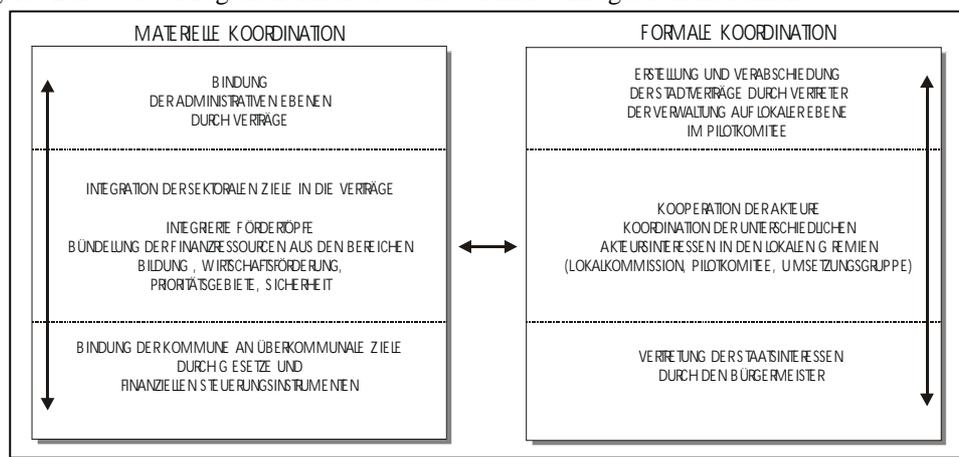
Prävention und Sicherheit

- ⇒ Programm Stadt-Leben-Ferien (Villes-Vie-Vacances - VVV): Vorsorge gegen Gewalt und Förderung der Belebung benachteiligter Quartiere (um Jugendlichen in benachteiligten Quartieren Urlaub/Ferien zu ermöglichen);
- ⇒ Lokalverträge zur Sicherheit (contrats locaux de sécurité): Förderung von Präventionsmaßnahmen gegen Gewalt;
- ⇒ Verträge zur Sicherheit in der Stadt (contrats d’action de prévention pour la sécurité dans la ville – CAPS, fusioniert mit CLS): Förderung durch entsprechende Beiräte (conseils comunaux de prévention de la délinquance - CCPD);
- ⇒ Vereinbarungen gegen soziale Ausgrenzung (conventions locales de lutte contre l’exclusion);
- ⇒ Verträge für Kleinkinder (contrats enfance): Staatlich finanziertes Programm zur psychologischen Unterstützung Jugendlicher und ihrer Familien.

Dezentrale Verwaltung und Bürgernähe

- ⇒ Programm dezentraler Verwaltung (Programme de gestion urbaine de proximité): Förderung von lokaler Partnerschaft und Partizipation;
- ⇒ Vereinfachte Verfahren für Projekte unter 50.000 FF (vgl. Larcher 1999).

Abbildung 15: Der Stadtvertrag als horizontales und vertikales Integrationsinstrument



Quelle: Eigene Darstellung

Festzuhalten gilt es, dass die sozialorientierte Stadtpolitik in Frankreich für benachteiligte Quartiere eine Vielzahl an **Förderinstrumenten** vereint. Mit den **Stadtverträgen** steht ein Instrument zur Verfügung, um für quartierspezifische Problemlagen eine räumliche Konzentration der Mittel vorzunehmen. Weiterhin ist mit ihnen eine größere Flexibilität beim Mitteleinsatz zu ermöglichen, da sich die aktuellen urbanen Probleme nicht mit sektoralen Ansätzen lösen lassen. Dies wird nun noch an einem konkreten Beispiel verdeutlicht.

**Vaulx-en-Velin (Lyon): Beispiel der französischen Stadterneuerungspolitik**

Vaulx-en-Velin ist ein Vorort im Osten von Lyon. Dieser hat 44.535 Einwohner und einen Sozialwohnungsbestand von 9.200 Wohneinheiten in einer Großwohnsiedlung mit 26.000 Einwohnern. In diesem Vorort hat man es mit den meisten für französische Vororte dieser Art charakteristischen Probleme zu tun. Dies sind ein hoher Wohnungsleerstand (im Jahr 1998: 1.500 WE), ein monotoneres städtebauliches Erscheinungsbild, mangelhafte Bausubstanz, Vandalismus, Verwahrlosung des Wohnumfeldes, hoher Anteil Jugendlicher (34 % sind unter 20 Jahren), hohe Arbeitslosigkeit (20 %), hoher Migrantenanteil von 28 %, Mangel an sozialer Infrastruktur und Einzelhandel, Kriminalität, Suchtprobleme, Unsicherheit der Bewohner und nicht zuletzt ein negatives Quartiersimage.

Durch Unruhen und Auseinandersetzungen mit der Polizei in den Jahren 1981 und 1989 bekam Vaulx-en-Velin das Image eines typischen französischen Vorortes (*banlieue*), das seine städtebauliche und ökonomische Entwicklung bis heute zu hemmen scheint. Die französische sozialorientierte Stadtpolitik nimmt hier ihren Ausgangspunkt. Das Gebiet wurde im Rahmen eines Stadtvertrags 1994–1999 als urbanes Großprojekt (GPU) definiert: Ziel war es, einen neuen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und städtischen Ansturm, finanziert durch Sondermittel (kombiniert mit den Förderkonditionen der ZFU und ZRU), zu ermöglichen.

Ein Problemschwerpunkt liegt in der Entwicklung des Zentrums von Vaulx-en-Velin (das zu Beginn des Vertrages keine nennenswerte Funktion innehatte).

Mit der Unterzeichnung des Stadtvertrages für das Problemgebiet wurden drei Ziele festgelegt:

- Aufwertung der öffentlichen und privaten Räume, Schaffung von Zentrumsqualitäten

sowie funktionale Mischung und damit Beschäftigungsmöglichkeiten;

- Diversifizierung des Wohnungsangebotes, Verbesserung der Lebensbedingungen der Bewohner im Quartier, Schaffung eines besseren Images; und nicht zuletzt
- Verbesserung der Verwaltungs- und Quartiersmanagementstrukturen.

Mit der Durchführung dieses städtischen Projektes wurden die Ziele und der gemeinsame sektorübergreifende Handlungsrahmen zwischen dem Staat, der Stadt Lyon, der Gemeinde Vaulx-en-Velin, der Region und des Departements festgelegt. Es wurde eine Vereinbarung zur Problembearbeitung (*contrat de gestion urbaine de proximité*) als Grundlage eines ganzheitlichen lokalen Ansatzes der Quartierserneuerung abgeschlossen. Die Klassifizierung des Gebietes als städtische Freizone (*zone franche*) machte eine einheitliche Ausrichtung der unterschiedlichen Maßnahmen (Stadtvertrag, städtisches Großprojekt, Freizone) und der anderen sektorellen Verträge (*Conseils communaux de prévention de la délinquance [CCPD]*, *Contrat local de sécurité – CLS*) erforderlich. Die Organisationsstruktur der beteiligten Akteure wurde auf ein koordiniertes und kooperatives Handeln ausgerichtet (Einrichtung eines Pilotkomitees, einer Projektgruppe und einer ihr unterstellten Umsetzungsgruppe).

Nach der Umsetzung der Handlungsprogramme zeigt Vaulx-en-Velin eine erheblich verbesserte Qualität. Der Stadtteil verfügt heute über ein gemischtes Wohnungsangebot, einen Einkaufsbeereich, ein Planetarium, eine neue Schule, Sportinfrastruktur und einen öffentlichen Platz in unmittelbarer Nähe zu einem Theater (vgl. *Dossier de Colloque 1999*, *Gorisse Evin 1998*, *Lorthiois, Guerre 1994*).

### 3.4 Zusammenfassung

Räumliche und soziale Segregationsprozesse finden sich in den meisten französischen Großstädten. Einen besonderen Problembereich bilden in Frankreich dabei die Vorstädte. In ihnen führten typische baulich-räumliche wie auch soziale Problembereiche zu kumulativen Abwärtstendenzen. Baulich räumliche Probleme bezeichnen dabei im Wesentlichen große Wohnungsleerstände, ein monotones städtebauliches Erscheinungsbild, verbunden mit einer mangelhaften Bausubstanz. Vandalismus- und Verwahrlosungstendenzen des Wohnumfeldes, Defizite bei der öffentlichen Sicherheit, ein Mangel an sozialer Infrastruktur und Einzelhandelseinrichtungen und daraus resultierend ein negatives Quartiersimage sind häufig die Folge gewesen. Soziale Probleme sind in der Regel ein hoher Anteil Jugendlicher, eine hohe Arbeitslosigkeit, ein hoher Migrantenanteil sowie hohe Kriminalitätsraten oder Suchtprobleme.

Die systematisch entwickelten Instrumente der französischen sozialen Stadtpolitik stellen ein wichtiges Mittel zur Lösung dieser lokalen, sozialräumlichen Probleme dar. Durch die spezifische Organisation der französischen Planung ist – nach wie vor – eine **starke Einflussnahme des (Zentral-)Staates** auf die lokale Planung zu beobachten. Dies gilt für die Gesetzgebungskompetenz, die **Vergabe von Finanzen** und die **Beteiligung** an der Erarbeitung der Stadtverträge. Letztere sind *das zentrale Steuerungsinstrument sozialorientierter Stadtpolitik in Frankreich*. Die sozialorientierte Stadtpolitik in Frankreich vereint für benachteiligte Quartiere eine Vielzahl an **Förderinstrumenten**. Mit den **Stadtverträgen** steht dabei ein Instrument zur Verfügung, für quartiersspezifische Problemlagen eine räumliche Konzentration der Mittel vorzunehmen. Weiterhin ist mit den Stadtverträgen eine größere Flexibilität des Mitteleinsatzes zu ermöglichen, da sich die aktuellen urbanen Probleme immer seltener mit sektoralen Ansätzen lösen lassen.

Stadtverträge sind das Ergebnis der Aushandlungsprozesse von Zielen, Inhalten und Finanzierungsmöglichkeiten zwischen staatlichen und kommunalen Akteuren für Maßnahmen der Quartierserneuerung. Ein besonderes Merkmal bildet dabei die differenzierte legislative Verankerung der französischen Stadtpolitik, welche allerdings auch zu einer **schwer durchschaubaren Gesetzesvielfalt** geführt hat.

Um zielgerichtete, auf die besonders benachteiligten Stadtquartiere orientierte Erneuerungsprojekte schneller und flexibler realisieren zu können, wurden im Jahr 1995 durch verschiedene Fördergebietstypen wie „städtische Redynamisierungszonen“ oder „städtische Freizonen“ eingeführt. Die **Redynamisierungszonen** wurden zur Förderung städtischer Solidarität in Gebieten mit einer hohen Zahl von Arbeitslosen und Jugendlichen unter 25 Jahren eingerichtet. Mit den **städtischen Freizonen** sollte eine intensive Förderung für äußerst benachteiligte Quartiere mit mehr als 10.000 Einwohnern, die eine hohe Bevölkerungsdichte, hohe Jugendarbeitslosigkeit, ein geringes Schul- und Ausbildungsniveau und einen Mangel an gemeindlichen Ressourcen zu verzeichnen haben, erreicht werden.

In den zurückliegenden Jahren ist in Frankreich eine Veränderung der sozialorientierten Stadtpolitik für benachteiligte Quartiere zu beobachten. Sie bezieht sich auf die Abfolge der nationalen Wirtschaftsrahmenpläne, welche die Grundlagen für die stadtpolitischen Entwicklungsansätze darstellen. Ziele und Instrumente der Stadtpolitik werden mit dem jeweiligen Beginn eines neuen Rahmenplans (und damit am Anfang einer neuen Generation von Stadtverträgen) an die geänderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen angepasst und durch eine Vielzahl neuer Gesetze und Steuerungsinstrumente ergänzt (vgl. hierzu auch Abb. 12).

Die französische Regierung antwortet mit dem Steuerungsinstrumentarium der **Stadtverträgen** auf die komplexe Problemlage in den benachteiligten Stadtquartieren. Sie können als ein wichtiger Schritt in Richtung einer sozial und räumlich ausgeglicheneren Stadtentwicklung auf gesamtstädtischer Ebene verstanden werden. Sie erlauben lokalen Institutionen einen höheren **Gestaltungsspielraum** hinsichtlich der Erstellung, Aushandlung und Umsetzung quartierspezifischer Lösungsansätze.

Viele Probleme werden durch die neuen Verträge aber nicht oder nicht ausreichend erkannt und angegangen. Gemeint ist z. B. die **Beteiligung der Bürger** bei den Vertragsaushandlungen. Diese wird durch die starke **Stellung des Bürgermeisters**, seine „Rückbindung“ an die Politik des Zentralstaates und die oftmals undurchschaubare **Anzahl an Gremien** erschwert. Nicht zuletzt werden Aspekten einer ökologisch **nachhaltigen Stadtentwicklung** in Frankreich zu wenig Beachtung geschenkt (vgl. Sueur 1998, Fédération nationale des agences d'urbanisme 1999 a/b).

Inwieweit negativ betroffene Bürger vermittelt über die „Stadtvertragskultur“ ihre Rechte auf dem Beschäftigungs- und Wohnungsmarkt, im Infrastrukturbereich oder im Wohnumfeld- oder Landschaftsbereich zuletzt auch einklagen können – um so ihre gesellschaftliche Ungleichbehandlung zu reduzieren – bleibt einer differenzierten Untersuchung überlassen.

## IV. Programme der integrierten Stadtteilentwicklung in ausgewählten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland

### 1. Das „integrierte Handlungsprogramm“ der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“

#### 1.1 Entstehungszusammenhänge und Ziele des Programms

Die Stadtentwicklungspolitik steht in NRW vor neuen Herausforderungen. Negative gesellschaftliche Entwicklungen, vor allem in den Bereichen der Arbeitsmarkt-, Wohnungs-, Verkehrs-, Umwelt-, Bildungs- und Sozialpolitik und Wohnungspolitik führen zu der Konsequenz, dass sich kumulative Abwärtstendenzen in bestimmten Stadtteilen manifestieren (vgl. auch Kap. I). Es gilt, Vorkehrungen und Maßnahmen zu ergreifen, um den sich aufgrund fortschreitender Segregationstendenzen in den negativ betroffenen Stadtvierteln sammelnden benachteiligten Menschen neue Wege und Perspektiven aufzuzeigen, die ihnen eine aktive, gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft ermöglichen.

Aufgrund der kumulativen Häufung von benachteiligenden Strukturen in bestimmten Stadtgebieten begann die Landesregierung NRW Anfang der 90er Jahre nach Lösungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der neuartigen Segregationsphänomene zu forschen. Aus der Erkenntnis, dass durch **eindimensionale, nebeneinander stehende sektorale Maßnahmen** (z. B. im Bereich baulicher Stadterneuerung oder der Sozialpolitik) die vielfältigen sozioökonomischen Benachteiligungen nicht gemildert werden konnten, hatten mehrere Städte in NRW unabhängig voneinander **integrierte Ansätze** zur Erneuerung ihrer Problemgebiete entwickelt. Die Stadt **Hamm** hatte bereits im Frühjahr 1993 zur integrierten Förderung und Entwicklung des Stadtteils Hamm-Norden das Projekt „sozial- und bewohnerorientiertes Stadtteilentwicklungskonzept Hamm-Norden“ beschlossen; gleichzeitig entwickelte die Stadt **Duisburg** Strategien zur Stabilisierung des mit ähnlichen Problemen behafteten Stadtteils Duisburg-Bruckhausen.

Beide kommunalen Handlungskonzepte gelten als Vorläuferprojekte des ressortübergreifenden, integrierten Handlungsprogramms NRW für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Dieses versteht sich als ein „**Präventivkonzept zur sozialen Stabilisierung und Integration** von Stadtteilen, die aufgrund ihrer städtebaulichen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen und ökologischen Defizite einer **besonderen Erneuerung** bedürfen“ (Kürpick, Zimmer-Hegmann 1997, S. 1). Ziel dieses Programms ist „die Stabilisierung und Aufwertung

schwieriger Stadtteile, um **soziale Brüche** in unseren Städten zu **verhindern** oder zumindest **abzumildern**.“ (Jasper 2000, S. 1).

Vor den Erfahrungen der Stadtteilarbeit in Hamm oder Duisburg wurde deutlich, dass sektorale Politikansätze durch zentrale Bereiche, z. B. eine aktive Arbeitsmarktpolitik aufgrund zunehmender Arbeitsplatzverluste im Montansektor, ergänzt werden müssen. Es wurde nach Möglichkeiten gesucht, unterschiedliche Fördertöpfe der nordrhein-westfälischen Ministerien zu bündeln und gezielt in die betroffenen Stadtteile zu lenken. Vor diesem Hintergrund wurde das Handlungsprogramm für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ initiiert, welches als eine Gemeinschaftsinitiative der Staatskanzlei, der damaligen Ministerien für Stadtentwicklung, Kultur und Sport (MSKS) und Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS), des Innenministeriums (IM) und des damaligen Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr (MSV) ins Leben gerufen und per Kabinettsbeschluss vom 14.05.1993 beschlossen wurde.

## 1.2 Handlungsschwerpunkte und Fördermodalitäten

Das Handlungsprogramm basiert auf einer **kooperativen** Vorgehensweise, die sich auf eine spezifische Förderpolitik des Landes NRW stützt. Es wird als integriertes Handlungskonzept bezeichnet, weil es **Steuerungselemente und Ressourcen** verschiedener Politikfelder in einer aufeinander abgestimmten Erneuerungsstrategie **bündelt**.

Die wesentlichen **Handlungsschwerpunkte** des Programms sind:

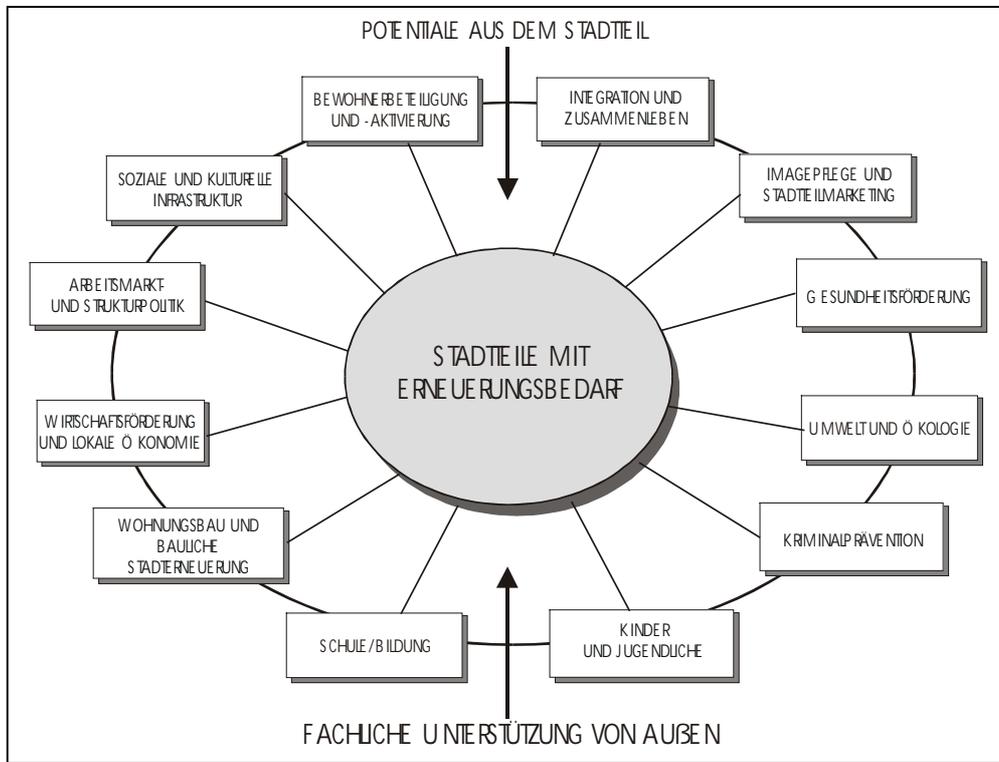
- ein **ganzheitlicher, stadtteilbezogener** Ansatz zur Lösung der örtlichen Probleme an Stelle isolierter und fachlich spezialisierter Problembetrachtungen;
- die intensive **Beteiligung** und **Aktivierung** der Bewohner;
- die Initiierung **langfristig** wirkender Projekte und Maßnahmen in den Stadtteilen;
- die **Vernetzung** aller Aktivitäten, Akteure und Verbände vor Ort, sowie
- die **Verknüpfung der politischen Handlungsebenen** (Stadtteil, Bezirk, Rat der Stadt, Landesregierung).

Die **Politikfelder**, mit deren Hilfe den Abwärtstendenzen in den betroffenen Stadtteilen entgegen gewirkt werden sollen, setzen bei den Mängeln an, die in den Stadtteilen hauptsächlich vorherrschen.

Die Verknüpfung von unterschiedlichen Handlungsansätzen zu sogenannten „**Mehrzielprojekten**“ ist dabei die **Kernstrategie** des Handlungsprogramms. So sind in vielen Stadtteilen Vorkehrungen getroffen worden, bauliche Erneuerungsprojekte mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zu verknüpfen, um Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern die Rückkehr in eine kontinuierliche Beschäftigung zu ermöglichen. Weitere positive Rückkopplungen entstehen z. B. durch die Umnutzung leerstehender Gebäude für soziokulturelle Zwecke, wodurch gleich drei Politikfelder abgedeckt werden können: die Verbesserung der sozialen und kulturellen **Infrastruktur** durch Schaffung von neuen Angeboten, die **bauliche**

## Erneuerung des Stadtteils und die Einbindung der lokalen Bewohnerschaft durch Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik.

Abbildung 16: Zentrale Politikfelder integrierter Stadtteilerneuerung in NRW



Quelle: Eigene Darstellung, nach Ruiz 1999

Die Landesregierung hat im Rahmen des Handlungsprogramms eine besondere Priorität für die Umsetzung **integrierter** Konzepte für alle berührten Förderbereiche des Landes beschlossen. Dabei genießen die Projekte in den Stadtteilen, die am Landesprogramm teilnehmen, **Fördervorrang**. Unter den Bedingungen finanziell angespannter Haushalte von Land und Kommunen sind das integrierte Handlungskonzept und der **gebündelte** Einsatz von Fördermöglichkeiten ein Weg für einen effizienteren Mitteleinsatz und somit einen sparsameren Umgang mit finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand. Alle beteiligten Ressorts wurden daher zur Mitarbeit im Sinne einer **prioritären** Förderung für die betroffenen Stadtteile in diesem Programm verpflichtet. Die Grundidee, gezielt, koordiniert und schnell wirksame Situationsverbesserungen zu erzielen, soll durch eine **Flexibilisierung vorhandener Förderinstrumentarien** und **-modalitäten** bezogen auf die ausgewählten Stadtteile erreicht werden. Dabei sollen durch neue Formen der Zusammenarbeit **Synergieeffekte**, die auf alle Handlungsfelder ausstrahlen, geschaffen werden. Aus der **Städtebauförderung** fließen z. B. Mittel für Wohnumfeldverbesserungen, Umnutzung leerstehender Gebäude und Brachflächenrecycling in die Stadtteile, in denen das Programm angewandt wird. Als Besonderheit werden aber auch Maßnahmen, die über den eigentlichen Rahmen der Städtebauförderung hinausgehen,

unterstützt. Dies gilt z. B. für besondere Formen des Stadtteilmanagements und der Bewohneraktivierung sowie die soziokulturelle Aufwertung der einzelnen Stadtteile.

Eine besondere Form der Förderung wurde durch den sogenannten Kombi-Erlass „**Arbeitsmarktpolitik und Stadterneuerung**“ geschaffen. Durch diese Kombination wird Maßnahmen, die zu mindestens 20 % der Gesamtkosten mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen verbunden sind, ein Fördervorrang eingeräumt. Dieser Erlass stellt somit ein **wichtiges Instrumentarium integrierter Stadterneuerung** in Nordrhein-Westfalen dar.

Da die Stadtteile des Programms in der Regel durch eine besonders hohe Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind, kommt auch der **aktiven Arbeitsmarktpolitik** eine besondere Bedeutung zu. Hier haben sich lokale Beschäftigungsgesellschaften als wichtiger Akteur etabliert. Die zentrale Vorgehensweise besteht darin, dass **Lohnersatzleistungen** wie Arbeitslosen- oder Sozialhilfe zu **Lohnkostenzuschüssen** umgewandelt werden, die es den Beschäftigungsgesellschaften ermöglichen, zielgruppenbezogene und im Fall des Handlungsprogramms integrierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte durchzuführen.

So werden z. B. im Bereich der Wirtschaftsförderung **gebietsbezogene** Förderungsstrategien durchgeführt. Dies betrifft auch die Stärkung **lokalökonomischer** Verbesserungsstrategien, die als neues stadtteilbezogenes Tätigkeitsfeld durch das Land NRW unterstützt werden (vgl. hier z. B. die Modellprojekte „Büro für lokale Wirtschaftsentwicklung“ in Duisburg-Marxloh oder Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord).

### 1.3 Akteure, Vernetzung der Akteure und Programmsteuerung

Die verschiedenen beteiligten Programmakteure des Landes, der Stadt und des Stadtteils müssen sowohl **innerhalb** als auch **zwischen** den einzelnen räumlichen und administrativen Ebenen kooperieren, um dem hohen Anspruch einer integrierenden Vorgehensweise gerecht zu werden (vgl. auch Abb. 17 zur Verdeutlichung dieser **horizontalen und vertikalen Kooperation** und der zu den unterschiedlichen Ebenen gehörenden **Steuerungsinstanzen**).

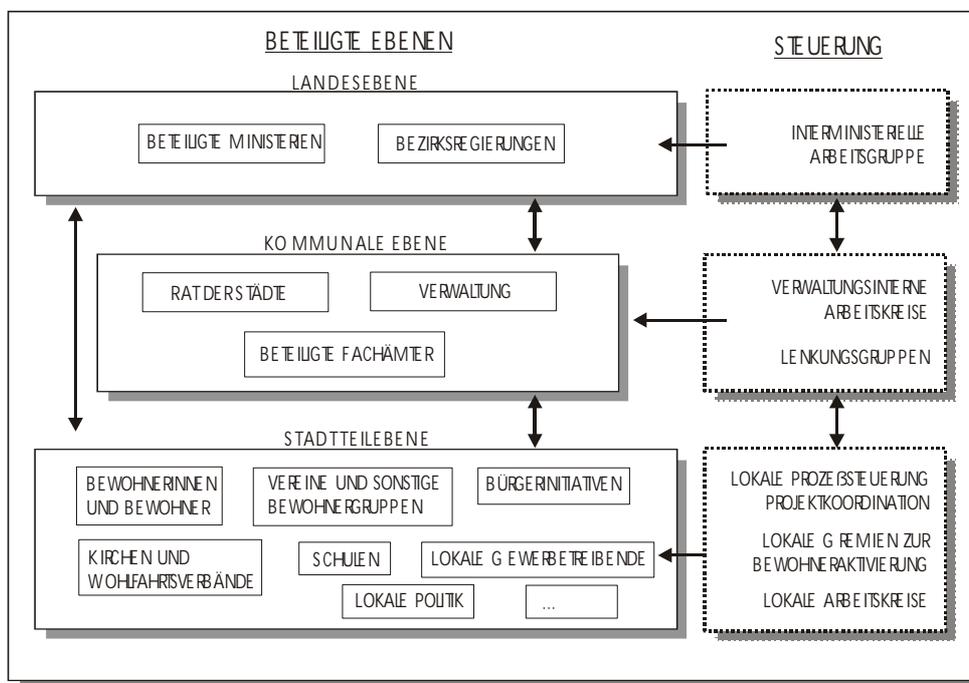
#### 1.3.1 Programmsteuerung auf Landesebene

Die interministerielle Arbeitsgruppe (INTERMAG) ist für die **koordinierte Umsetzung, integrierte** und **zielgenaue Förderung** der kommunalen Handlungskonzepte zuständig. Zur genauen Aufgabendefinition heißt es: „Der INTERMAG obliegen die Entscheidung über Aufnahme von Stadtteilen in das Programm sowie die Abstimmung und Koordination der Förderprogramme und Öffentlichkeitsdarstellung der beteiligten Ressorts“ (Kabinettsbeschluss von 28.10.1997, in: Jasper 2000, S. 4). Um den zielgenauen Einsatz von Fördermitteln abzustimmen und gegebenenfalls zu verbessern, berät die INTERMAG die maßnahmenbezo-

genen Förderprogramme und Finanzierungskonzepte aller beteiligten Ressorts. Dabei haben die Entscheidungen der INTERMAG allerdings nur empfehlenden Charakter.

Die interministerielle Arbeitsgruppe INTERMAG entscheidet über die **Aufnahme** in das Handlungsprogramm; diese Entscheidung wird durch die jeweilige Bezirksregierung umgesetzt. Letztere bearbeitet die Anträge der Kommunen als Vorschläge zum Stadterneuerungsprogramm und ist als **Bewilligungsbehörde** für die finanzielle Abrechnung zuständig. Federführendes Ministerium des Handlungsprogramms ist das heutige Ministerium für Arbeit und Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport (MASSKS). Die Kommune ist als Antragsteller und Zuwendungsempfänger zuständig für die **Umsetzung ihrer integrierten Handlungskonzepte** und hat je nach finanzieller Situation einen **Eigenanteil** (durchschnittlich 20 % der Projektkosten) an den Projekten zu zahlen.

Abbildung 17: Programmsteuerung auf unterschiedlichen Handlungsebenen



Quelle: Eigene Darstellung

### 1.3.2 Kommunale und stadtteilbezogene Prozesssteuerung<sup>9</sup>

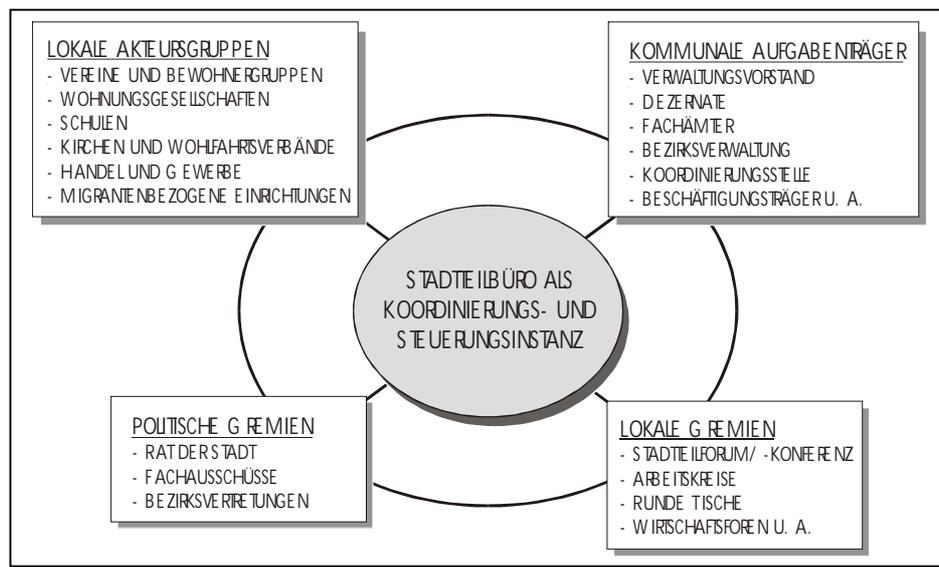
Auf der Kommunalebene hat sich durch die Erfahrungen des Programms herausgestellt, dass die **Initiierung einer ämterübergreifenden Arbeits- bzw. Lenkungsgruppe** für den Anfangsprozess des integrierten Handlungskonzeptes und darüber hinaus eine wichtige Voraussetzung für eine **kooperative Verwaltungszusammenarbeit** darstellt. Zur weiteren Abwicklung des Handlungskonzeptes hat sich ein/e federführende Behörde bzw. Verantwortlicher

<sup>9</sup> mit Organisationsbeispielen aus Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord, seit 1995 Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf in NRW und Modellgebiet für das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“

innerhalb der Verwaltung, die/der als Ansprechpartner und Koordinator die ämterübergreifende Arbeit sicherstellt, als erforderlich herausgestellt.

Die Projektorganisation auf der Stadtteilebene wurde von der Landesregierung nicht festgelegt, da der jeweils am besten geeignete, lokale Ansatz von den örtlichen Verhältnissen abhängig ist. Starre Vorgaben widersprechen dem integrierten, stadtteilbezogenen Handlungsansatz des Programms. In den 31 Stadtteilen des Handlungsprogramms haben sich unterschiedliche **Organisationsstrukturen** (Trägerschaft, federführendes städtisches Fachamt, externe Büros als Dienstleister) herausgebildet. So arbeiteten z. B. in Duisburg-Marxloh bis zum Jahr 1999 das „Stadtteilprojekt“, welches für Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen im Stadtteil verantwortlich war, sowie die „Entwicklungsgesellschaft Marxloh mbH“ als Sanierungsträger für die bauliche Aufwertung des Stadtteils zusammen an einem integrierten Ansatz. Nicht zuletzt ist in Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord seit 1995 ein dem Stadtplanungsamt unterstelltes Stadtteilbüro vor Ort für die Umsetzung des integrierten Handlungskonzeptes verantwortlich. Gemeinsam ist all diesen lokalen Stadtteilorganisationen eine **Vernetzung der wesentlichen Akteure des Stadtteils** durch die **lokale Koordination** der Aktivitäten.

Abbildung 18: Kommunale Akteure integrierter Handlungsstrategien

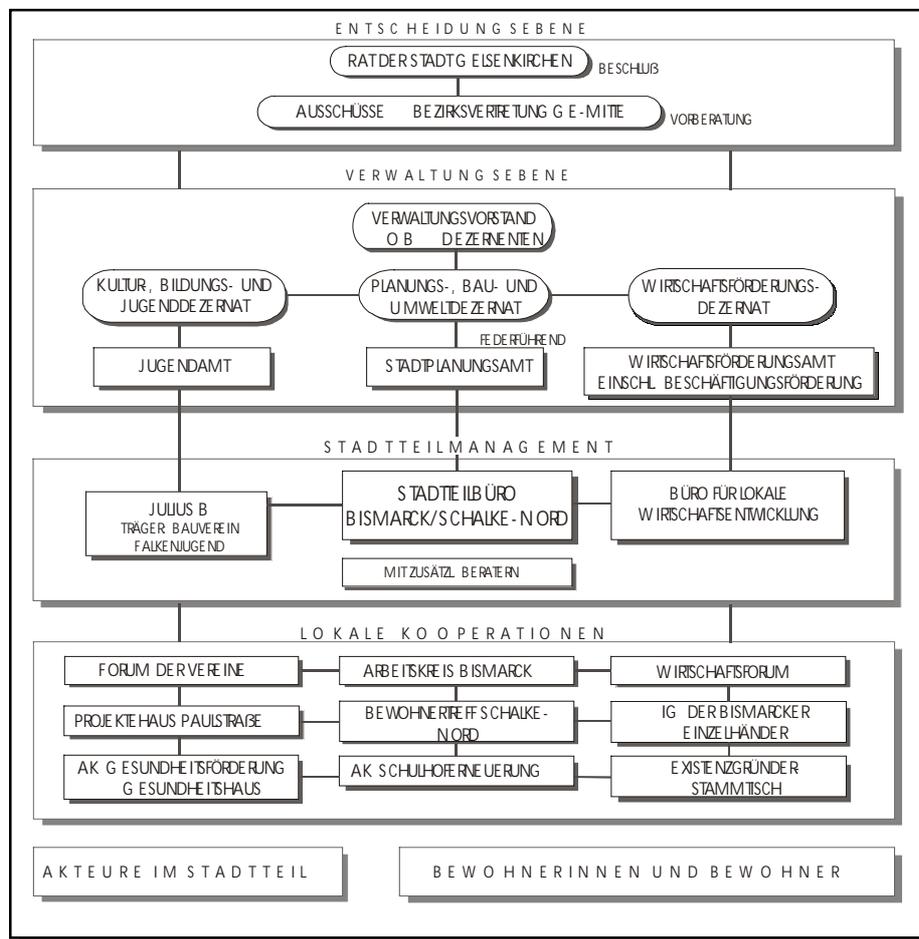


Quelle: Eigene Darstellung

Voraussetzung für die Stadtteile, im Rahmen des Handlungsprogramms prioritär gefördert zu werden, ist neben einer **stadtteilspezifischen Darstellung der Ist-Situation**, der vorhandenen **Defizite** und des aktuellen **Handlungsbedarfs** das Vorlegen eines **integrierten Handlungskonzeptes**, das von der Kommune für die zukünftige Entwicklung des Stadtteils aufgestellt und vom Rat der Stadt beschlossen werden muss. Unabdingbar ist aber auch eine **Organisationsregelung** für die Umsetzung des Programms als **lokale Prozesssteuerung** in den Stadtteilen.

Die Abb. 19 zeigt als Beispiel einer solchen **Organisationsregelung** einen Überblick über die Organisationsstruktur des Stadtteilprojektes in Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord. Die drei Träger des **Stadtteilmanagements** (Stadtteilbüro, Büro für Wirtschaftsentwicklung, JULIUS B) sind dort Dezernaten bzw. dazugehörigen Ämtern unterstellt (Planungs-, Bau- und Umweltdezernat bzw. Stadtplanungsamt, Kultur-, Bildungs- und Jugenddezernat bzw. Jugendamt sowie Wirtschaftsförderungdezernat bzw. Amt für Wirtschaftsförderung). Das Stadtteilbüro erarbeitet – entsprechend den Anforderungen des Handlungsprogramms NRW und der Bezirksregierung Münster zur Bewilligung der Mittel für das Stadtteilprogramm – die jährlichen **Förderanträge**, die zunächst in diversen Ausschüssen und in der Bezirksvertretung vorberaten und dann durch den Rat der Stadt Gelsenkirchen beschlossen werden.

Abbildung 19: Organisationsstruktur des Stadtteilprojektes Bismarck/Schalke-Nord



Quelle: Kemper 2000

Die **Prozesssteuerung** auf der Stadtteilebene erweist sich als wesentliche Voraussetzung für eine konzentrierte erfolgsorientierte Umsetzung des **Handlungskonzeptes**, um zusammen mit den Bewohnern zielgerichtet **Projekte** zu entwickeln und **Maßnahmen** umzusetzen. Dies wird durch einen **Stadtteilkoordinator**, der alle Beteiligten miteinander und untereinander vernetzt und somit die Steuerungsaufgaben innerhalb des Stadtteils im Sinne einer lokalen

Programmkoordination wahrnimmt, gewährleistet. Diese Arbeit wird zumeist von **Stadtteilbüros** geleistet, die in einem gemeinwesenorientierten Handlungsansatz als Motor des Erneuerungsprozesses fungieren und auch die **Bewohneraktivierung** sicherstellen.

### Handlungsansatz des Stadtteilbüros in Bismarck/Schalke-Nord

Das Stadtteilbüro versteht sich als Anlaufstelle für die **Bewohner** im Programmgebiet, da der Anspruch, Bürger beteiligen und aktivieren zu wollen, am ehesten durch die Arbeit vor Ort gewährleistet werden kann. Dort werden die integrierten Projekte im Rahmen des Stadtteilprogramms entwickelt und koordiniert.

Die Aufgaben des Stadtteilbüros im Gesamtüberblick:

#### 1. Koordinierung des Stadtteilprogramms:

- Projektsteuerung des integrierten Handlungskonzeptes;
- Entwicklung von integrierten Projekten in den zentralen Handlungsfeldern;
- Begleitung der Projektdurchführung;
- Vertragswesen, Beauftragung von Planungsbüros;
- Bewohneraktivierung;
- Vernetzung der Akteure in Arbeitskreisen, Runden Tischen, Jour-Fixe).

#### 2. Beantragung von Fördermitteln

- Zusammenstellung der jährlichen Maßnahmebündel in Abstimmung mit den lokalen Akteuren und den städtischen Fachämtern;
- Vorbereitung und Weiterleitung der Förderanträge an die Bezirksregierung und Landesministerien, insbesondere bezogen auf die Städtebauförderung;
- Mitarbeit bei der Förderantragstellung anderer Fachämter und Träger;
- Erarbeitung von Vorlagen für den Verwaltungsvorstand und die politischen Ausschüsse, und

- Haushalts- und Rechnungswesen.

#### 3. Öffentlichkeitsarbeit

- Organisation der stadtteilprogramm- und projektbezogenen Pressearbeit, in Abstimmung mit der städtischen Pressestelle;
- Vorträge und Führungen durch die Projekte.

Die Anforderungen zur Umsetzung des Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf verlangen nach integrierten Projekten, die Synergieeffekte zusammen mit anderen Bereiche entfalten. In Bismarck/Schalke-Nord werden im Rahmen des Stadtteilprogramms folgende Leitziele verfolgt:

- Bewohnerbeteiligung und -aktivierung (quartiers-, projekt- und zielgruppenbezogen);
- Stützung und Entwicklung von Selbstorganisation der Bewohner;
- Verknüpfung von Stadterneuerung und Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen;
- Aufwertung des Wohnungsbestandes;
- Schaffung neuen, bedürfnisorientierten Wohnraums;
- Förderung der lokalen Ökonomie;
- Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur und der sozialen Hilfsangebote sowie
- Vernetzung der vorhandenen Stadtteilaktivitäten und Schaffung neuen Raumes für Freizeitaktivitäten.

(vgl. Kemper 2000)

Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen des integrierten Ansatzes ist **die Vernetzung der lokalen Planungsakteure**. Zu nennen sind hier Wohnungsgesellschaften, lokale Unternehmen und Industrien, Einzelhändler, Bewohnergruppen, Vereine, soziale Dienste etc.

Die politische Akzeptanz der Stadtteilarbeit wird durch die Bildung eines Gremiums mit den **Schlüsselpersonen** und weiteren wichtigen Akteuren im Sinne einer koordinierten und effizienten Arbeit vor Ort gesichert. Dies wird in Bismarck/Schalke-Nord durch einen eigens gegründeten **Arbeitskreis** sichergestellt.

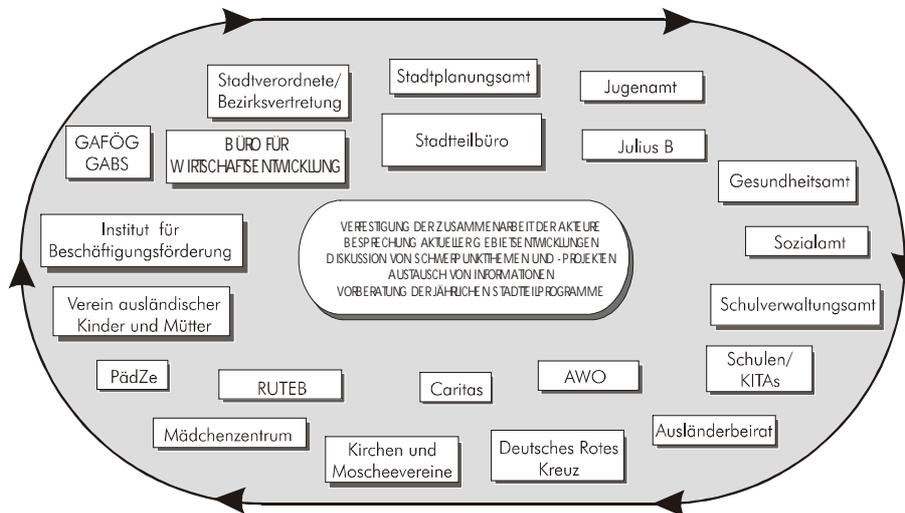
### AK Bismarck/Schalke-Nord

Als wichtiges Steuerungselement zum regelmäßigen Austausch aller in Bismarck/Schalke-Nord tätigen Akteure soll der Arbeitskreis Bismarck/ Schalke-Nord zu einer Verfestigung der Zusammenarbeit der beteiligten städtischen Ämter, der örtlichen Stadt- und Bezirksverordneten und aller wichtigen Akteure und Schlüsselpersonen führen. Im AK werden aktuelle Gebietsentwicklungen besprochen, Schwerpunktthemen diskutiert, Termine abgestimmt. Es findet

ein Austausch zu laufenden und geplanten Projekten des Stadtteilprogramms statt, Projekte werden vorgestellt und diskutiert. Weitere Schwerpunkte des AKs sind:

- Austausch von Informationen und Erfahrungen,
- Vorberatung der jährlichen Stadtteilprogramme und
- Hinweise auf Stadtteilveranstaltungen.

Abbildung 20: Aufgaben und Teilnehmer des AK Bismarck/Schalke-Nord



Quelle: Kemper 2000

**Kontinuierliche Abstimmungen zwischen Stadtteilorganisationen und Fördermittelgebern** fungieren als ein wichtiges Element zur **Zieldiskussion** der jeweiligen Stadtteilprogramme. Durch den regelmäßigen **Erfahrungsaustausch** der Mitarbeiter des Stadtteilbüros mit den für die Umsetzung des Handlungsprogramms **relevanten Akteuren** (Fördermittelgeber, Vertreter der Entscheidungs- und Bewilligungsebene, zuständige Dezernenten) soll die

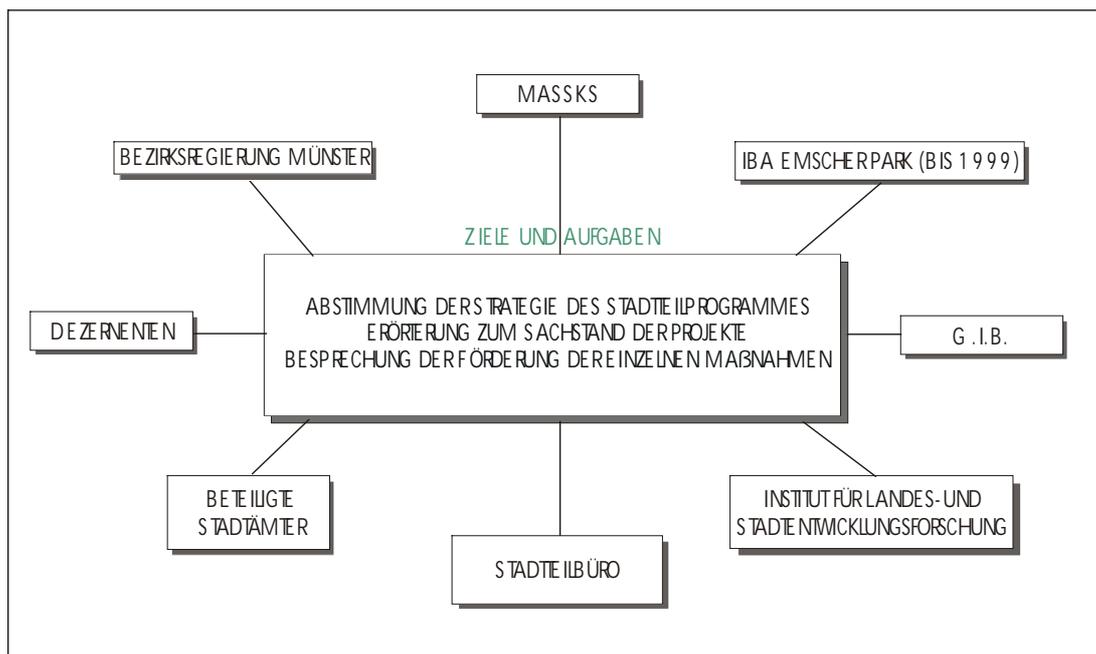
Kontinuität der Stadtteilarbeit gewährleistet werden. Des weiteren können eventuell auftretende Schwierigkeiten und Probleme im Vorfeld der Projekte beseitigt werden, in dem sie auf ihre Förderfähigkeit überprüft werden. In Bismarck/Schalke-Nord sind dies die Projektsteuerungssitzungen (vgl. ebd.).

### Projektsteuerungssitzungen in Bismarck/Schalke-Nord

Seit 1996 werden zur Abstimmung der Strategie der Projekte und der Förderung regelmäßige Projektsteuerungssitzungen mit dem MASSKS und der Bezirksregierung Münster durchgeführt. Sie werden vom Stadtplanungsamt bzw. vom Stadtteilbüro organisiert und vom Bau-, Umwelt- und Planungsdezernenten geleitet. Regelmäßige Teilnehmer sind Vertreter des MASSKS und der

Bezirksregierung Münster, die Dezernenten der an den Projekten beteiligten Stadtämter und deren Amtsleiter, das Stadtteilbüro sowie Vertreter der Internationalen Bauausstellung Emscher Park (IBA), des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS) und der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) aus Bottrop.

Abbildung 21: Aufgaben und Teilnehmer der Projektsteuerungssitzungen



Quelle: Kemper 2000

Regelmäßige Treffen zwischen Kommune und Fördermittelgebern, also den jeweiligen Ministerien und Bezirksregierungen, gewährleisteten somit auch die **vertikale Vernetzung** aller Programmbeteiligten.

Zu den **Fördermodalitäten auf Stadtelebene** seien einige kurze **Beispiele** erwähnt: So wird das Stadtteilbüro Bismarck/Schalke-Nord aus **Städtebauförderungsmitteln** des Ministeriums für Arbeit und Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport (MASSKS) finanziert. Das Büro für Wirtschaftsentwicklung, ein Modellprojekt zur Förderung der lokalen Ökonomie in Bismarck/Schalke-Nord, wird aus Mitteln zweier Ministerien (**Städtebauförderung** des MASSKS und **Wirtschaftsförderung** des Ministeriums für Wirtschaftsförderung des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr [MWMTV]) gefördert. Der Umbau des Lahrshofes<sup>10</sup> wird im Rahmen eines Fördermixes realisiert, indem Mittel aus der **Städtebauförderung**, der **Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung** und der **Gesundheitsvorsorge** (des Ministeriums für Familie, Jugend und Frauen - MFJFG) gebündelt werden.

Besonders wichtige und wesentliche Beiträge zu einer integrierten und bewohnerorientierten Erneuerung der Stadtteile bilden entsprechende **Aktivierungs- und Beteiligungsverfahren** für die lokale Bewohnerschaft, die sich von den üblichen Beteiligungsstrategien abgrenzen. Da sie die eigentlichen Adressaten der Erneuerungsbemühungen darstellt, können integrierte Ansätze nur funktionieren, wenn man die Bevölkerung der Stadtteile aktiv in den Erneuerungsprozess einbindet.

## 1.4 Zusammenfassung und Ergebnisse

Das Programm für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ in Nordrhein-Westfalen bildete im Jahr 1993 die erste Landesinitiative in der Bundesrepublik Deutschland, um sozial-räumlichen Segregations- und Spaltungstendenzen in den Großstädten entgegenzuwirken. Symptomatisch stehen für die räumliche Verteilung sozial und ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen verschiedene Gebietstypen, die in Nordrhein-Westfalen mit dem Begriff „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ bezeichnet werden. Entsprechende Gebietsentwicklungen stehen in einem engen Zusammenhang mit den Problemen altindustrialisierter Lebensräume, mit der Modernisierung der Gesellschaft und damit verbundenen Deindustrialisierungsprozessen.

Die Folgen dieses Strukturwandels werden in den Städten des Ruhrgebietes besonders deutlich. In diesem Raum ist auch eine Konzentration der am Landesprogramm teilnehmenden Stadtteile zu beobachten. Das Zusammenwirken von verschiedenen sozialen, ökologischen, ökonomischen und baulichen Probleme führt zu einer räumlichen Konzentration von benachteiligenden Strukturen. Generell lässt sich festhalten, dass mangelhafte städtebauliche Qualitäten (schlechte Bausubstanz, monotones Erscheinungsbild, hohe Verdichtung und defizitäre

---

<sup>10</sup> der Lahrshof ist ein denkmalgeschützter ehemaliger Bauernhof in Bismarck, der durch integrierte Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekte zu einem Gesundheitshaus, einer Kindertagesstätte sowie einem Stadtteilcafé umgebaut wurde.

Infrastruktur) und unausgewogene Sozialstrukturen (hohe Arbeitslosigkeit, hoher Sozialhilfeempfängeranteil, hoher Migrantenanteil) den besonderen Grad der Benachteiligung in diesen Stadtteilen definieren.

Das Landesprogramm versucht nun, durch eine Bündelung von finanziellen, fachlichen und menschlichen Ressourcen sowie die Verknüpfung von unterschiedlichen Steuerungsansätzen zu sogenannten „**Mehrzielprojekten**“ positive Effekte in den Stadtteilen zu erzeugen. Ziel des Programms ist die Stabilisierung und Aufwertung schwieriger Stadtteile, um soziale Brüche in den Städten zu verhindern oder zumindest abzumildern. Mit differenzierten Organisationsregelungen vor Ort durch **Stadtteilbüros**, die für die Entwicklung von „**integrierten Projekten**“ und die Koordination des Erneuerungsprozesses zuständig sind, mit der Einbeziehung der **lokalen Akteure** zu stadtteilbezogenen Netzwerken sowie mit der **Aktivierung und Beteiligung der Bewohner** der Stadtteile sind die wesentlichen Steuerungsinstrumente der lokalen Entwicklungspolitik benannt.

Zur Umsetzung der festgelegten Ziele hat die Landesregierung im Rahmen des Handlungsprogramms eine besondere Priorität für die Umsetzung integrierter Konzepte für alle berührten Förderbereiche des Landes beschlossen. Dabei genießen die Projekte in den Stadtteilen, die am Landesprogramm teilnehmen, **Fördervorrang**.

## Einschätzungen der Umsetzung des Landesprogramms

Zumindest zwei Aspekte bestimmen unsere Einschätzung der Umsetzung: Der erste Aspekt beinhaltet eine vergleichende Betrachtung der im Landesprogramm vernetzten Politikebenen (Land – Kommune – Stadtteil), unter dem zweiten Aspekt werden die einzelnen „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ nach Ausgangs- und Rahmenbedingungen, den Handlungsfeldern im Rahmen des integrierten Handlungskonzeptes, den Organisationsregelungen und Steuerungsinstrumenten vor Ort sowie nach dem Umsetzungsstand der Stadtteilprogramme beleuchtet.

### Stadtteilprogramme

Tendenziell wird aus den einzelnen Stadtteilen eine inhaltliche **Doppelstrategie** signalisiert: Diese beinhaltet zum einen eine Ausrichtung auf **baulich-investive Maßnahmen**. Zum anderen zielt eine Vielzahl **sozialintegrativer Projekte** auf die Verbesserung der soziokulturellen Lebenssituation der Bewohner in den Stadtteilen. Von besonderer Wichtigkeit sind in den einzelnen Stadtteilen „**Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen**“, die mit den jeweiligen Projekten der Stadtteilprogramme verbunden sind (dies gilt z. B. für Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord, wo nahezu alle baulich-räumlichen Projekte des Stadtteilprogramms mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verknüpft werden konnten (vgl. Kemper 2000)). Eine detaillierte Analyse bezüglich der Vermittlungsquoten von Qualifizierungsteil-

nehmern nach Beendigung einer Maßnahmen ist unserem Informationsstand nach aufgrund **unzureichender statistischer Erhebungen** auf der Stadtteilebene zur Zeit nur unzureichend möglich.

Als **herausragende Akteure** haben sich auf der Quartiersebene die beteiligten **Schulen** entwickelt. Sie sind häufig in Projekten, die sich auf die Gruppe der **Kinder und Jugendlichen** vor Ort beziehen, eingebunden. Einen weiteren Schwerpunkt in entsprechenden Netzwerken machen **Migrationsprojekte** aus. Projekte für **Frauen** und **alte Menschen** folgen diesen Schwerpunktsetzungen.

### Die organisatorische Ebene

Im Prinzip bildeten sich in den Stadtteilen drei unterschiedliche Organisationstypen heraus. Dies sind:

- **verwaltungsorientierte Organisations- und Steuerungsformen**, die übergeordnet von der Fachämterebene aus den Erneuerungsprozess eines Stadtteils in Gang bringen und vollziehen;
- ein **netzwerkförmiges Stadtteilmanagement** (mit unterschiedlicher Trägerschaft, z. B. durch Stadtplanungs- oder Sozialämter) als dezentrale Steuerungsinstanz, welches vor Ort arbeitet und die integrierten Handlungskonzepte mit den beteiligten Akteuren gemeinsam entwickelt, und nicht zuletzt
- **akteursbezogene Kooperationen**, die über alle Ebenen die beteiligten Akteure partnerschaftlich vernetzen.

Letztere Organisationsform scheint sich hinsichtlich der Ziele des Landesprogramms als **effektiv und effizient** herauszustellen. Diese Einschätzung verweist aber auch auf die Notwendigkeit, dass in diesem Zusammenhang ein **dezentrales Steuerungsnetzwerk** – vgl. die Stadtteilbüros – entwickelt werden muss, in dem und mit dem die aufgabenspezifischen Kooperationen gelenkt und gesteuert werden.

### Bündelung der Ressourcen

Bei der Umsetzung des Handlungsprogramms scheint unserer Einschätzung nach eine **relative Trägheit** bezüglich der aufgabenorientierten Bündelung unterschiedlicher Fördertöpfe (etwa der Sondermittel und der Mittel für Pflichtaufgaben) zu bestehen. Diese relative Trägheit ist möglicherweise am ehesten durch ein **aufgabenspezifisches und bürgernahes Stadtteilmanagement mit tiefgestaffeltem Know-how** zu überwinden. Sie bezieht sich nach unseren Erfahrungen aber auch auf das politisch-administrative System der beteiligten Kommunen, deren Vertreter in Politik und Fachämtern den integrierten Gedanken des Handlungsprogramms teilweise **nicht in dem erforderlichen Umfang** verinnerlicht haben.

## Weiterentwicklungen

Die systematische Einbindung von **privatwirtschaftlichem Engagement, die Entwicklung von public-private-partnerships**, die Aushandlung von **Stadtteilverträgen** oder **die Einrichtung öffentlicher Wettbewerbe um Fördermittel** (als neue Programmbestandteile, wie wir sie in den Kapiteln über die Niederlande, England und Frankreich dargestellt haben) sind Steuerungselemente, die unserer Einschätzung nach im Rahmen des Handlungsprogramms noch weiterentwickelt und stärker berücksichtigt werden könnten. Dazu zählen nicht zuletzt ein kontinuierliches Berichtswesen und differenzierte Monitoring- und Evaluierungsverfahren, die prozessbegleitend eingesetzt werden sollten.

Dies wird auch in der Umsetzungsanalyse, mit der das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS) im Jahr 1999 von der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen betraut wurde, vorgeschlagen. Die Ergebnisse der Umsetzungsanalyse des inzwischen sechs Jahre laufenden nordrhein-westfälischen Handlungsprogramms sollen im Oktober 2000 veröffentlicht werden.

## Möglichkeiten und Grenzen

Nach unseren Beobachtungen konnten sich durch die integrierten Handlungskonzepte vor Ort in vielen Bereichen **selbsttragende Strukturen** entwickeln. Durch die Wirkungskraft des Programms ist vielerorts die Möglichkeit entstanden, im Sinne einer kontinuierlichen Erneuerung **langfristig wirkende Maßnahmen und Projekte** zu initiieren. Stadterneuerung wird demnach – das scheint ein Zwischenerfolg zu sein – **nicht** mehr als **zeitlich begrenzte**, sondern zunehmend als eine **Daueraufgabe** akzeptiert.

Selbstverständlich können auch in Nordrhein-Westfalen die durch den Strukturwandel bzw. den Modernisierungsprozess der Gesellschaft entstandenen Probleme mit dem Programm für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ nicht **annähernd** gelöst werden. Dennoch konnte durch dieses neue vertikal und horizontal wirkende Steuerungsnetzwerk zumindest eine **Verschärfung sozialer Ungleichheiten** auf der städtischen Ebene **verhindert** werden. Nicht zuletzt konnten viele negativ betroffene Bürger durch diesen klientelgenaueren Handlungsansatz den Eindruck gewinnen, dass Politik und Verwaltung sich zunehmend ihrer Probleme annehmen.

## 2. Sozialintegrative Stadterneuerungsprogramme in Hamburg

### 2.1 Rahmenbedingungen

Die Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik muss sich in Hamburg – trotz einer im Vergleich zu anderen Bundesländern guten Wirtschaftslage – den zunehmenden räumlichen Polarisierungs- und Spaltungstendenzen innerhalb der Gesellschaft stellen. Demzufolge sind weniger die **baulichen Aufgaben**, als vielmehr die Folgeprobleme der **ökonomischen Umstrukturierungsprozesse** zu bewältigen.

Die Standortpolitik der Hansestadt Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre hatte zumindest kurzfristig zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit und zu einer Steigerung der regionalen Produktivität durch die Ausrichtung auf zukunftssträchtige Wirtschaftsstrukturen geführt. Der Strukturwandel der Hamburger Wirtschaft hat aber vor allem jene Arbeitsplätze im gewerblich-industriellen Sektor vernichtet, die nur geringe Qualifikationen voraussetzten (vgl. Alisch 1999).

Neben diesen ökonomischen Faktoren hat die Wiederentdeckung innerstädtischen Wohnens Anfang der 90er Jahre auf dem Wohnungsmarkt der Hansestadt Hamburg zu starken Verdrängungsmechanismen geführt. Bildeten die nicht modernisierten Altbauquartiere mit relativ preisgünstigen Wohnungen noch bis Mitte der 80er Jahre eine Nische für Haushalte mit niedrigem Einkommen, für Migranten und andere auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Bevölkerungsgruppen, führte die Verknappung preisgünstigen Wohnraums durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen mit entsprechender Mietpreissteigerung oder die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu einer selektiven Verdrängung (Gentrifizierung) der ehemaligen Mieter – zunehmend in Richtung der (noch) gebundenen Sozialwohnungsbestände (vgl. Schubert 1999).

Die Zielebenen der Stadterneuerungspolitik im Stadtstaat Hamburg haben sich demzufolge auf eine Politik des **sozialen Ausgleichs** umorientiert. Zentral hierfür sind die

- Sicherung und Schaffung preiswerten Wohnraums, Verhinderung der Verdrängung von Bewohnern und die Erreichung gemischter Bewohnerstrukturen, sowie
- Arbeitsplatzsicherung, Schaffung neuer Arbeitsplätze, Förderung der lokalen Ökonomie und die Qualifizierung von Arbeitsuchenden.

Der aktuelle integrierte Handlungsansatz der „Sozialen Stadtentwicklung“ hat in Hamburg mit dem Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung („Zusätzliche Maßnahmen gegen Armut als Bestandteil sozialer Stadtentwicklung“) ein Vorläuferprogramm, mit welchem die Stadt im Zeitraum von 1994 bis 1998 neue Ansätze der Stadtentwicklungspolitik in acht ausgewählten

Stadtteilen erprobt hat. Insofern sind über einen längeren Zeitraum bereits umfassende Erfahrungen mit dem Handlungsansatz, wie ihn auch das Programm „Die soziale Stadt“ aktuell verfolgt, gemacht worden.

## 2.2 Programm zur Armutsbekämpfung

Ziel des Programms war es, in **acht Pilotgebieten** der Stadt einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten und **selbsttragende wirtschaftliche und soziale Strukturen** zu entwickeln. Die federführende Hamburgische Stadtentwicklungsbehörde (STEB) stellte für die Projektarbeit in den Pilotgebieten in einem Zeitraum von vier Jahren 40 Mio. DM **gesonder- te Haushaltsmittel** zur Verfügung.

Zur Zielerreichung wurde ein besonderer Wert auf die Handlungsfelder „Wohnen und Arbeiten“ sowie „Kooperation und Beteiligung“ gelegt. Mit dem Programm sollten auf der **Quartiersebene** vor allem „wirkungsvolle Beschäftigungseffekte ausgelöst und die Lebensbedingungen in den benachteiligten Stadtteilen verbessert werden.“ (Freie Hansestadt Hamburg 1994). Mittels eines innovativen Ansatzes, der auf die Kooperation von staatlichen Stellen und des privaten Sektors angelegt war, sollte die Schaffung einer leistungsfähigen und quartiersnahen Wirtschaftsstruktur, die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, die Erhaltung preiswerten Wohnraums und die Schaffung von Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren in allen Fragen der unmittelbaren Planung für die Bewohner erreicht werden. Ähnlich dem nordrhein-westfälischem Handlungsprogramm für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf wurden dabei quartiersbezogene **baulich-investive Maßnahmen** mit **Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekten** und der **Wirtschaftsförderung** verknüpft (vgl. Schubert 1998).

Das wesentliche Charakteristikum der Hamburger Vorgehensweise war in der klaren **Quartiersorientierung** des Rahmenprogramms zu sehen. Organisatorisch lagen ihm zwei tragende Säulen zugrunde: Die Rahmenebene bestand aus der federführenden **Stadtentwicklungsbehörde**, anderen relevanten **Fachämtern** sowie den unterschiedlichen **Stadtbezirken**. Die „Vor-Ort-Ebene“ setzte sich aus den sogenannten „**Projektentwicklern**“ sowie den **lokalen Kooperationspartnern, Politikern** und **Initiativen** zusammen.

### 2.2.1 Organisationsstruktur des Programms auf Senats- bzw. Stadtebene

„Die Stadtentwicklungsbehörde hatte als federführende Behörde die Aufgabe der **Mitteldisposition**, die Begleitung und Organisation der **prozessbegleitenden Evaluation**, die **Unterstützung der Projektentwickler** durch gezielte Informationen und Fortbildungen (**Hamburger Entwicklungsforen**) sowie die **Koordinierung der Fachpolitiken** auf der Pro-

grammebene“ inne (Alisch 1999, S. 105). Da der zu verfolgende integrierte Ansatz ein neues Handlungsfeld für die Hamburgische Stadtentwicklungspolitik darstellte, wurden von der Stadtentwicklungsbehörde Informationen, die für die Umsetzung des Rahmenkonzeptes in den Pilotgebieten hilfreich sein konnten, zusammengestellt und handlungsorientiert in einer „**Werkstattreihe Solidarische Stadt**“ herausgegeben.

Die **Hamburgischen Entwicklungsforen** waren zur zusätzlichen Qualifikation der Projektentwickler, die sich in Deutschland auf nur wenig Erfahrungen mit Stadtteil- oder Quartiersmanagement stützen konnten, konzipiert worden. In ihnen wurden daher in unregelmäßigen Abständen **externe Fachleute** (überwiegend aus dem europäischen Ausland) eingeladen, die zu unterschiedlichen Themenfeldern (z. B. Schaffen von Arbeitsplätzen, Strategien der Bürgerbeteiligung)

- ⊖ einen **Wissenstransfer** zu den Projektentwicklern sicherstellten,
- ⊖ erfolgreiche Projekte mit **Vorbildcharakter** erläuterten,
- ⊖ Anregungen für **innovative Projektideen** und **Organisationsstrukturen** gaben, sowie
- ⊖ die steigenden Anforderungen an **intermediäre Organisationen** hervorhoben (vgl. ebd.).

Das Instrument zur Verknüpfung unterschiedlicher Fachpolitiken war die sogenannte „**behördenübergreifende Koordinierungsgruppe**“, welche eine **bessere Ausnutzung** vorhandener Programme prüfen, die **Veränderung dieser Programmen** beraten und vor allem die in den unterschiedlichen **sektoral organisierten Fachressorts** vorhandenen **Handlungsschwerpunkte** miteinander verknüpfen sollte. In dieser Koordinierungsgruppe arbeiteten Vertreter der Ressorts Wirtschaft, Soziales, Arbeit und Sozialordnung, Gesundheit, Wohnungswesen, Schule, Jugend, Berufs und Weiterbildung, Gleichstellung sowie die Bürgermeister der sieben Hamburger Verwaltungsbezirke zusammen.

## 2.2.2 Lokale Prozesssteuerung

Die **Projektentwickler** wurden als **intermediäre Organisation** auf der Quartiersebene eingesetzt und hatten in besonderem Maße die Aktivierung endogener Potentiale zum Ziel. Diese gewählte Organisationsstruktur sollte die Rollen und Zuständigkeiten der zentralen Verwaltung, der Bezirke und der Vor-Ort-Kompetenz neu definieren. Die Aufgaben der **Projektentwickler** als dezentrale Steuerungsinstanz waren (vgl. Alisch 1999):

### ➤ **Koordination des Erneuerungsprozesses:**

- ⇒ Horizontale (mit der öffentlichen Handlungsebene) und vertikale (mit der Stadtteil-ebene) Vernetzung der lokalen Akteure;
- ⇒ Bildung und Weiterentwicklung lokaler Kooperationsformen;
- ⇒ Organisation des Kommunikationsprozesses und
- ⇒ Konfliktmanagement.

➤ **Aktivierung der Bewohnerschaft für den Entwicklungsprozess ihres Quartiers**

- ⇒ Wecken von Mitwirkungsbereitschaft;
- ⇒ Entwicklung transparenter Beteiligungs- und Aktivierungsverfahren und
- ⇒ Information über den Nutzen von neuen Projekten im Quartier.

➤ **Projektentwicklung**

- ⇒ Orientierung an der gebietsspezifischen Sozial-, Wirtschafts-, Infra- und Problemstruktur;
- ⇒ Einschätzen des Angebots an und der Nachfrage nach Beschäftigung und Qualifizierung bei der Verknüpfung von mit baulichen Projekten in Kooperation mit der Wirtschaftsförderung, den Beschäftigungsträgern, dem Arbeitsamt und den Kammern, sowie
- ⇒ Unterstützung lokaler Gewerbetreibender.

Die Projektentwickler wurden mit umfangreichen Kompetenzen in Form der sogenannten „**lokalen Verfügungsfonds**“ ausgestattet. Sie sind als ein **wichtiges Instrument** für die **handlungsorientierte „Vor-Ort-Arbeit“** und **als lokaler Gestaltungsspielraum** zu verstehen. Mit der Schaffung dieser Fonds wurde der Versuch unternommen, nicht nur Mitwirkungsgelegenheiten zu schaffen, sondern auch Entscheidungen über die Vergabe von Mitteln für die Entwicklung von Projekten „nach Maß“ **in die Quartiere zu verlagern**. Die Projektentwickler konnten eigenständig – bei größeren Beträgen mit dem Votum der jeweiligen Stadtteilgremien – für kurzfristige Projekte und Maßnahmen, die von Vertretern sozialer Einrichtungen, teilweise aber auch von den Bewohnern angeregt worden waren, 40.000 DM pro Jahr investieren.

Die stadtteilbezogenen Kooperationsstrukturen sind in allen acht Pilotgebieten je nach Ausgangslage und Vielzahl der Akteure sehr unterschiedlich gewesen. Gemein waren ihnen aber **Kooperationsformen**, die sich auf die **gesamte Stadtteilentwicklung** und deren Zielsetzungen bezogen (in Form von Stadtteilgremien oder -foren, die teilweise neu gegründet, teilweise durch zusätzliche Aufgaben erweitert wurden), sowie **vorhabenbezogene Kooperationen** für einzelne Projekte, zumeist in Form von Arbeitskreisen oder Bürgerforen.

### Verfügungsfonds in Altona-Nord

In Altona-Nord wurden in den Jahren 1995, 1996 und 1997 von den 40.000 DM ca. 25.000 DM pro Jahr für die Unterbeauftragung einer **Zukunfts-werkstatt** e. V. mit Teilaufgaben der Projektentwicklung verwendet. Die restlichen Mittel wurden von der Städtischen Entwicklungsgesellschaft (STEG) als Projektentwickler treuhänderisch für das Bezirksamt Altona verwaltet. Diese Mittel standen für kleinere Maßnahmen im Pilotgebiet zur Verfügung.

Für die Verwendung der Mittel wurde folgendes Verfahren vertraglich vereinbart: Über Einzelanträge bis zu einer Summe von 1.500 DM konnten die Projektentwickler und der Stadtteilkoordinator des Bezirksamtes entscheiden. Für Anträge und Einzelmaßnahmen, die diese Summe überschritten, war zusätzlich ein positives Votum der Be-

zirksversammlung (Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit) erforderlich.

Um dem Stadtteilforum Altona-Nord eine stärkere Mitbestimmung zu ermöglichen, wurden in der Praxis (entgegen der formalen, vertraglichen Vereinbarung) fast alle Anträge in den Plenumsitzungen des Stadtteilforums vorgestellt, diskutiert und ein Votum dazu eingeholt.

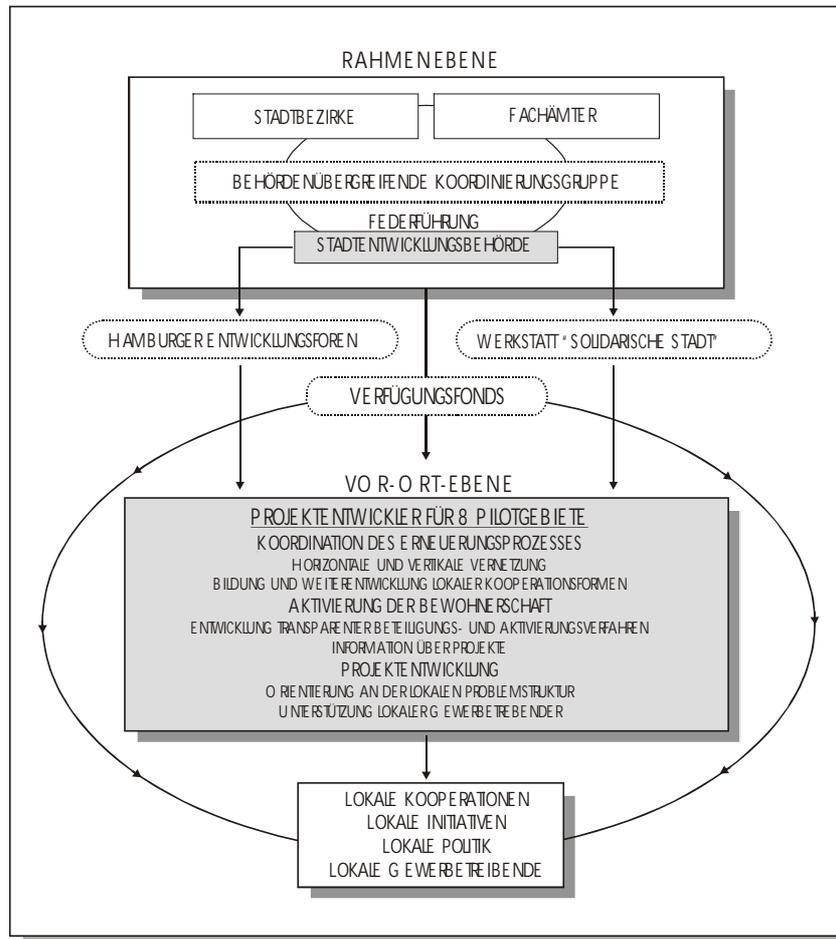
Beispiele für die Verwendung von Mitteln des Verfügungsfonds sind:

- Förderung von gebietsbezogenen Arbeitskreisen, Gremien etc. z. B. Stadtteilforum Altona-Nord, Arbeitskreis Frauen, AG Schule und Nachbarschaft;
- Förderung von einzelnen Projekten, z. B. Anonyme Telefonberatung, Kinder- und Jugendbaustelle, Bau eines Spielhauses, Ausstattung einer Cafeteria (vgl. STEG 2000).

Im Jahr 1998 hat der Hamburger Senat das gesamte Stadterneuerungsprogramm<sup>11</sup> unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus dem Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung unter dem Titel „**Soziale Stadtentwicklung**“ zusammengefasst.

<sup>11</sup> Die vielfältigen Programme der Stadterneuerung in Hamburg sind in dieser Expertise aus Kapazitätsgründen nicht gesondert aufgeführt. Sie beinhalten aber z. B. das Hamburgische Modernisierungs- und Instandsetzungsprogramm, Modernisierung und Instandsetzung in Sanierungsgebieten, das Revitalisierungsprogramm außerhalb von Sanierungsgebieten oder die Sozialen Erhaltungsverordnungen nach § 172 BauGB.

Abbildung 22: Organisationsstruktur des Armutsbekämpfungsprogramms



Quelle: Eigene Darstellung

## 2.3 Das Programm „Soziale Stadtentwicklung“

### 2.3.1 Ziele und Handlungsschwerpunkte der Sozialen Stadtentwicklung in Hamburg

Im Vordergrund des Regierungsprogramms steht „das Leitziel einer quartiersorientierten sozialen Stadtentwicklung. Das Gesamtprogramm zur sozialen Stadtentwicklung verfolgt daher den Ansatz, auf Quartiersebene möglichst viele Handlungsstränge der Hamburger Politik zusammenzuführen und das eigenverantwortliche Handeln auf lokaler Ebene zu fördern.“ (FHH 1999a). Es steht demnach in der Tradition des Vorläuferprogramms zur Armutsbekämpfung, welches ebenfalls durch seinen engen Quartiersbezug gekennzeichnet war.

Das Programm zielt ab auf Quartiere, die eine besondere Konzentration wirtschaftlicher Probleme, hoher Arbeitslosigkeit, knappen und mangelhaften Wohnraums, sozialer und kultureller

Defizite sowie eine unzureichende Freiraumsituation aufweisen. „Das Programm beansprucht dabei nicht, diese Probleme und Defizite mit seinen Mitteln lösen zu können. Es soll dazu beitragen, die Lebensbedingungen der Menschen in den Quartieren zu verbessern und die vorhandenen endogenen Potentiale zu wecken, indem es Hilfe zur Selbsthilfe organisiert“ (ebd.).

Folgende **Leitziele** sollen mittels einer integrierten Herangehensweise erreicht werden (vgl. FHH 1999b):

- Förderung der lokalen **Handlungs- und Selbsthilfemöglichkeiten**;
- Förderung und Stabilisierung der **Mitwirkungsbereitschaft** durch erhöhte **Mitbestimmungsmöglichkeiten**;
- Anregung **privatwirtschaftlichen** Engagements;
- Stärkung der **lokalen Wirtschaftsstruktur**, Sicherung und Schaffung **quartiersnaher Arbeits- und Ausbildungsplätze** in Kooperation mit der lokalen Wirtschaft und den Beschäftigungsträgern;
- nachhaltige Verbesserung der **Wohnqualität** durch Modernisierung, Instandsetzung, Umbau und ergänzenden Neubau;
- Verbesserung des **Wohnumfelds** unter besonderer Berücksichtigung sozialer Bedürfnisse und ökologischer Erfordernisse;
- Stabilisierung und Entwicklung von **Stadtteil-/Quartierszentren**;
- Sicherung und Erweiterung der sozialen, kulturellen, bildungs- und freizeitbezogenen **Infrastruktur**, sowie
- frühzeitiges Wecken und Unterstützen der **Selbsthilfebereitschaft** in den Stadtteilen.

Die **Gebietsauswahl** für das Programm nimmt die Stadtentwicklungsbehörde vor. Dabei werden neue Fördergebiete nur in dem Umfang aufgenommen, in dem bereits laufende Gebietsplanungen abgeschlossen werden. Die Auswahl von neuen Gebieten erfolgt auf Grundlage unterschiedlicher **qualitativer und quantitativer Kriterien** hinsichtlich der sozialen, wirtschaftlichen, städtebaulichen und ökologischen Situation und Problembereiche in den Stadtteilen. Die **kumulative Überlagerung** mehrerer Problemfelder in manchen Hamburgischen Stadtteilen sind das ausschlaggebende Argument zur Aufnahme in das Förderprogramm. Neben den quantitativen Angaben sollen in den Anträgen auch die Zielvorstellungen zur Stadtteilentwicklung und Aussagen zur Notwendigkeit und zum Umfang des Stadtteilmanagements sowie dessen organisatorisches Profil treffen (vgl. FHH 1999a).

Die Stadtentwicklungsbehörde hat eine Richtlinie erarbeitet, die die Mindestanforderungen des **Aufnahmeantrags** beinhalten. Auf der Basis dieser Globalrichtlinie erarbeiten die Bezirke ihre Gebietsvorschläge, bringen sie in die jeweiligen Ausschüsse ein und melden sie bei der Stadtentwicklungsbehörde an. Diese stimmt die **Gebietsanmeldungen** mit den Fachbehörden und dem Senat für Gleichstellung ab und bereitet auf dieser Grundlage die Sitzung des „Behördenausschusses für soziale Stadtteilentwicklung“ vor. Auf Basis des Beratungser-

gebnisses des Ausschusses wird eine **Beschlussvorlage** für den Senat erarbeitet, welcher abschließend über die **Aufnahme** in das Programm entscheidet.

### 2.3.2 Organisationsstruktur und Programmsteuerung

Die Verfahren und Inhalte des Programms sind an den Prinzipien des Leitfadens der ARGE-BAU zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ ausgerichtet. Es basiert auf zwei tragenden Programmsäulen: Dem **Sanierungsprogramm** und dem Hamburgischen **Stadtentwicklungsprogramm**. Ergänzt wird es durch die Fortentwicklung ergänzender Programmelemente wie dem „Modernisierungsprogramm“, der „Alternativen Baubetreuung“ und der „Sozialen Erhaltungsverordnung“.

#### Programmsäule 1: Das Sanierungsprogramm

Das Programm zur sozialen Stadtentwicklung umfasst – ohne die Berücksichtigung einiger kurz vor dem Abschluss stehender Verfahren – 13 Sanierungsgebiete nach § 142 BauGB. Diese liegen hauptsächlich in der Innenstadt, wo es neben der notwendigen Lösung sozialer, ökonomischer und ökologischer Probleme in großem Umfang auch um städtebauliche und bauliche Erneuerung geht. „Grundsätzlich werden Sanierungsgebiete in den Stadtquartieren benötigt, in denen das „besondere Städtebaurecht<sup>12</sup>“, zur Steuerung komplexer Stadterneuerungsprozesse mit zahlreichen Grundeigentümern eingesetzt werden muss“ (FHH 1999a). Dies betrifft vor allem Gebiete, die von einer Umstrukturierung infolge spekulativer Prozesse im Grundstücksmarkt bedroht sind.

Die Verfahren zur Durchführung der Sanierung richten sich im Wesentlichen nach den Bestimmungen des Baugesetzbuches (§§ 136 bis 164 BauGB).

#### Programmsäule 2: Das Hamburgische Stadtentwicklungsprogramm (STEP)

Für die Darstellung sozialintegrativer Stadterneuerungsinstrumente interessanter stellt sich die zweite Programmsäule des Programms zur „Sozialen Stadtentwicklung“ dar. Die STEP-Gebiete sind vor allem durch große Wohngebiete in der äußeren Stadt gekennzeichnet, deren Problembereiche mit der Konzentration von Bewohnern, die bezüglich ihres Einkommens, ihrer Ausbildung, ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt und ihrer Einbindung in soziale Netze benachteiligt sind, zusammenhängen.

Zur Lösung der dortigen Probleme werden weniger bauliche Maßnahmen als vielmehr soziale und ökonomische Politikfelder herangezogen<sup>13</sup>. Für das STEP-Verfahren sollen die Stadtent-

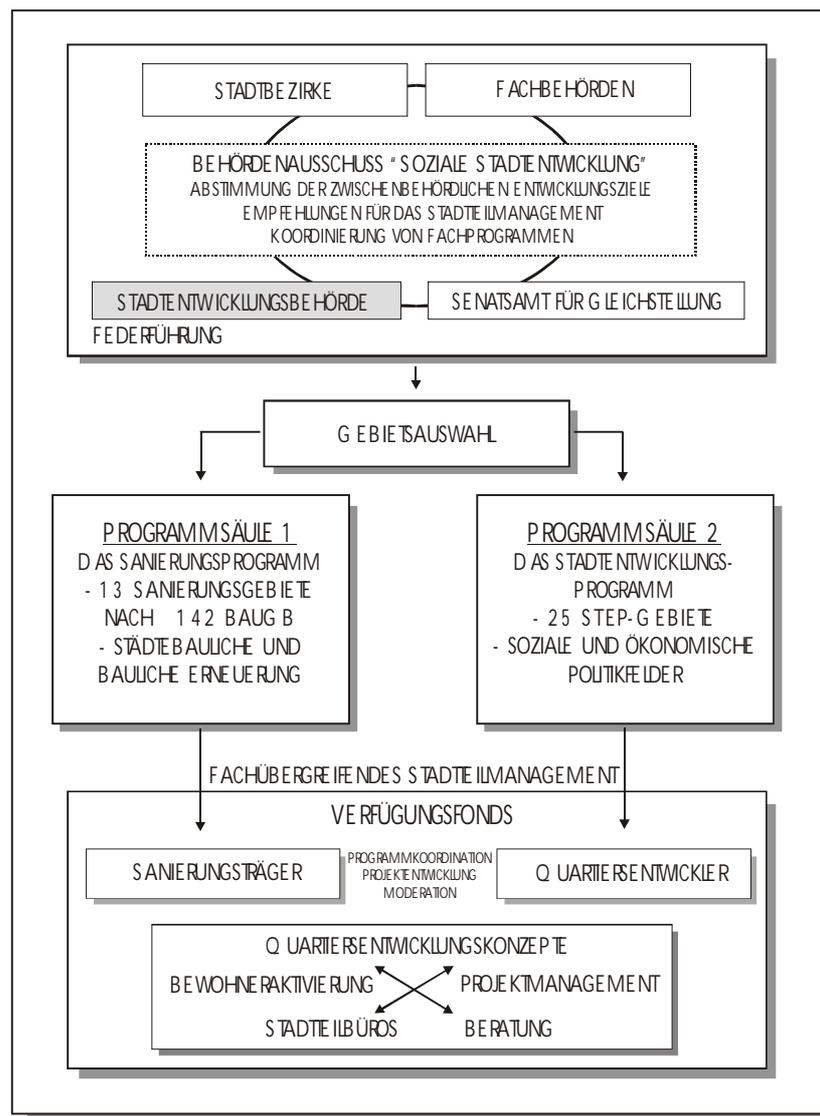
---

<sup>12</sup> Zum besonderen Städtebaurecht gehören hauptsächlich die auf die Sanierung bezogene besondere Genehmigungspflicht für Bauvorhaben, Nutzungsänderungen von Gebäuden, Grundstücksveräußerungen und –belastungen, das gemeindliche Vorkaufsrecht und die Erhebung von Ausgleichsbeträgen, mit denen sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen abgeschöpft werden sollen.

<sup>13</sup> Für das rein hamburgische STEP-Verfahren gibt es keine Vorgaben aus dem BauGB, so dass die Verfahrensgestaltung sehr flexibel und von Quartier zu Quartier unterschiedlich gehandhabt wird.

wicklungsbehörde (durch **rahmengebende Förderrichtlinien**), die Programmsteuerung (durch die **Quartiersentwickler**) und die Bezirke (durch die Leitung **gebietsbezogener STEP-Arbeitskreise oder -gruppen**) die stadtteilbezogene **Prozesssteuerung** übernehmen. Die von der STEB erarbeiteten Förderrichtlinien enthalten auch ein Muster über die mit den Quartiersentwicklern abzuschließenden **Verträge**, deren Beauftragung durch das Bezirksamt in Einvernehmen mit der Stadtentwicklungsbehörde entscheidet (vgl. FHH 1999a).

Abbildung 23: Organisationsstruktur des Programms „Soziale Stadtentwicklung“



Quelle: Eigene Darstellung

Durch die beiden Programmsäulen werden quartiersbezogen möglichst viele Handlungsfelder der Hamburgischen Politik zusammengeführt. Die Fachbehörden und das Senatsamt für Gleichstellung arbeiten sehr frühzeitig (bei der Gebietsauswahl) zusammen. Dadurch entstehen in einem frühen Stadium integrative Verbindungspunkte. Der bereits erwähnte „**Behör-**

**denausschuss soziale Stadtentwicklung**“ stimmt die zwischenbehördlichen **Entwicklungsziele** in den einzelnen Quartieren ab und gibt **Empfehlungen für das Stadtteilmanagement** und die Maßnahmen und Projekte aus. Darüber hinaus befasst er sich mit der **Koordinierung von Fachprogrammen**.

Zwischen der federführenden Stadtentwicklungsbehörde, den betroffenen Fachbehörden und dem Senatsamt findet ein **regelmäßiger Austausch** über die Verknüpfung von Fachprogrammen mit dem Stadtentwicklungsprogramm statt. Die Koordination auf Quartiersebene erfolgt über den **Sanierungsträger bzw. die Quartiersentwickler**, über gebietsbezogene Sanierungs- bzw. STEP-Arbeitskreise und über die Abstimmung der Quartiersentwicklungskonzepte.

### 2.3.2 Stadtteilbezogene Prozesssteuerung des Stadtentwicklungsprogramms (STEP)<sup>14</sup>

Im Unterschied zu dem nach BauGB eingesetzten „**Sanierungsträger**“ wird für die STEP-Gebiete der Begriff „**Quartiersentwickler**“ in Anlehnung an den Begriff der „Projektentwickler“ des Pilotprogramms zur Armutsbekämpfung verwendet. Zur Umsetzung einer Strategie der integrierten Stadtteilentwicklung haben sich die Aufgabenbereiche der Entwicklungsträger stetig in Richtung eines **fachübergreifenden Stadtteilmanagements** erweitert (zum Beispiel die Aufgabenbereiche der stadteigenen Hamburger Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft – STEG).

Die Aufgaben des Stadtteilmanagements sind in Gebieten der beiden Programmsäulen ähnlich gelagert. Das Stadtteilmanagement moderiert und unterstützt das Aushandeln von Interessen, Gegensätzen und die Entwicklung von Projekten. Es soll dabei von „den personellen, räumlichen, finanziellen, organisatorischen und institutionellen Ressourcen“ (FHH 1999, S. 8) des Stadtteils ausgehen.

Die Aufgaben der Sanierungsträger und der Quartiersentwickler sind im Einzelnen:

- Organisation von **Entwicklungs- und Beteiligungsprozessen**;
- **Aktivierung der Bewohnerschaft**, Entwicklung von **Hilfe zur Selbsthilfe**;
- **Erarbeitung, Steuerung und Entwicklung von Quartiersentwicklungskonzepten** (ähnlich den integrierten Handlungskonzepten in NRW);
- Einrichtung von **Stadtteilbüros** als Vermittlungs-, Beratungs- und Informationszentrum;
- **Vorschläge an das Bezirksamt zur Verwendung der Verfügungsfonds** auf Basis der Beiratsempfehlungen;

---

<sup>14</sup> mit einem Organisationsbeispiel aus Altona-Lurup, Modellgebiet für das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“

- **Beratung** von Investoren, Betroffenenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit, und nicht zuletzt das
- **Projektmanagement** für soziale, arbeitsmarkt- und wohnungspolitische Vorhaben, soweit dies nicht von privaten Investoren zu leisten ist.

Außerhalb des der Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft vorbehaltenen Gebietes der westlichen inneren Stadt wird das Stadtteilmanagement in Hamburg **ausgeschrieben**. Die Auswahl nehmen die Stadtentwicklungsbehörde und die Bezirke vor.

#### Organisation des Programms in Altona-Lurup

Der Bereich Altona-Lurup umfasst zwei Teilbereiche: Lüdersring/Lüttkamp sowie das Flüsseviertel. Anfang diesen Jahres hat die Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft STEG ihre Arbeit als **Quartiersentwickler** für beide Teilbereiche aufgenommen. Seine Aufgaben sind die **Verknüpfung** von **privatem** und **öffentlichem** Handeln im Quartier, die Organisation der Bürgerbeteiligung und die Einbindung der stadtteilrelevanten Akteure.

Die Organisationsstrukturen des Stadtteilmanagements sowie der lokalen Kooperationen befinden sich zur Zeit noch in der Diskussion. Laut Angaben der STEG zeichnen sich folgende Prozesssteuerungsinstrumente ab:

Luruper Forum – Stadtteilbeirat:

Das **Luruper Forum** soll das zentrale Beratungs- und Entscheidungsgremium des Erneuerungsprozesses werden, in dem alle zentralen Entscheidungen gefällt werden.

Alle Maßnahmen und Projekte sollen zur Beratung und Beurteilung durch dieses Gremium laufen.

Seit neuestem ist dort auch der Verfügungsfonds angesiedelt.

Die Geschäftsführung des Luruper Forums besteht aus ca. 10 Stadtteilakteuren (Bürger, Initiativen, soziale Einrichtungen, Politik), die vom Forum gewählt werden und dessen Arbeit organisiert, Entscheidungen des Forums vorbereitet und in der Öffentlichkeit vertritt.

Arbeitsgruppen zu den Themenfeldern Arbeit, Jugend, Schulkinder...:

Die Ausgestaltung der einzelnen Arbeitsgruppen befinden sich noch in der Diskussionsphase. Für die AG Arbeit wurde in einem Zwischenstand festgehalten, dass dort die Unterziele für den Bereich Arbeit/Beschäftigung/Qualifizierung formuliert werden sowie Konzepte erarbeitet und begutachtet und auf deren Realisierbarkeit geprüft werden sollen. Diese AG versteht sich als feste Gruppe mit gebündeltem Sachverstand, zu der aber themen- und konzeptbezogen Außenstehende hinzukommen können bzw. eingeladen werden. Die Arbeitsergebnisse werden im Luruper Forum berichtet und zur Diskussion gestellt.

Verfügungsfonds

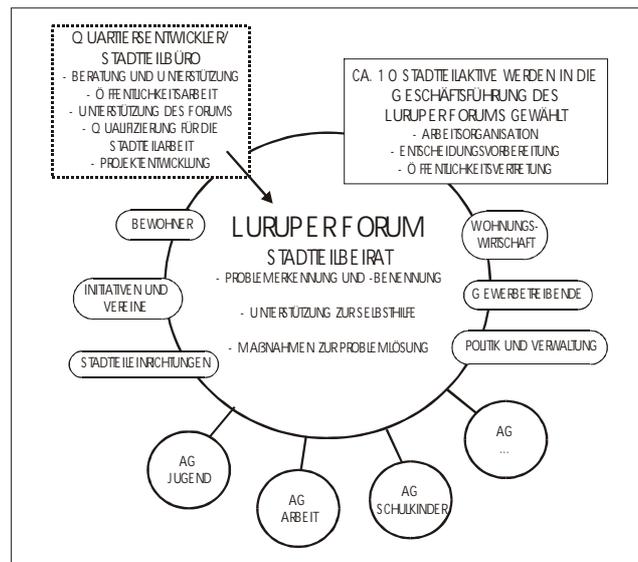
Auch im **Quartiersentwicklungskonzept** Lurup werden **Verfügungsfonds** als Instrumente der sozialen Stadtentwicklung bereitgestellt. Die Verfügungsfonds stellen in einem gewissen Rahmen die Möglichkeit dar, finanzielle Verantwortung und Prioritäten in den Stadtteil zu verlagern.

Im Februar 2000 hat das Bezirksamt Altona beschlossen, dass

- die **Vergabe von Mitteln** aus dem Verfügungsfonds grundsätzlich nicht der Zustimmung der Bezirksversammlung bedarf (im Gegensatz zu den Verfügungsfonds des Armutsbekämpfungsprogramms);

- Projekte, deren Antragssumme aus Mitteln des Fonds 1.500,- DM überschreiten, im Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit vorgestellt werden müssen;
- eine regelmäßige **Berichterstattung** und **Kontrolle** über die Vergabe der Mittel stattfinden soll, sowie
- ein **Jahresbericht**, der Auskunft über die finanzierten Maßnahmen, den Erfahrungen vor Ort und über die Effizienz der durchgeführten Maßnahmen, dem Wirtschafts- und Arbeitsausschuss vorgelegt werden muss.

Abbildung 24: Organisation des Steuerungsnetzwerkes in Lurup



Quelle: STEG 2000

2.3.3 Finanzierung und Förderung

„Alle Fachbehörden sind gehalten, die von der Senatskommission für Stadtentwicklung, Wirtschaft, Umwelt und Verkehr beschlossenen Quartiersentwicklungskonzepte zu unterstützen. Die Stadtentwicklungsbehörde ist verpflichtet, mit den Fachbehörden und den Bezirken die umzusetzenden Einzelmaßnahmen aus den Quartiersentwicklungskonzepten abzustimmen.“

(FHH 1999a). Die Finanzierung der „Sozialen Stadtentwicklung“ erfolgt demnach überwiegend aus unterschiedlichen Haushalten der Fachbehörden.

Dabei werden die Mittel der federführenden Stadtentwicklungsbehörde eingesetzt

- ➔ zur Finanzierung des **Stadtteilmanagements** und der **Bürgerbeteiligung** sowie
- ➔ zur investiven **Anteils- bzw. Spitzenfinanzierung**, zur zügigen Umsetzung des **Quartiersentwicklungskonzeptes** nach dem Subsidiaritätsprinzip, soweit notwendige Mittel in den Fachbehörden nicht oder nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen (vgl. FHH 2000).

Nicht zuletzt hat der Hamburger Senat zusätzlich beschlossen, dass 1/3 der Mittel aus Arbeitsmarktprogrammen in den Gebieten der „Sozialen Stadtentwicklung“ eingesetzt werden sollen.

## 2.4 Zusammenfassung

Segregation, räumliche Polarisierung und Ausgrenzung bestimmen auch die Lebenshältnisse in Hamburg mit. Die Folgeprobleme der ökonomischen Umstrukturierungsprozesse und der Strukturwandel der Hamburger Wirtschaft durch die Ausrichtung auf zukunftssträchtige Wirtschaftssektoren haben vor allem Arbeitsplätze im gewerblich-industriellen Sektor (u. a. in der Werftenindustrie) dezimiert. Die Wiederentdeckung innerstädtischen Wohnens Anfang der 90er Jahre sowie die Verknappung preisgünstigen Wohnraums durch Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen haben zu selektiven Wanderungsprozessen geführt. Dabei wurden sozial und ökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen in bestimmte Stadtgebiete verdrängt. Soziale, kulturelle, infrastrukturelle und ökonomische Merkmalsdimensionen städtischen Lebens kumulieren in entsprechenden Quartieren und bestimmen den besonderen Grad der Benachteiligung der hier lebenden Menschen.

Bereits seit dem Jahr 1994 werden in der Hansestadt Hamburg „integrierte Ansätze zur Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere“ erprobt. Mit dem „Programm zur Armutsbekämpfung“ wurde in acht städtischen Pilotgebieten unter der Federführung der Stadtentwicklungsbehörde ein stadtpolitischer Steuerungsansatz des **sozialen Ausgleichs** verfolgt. Hiermit versuchte die Hansestadt, den sozialräumlichen Entwicklungsproblemen „Armut“, „soziale Benachteiligung und Polarisierung“ zu begegnen.

Mit diesem Pilotprogramm wurden die ehemals als „formalistisch und schwerfällig“ kritisierten bisherigen Verfahrensweisen von „Stadterneuerung und Sozialpolitik“ „durch einen **innovativen Ansatz** ersetzt, der auf die Kooperation staatlicher Stellen und des privaten Sektors angelegt war. Ziel ist es, „selbsttragende wirtschaftliche und soziale Strukturen“ zu entwickeln. Mit diesem Konzept wurde besonderer Wert auf die „Aktivierung örtlicher Initiativen“

und auf das Engagement der Stadtteilbewohner selbst gelegt hatte. Als wesentliches Charakteristikum dieses Steuerungsnetzwerkes ist der **eindeutige Quartiersbezug** des Programms durch die Arbeit der sogenannten „Projektentwickler“, die die **Steuerung der lokalen Kooperationen** und die **Aktivierung der endogenen Potenziale** als Hauptaufgabe inne hatten, herauszustellen.

Mit den lokalen „Verfügungsfonds“ wurde in Hamburg ein sehr wichtiges, nicht nur finanzielles Steuerungsinstrument zur Verlagerung von Handlungskompetenzen in die Stadtteile geschaffen. **Verfügungsfonds** als Instrumente der sozialen Stadtentwicklung sollen der Übernahme von **Verantwortung** für den eigenen **Stadtteil** durch die **lokalen Akteure** dienen. Sie stellen in einem bisher noch sehr bescheidenen Rahmen die Möglichkeit dar, finanzielle Verantwortung und Prioritäten in den Stadtteil zu verlagern. Die Projektentwickler können eigenständig in aus dem Stadtteil angeregte kurzfristige Projekte und Maßnahmen bis zu 40.000 DM pro Jahr investieren. (höhere Beträge sind im jeweiligen Stadtteilgremium zu entscheiden. Antragsteller können die Bewohner selbst oder soziokulturelle Einrichtungen des Quartiers sein. Getragen und legitimiert wurde dieser erhöhte Handlungsspielraum durch einen „perspektivisch inkrementalistischen Planungsansatz“ (vgl. auch Kap. I. 3.) und die als ‚Leitorientierung‘ bezeichneten Leitziele und Qualitätskriterien der behördenübergreifenden Koordinierungsgruppe.

Als eine ergänzende Steuerungsform zum Abbau sozialer Polarisierung und Ausgrenzung sind die „**Hamburgischen Entwicklungsforen**“ zu begreifen. Mit oder in ihnen werden Projektentwickler bei Bedarf durch **externe Fachleute** – überwiegend aus dem europäischen Ausland – zu unterschiedlichen Themenfeldern (z. B. der aufgaben- und klientelspezifischen Strategien der Bürgerbeteiligung) fortgebildet. Erfolgreiche Projekte mit **Vorbildcharakter** und Anregungen für **innovative Projektideen** und **Organisationsstrukturen** sollten dabei die steigenden Anforderungen an **intermediäre Organisationen** berücksichtigen und hervorheben.

Die Stadt Hamburg entwickelte das über vier Jahre laufende Programm zur Armutsbekämpfung inzwischen weiter und formulierte es im Jahre 1998 zu einer gesamtstädtischen Politik der „Sozialen Stadtentwicklung“ formuliert. Dabei ist die Unterscheidung in „Sanierungs- und STEP-Gebiete“ als eine besondere Neuerung zu bezeichnen. So stehen für eine große Zahl von Stadtteilen – je nach Bedarf – verschiedene Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung (Stadtviertel mit z. B. überwiegend baulichen Mängeln als „Sanierungsgebiete“, Stadtviertel mit z. B. überwiegend sozialer Problematik als „Stadtteilentwicklungsprogramm (STEP) - Gebiete“). Beiden Programmsäulen werden durch die Erfahrungen, die im Rahmen des Pilotprogramms zur Armutsbekämpfung gemacht werden konnten, und daraus abgeleiteten Steuerungsinstrumenten wie z. B. die weiterhin bestehenden **lokalen Verfügungsfonds** bzw. die **dezentrale Steuerung des Erneuerungsprozesses** durch „Sanierungsträger“ bzw. Quartiersentwickler“ inhaltlich unterstützt.

Gerade im letzteren Zusammenhang verfügt Hamburg über ein großflächiges Netz von Steuerungsmöglichkeiten und kann mit problem- und klientelorientierten Steuerungsinstrumenten „maßgeschneidert“, also mikroräumlich reagieren. Die Hansestadt profitiert von Fördermitteln aus dem Programm „Die soziale Stadt“, in dem in ausgewählten STEP-Quartieren und insbesondere im Modellgebiet Altona-Lurup als „neues“ Entwicklungsgebiet zusätzliche Geldmittel zur quartiersbezogenen Erneuerung zur Verfügung gestellt werden können.

Insgesamt ist in Hamburg aus einem ambitionierten „Armutsbekämpfungsprogramm“ ein innovatives, aufgabenspezifisches und klientelorientiertes Steuerungsprogramm entstanden. Mit ihm sind sicherlich nicht die sozialen Probleme dieser „Stadt im Umbruch“ zu lösen. Mit diesem Programm werden aber beispielhafte Lösungswege aufgezeigt. Auch werden die Bürger in vielfacher Form aufgefordert, sich an der Lösung ihrer Probleme bzw. der Probleme ihres Quartiers zu beteiligen.

### 3. Die Hessische Gemeinschaftsinitiative HEGISS

#### 3.1 Rahmenbedingungen

Die sozialräumlichen Problembereiche der Städte konzentrieren sich auch in Hessen mit besonderer Brisanz in bestimmten Stadtteilen, in denen eine **kumulative Anhäufung** benachteiligender Faktoren zu einer zunehmenden **sozialen Polarisierung** und **Segregation** geführt haben. Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMfWVL) hält es daher für erforderlich, durch neue, integrierte Ansätze zum einen „die Rolle der Städte als Ort sozialer und kultureller Integration, als Quelle des ökonomischen Wohlstandes und nachhaltigen marktgerechten Wachstums sowie als Basis der Demokratie zu stärken und zu stabilisieren“, zum anderen die „Gefahr, dass bestimmte städtische Gebiete von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung abgeschnitten und gettoisiert werden“, abzuwenden (vgl. HMfWVL 2000).

Das HMfWVL sieht in der sozialintegrativen Stadterneuerung einen Beitrag zur Stärkung des **Standortes Hessen** im **internationalen Wettbewerb**. Demzufolge sollen „gesamtstädtische und stadtteilbezogene Strategien im Sinne einer (...) sozialen, ökonomischen und ökologischen Stadtentwicklung“ zur „Stärkung des Profils der Städte als Orte der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Ausgleichs“ herangezogen werden (vgl. ebd.).

Mit „klassischen“, stadtteilbezogenen Erneuerungsverfahren existieren in Hessen seitens des Landes und der Kommunen seit längerem Erfahrungswerte:

- Im Rahmen der Städtebauförderung wurden seit dem Jahr 1971 in ca. 150 Stadtteilen des Landes städtebauliche Sanierungsmaßnahmen in Höhe von über zwei Mrd. DM durchgeführt.
- Im Landesprogramm „Einfache Stadterneuerung“ wurden seit dem Jahr 1984 in ca. 100 Gebieten Maßnahmen zur erhaltenden Stadterneuerung in einem Umfang von 350 Mio. DM gefördert.
- Mit Fördermitteln zur „Modernisierung und Sanierung von Unterkünften, Einfachst- und Schlichtwohnungen zur Unterbringung Obdachloser“ sind in 11 hessischen Städten durch den gezielten Einsatz von Maßnahmen in den Bereichen Wohnungsmodernisierung, Beschäftigungsförderung und Gemeinwesenarbeit ehemals hochstigmatisierte Wohnbereiche zu normalen Wohngebieten mit zeitgemäßem Wohnstandard umgewandelt worden.

Seit dem Jahr 1997 werden in Hessen im Rahmen des Förderprogramms „**Einfache Stadterneuerung**“ **Modellprojekte** im Sinne einer **integrierten sozialen Erneuerung** durchgeführt, u.a. in Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Wiesbaden und Kassel (vgl. Kap. IV. 3.3).

Die ARGEBAU-Ministerkonferenz hat in ihrem Beschluss vom 25. Juni 1998 die länderspezifische Ausgestaltung des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ beschlossen. In Hessen entstand daraus die „Gemeinschaftsinitiative HEGISS“ als Kooperationsnetz der Kommunen, des HMfWVL, des Instituts für Wohnen und Umwelt (Darmstadt), des Verbandes der Süddeutschen Wohnungswirtschaft e. V. und der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte (LAG) zum Thema „Integrierte Stadtteilentwicklung“ (vgl. Stadt Kassel 2000a).

## 3.2 HEGISS – Hessische Gemeinschaftsinitiative zur Sozialen Stadt

### 3.2.1 Ziele der Initiative

Das Ziel der hessischen Gemeinschaftsinitiative ist es, Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf<sup>15</sup> durch **gezielte Förderung von außen** und durch **Kooperation der Gemeinden mit den örtlichen Akteuren** durch ein Bündel von Maßnahmen und Projekten so zu entwickeln, dass sie sich wieder zu **selbständigen, lebensfähigen Stadtteilen** mit einer auf **Stabilisierung** der Lebensbedingungen und auf **Prävention** vor erneutem Verfall ausgerichteten **positiven Zukunftsperspektive** entwickeln können. Neben dem Aufbau einer gezielten Unterstützungsstruktur bedarf es daher der Aktivierung der endogenen Potenziale und der Übernahme von Verantwortung für Planung und Durchführung von Vorhaben durch die örtliche Gemeinschaft (vgl. HMfWVL 2000).

Träger der Hessischen Gemeinschaftsinitiative sind neben dem Land die Kommunen, die lokalen Wirtschaftsunternehmen, die Wohnungswirtschaft, die sozialen und die Beschäftigungsträger und nicht zuletzt die Bevölkerung der Stadtteile. Ressourcen und Mittel aus den verschiedenen Handlungsfeldern auf Landesebene sollen auf örtlicher Ebene gebündelt und gezielt in die Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf gelenkt werden. Durch die Verknüpfung sozialer, kultureller, ökonomischer und ökologischer Handlungsfelder soll die Zusammenarbeit und Abstimmung der jeweiligen Akteure untereinander und mit der Bevölkerung systematisch verbessert werden. Die dadurch entstehenden Synergieeffekte sollen zu einer langfristigen und nachhaltigen Stabilisierung der Strukturen in den Stadtteilen führen.

Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf können von den Gemeinden als Standorte einer sozialen Stadterneuerungsmaßnahme für das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ unter den sich aus den „Leitlinien zur Hessischen Gemeinschaftsinitiative HEGISS“ ergebenden „Rahmenbedingungen zur Förderung“ anmelden. Folgende Städte bzw. Stadtteile sind für das Programmjahr 1999 angemeldet worden (vgl. DIFU 2000):

---

<sup>15</sup> Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf werden in Hessen definiert als innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Stadtgebiete sowie große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur.

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Darmstadt/Eberstadt-Süd</li><li>• Erlensee/Rückingen</li><li>• Frankfurt am Main/Unterliederbach-Engelsruhe</li><li>• Gießen/Nordstadt</li><li>• Hattersheim/Südring</li><li>• Maintal/Dörnigheim</li><li>• Marburg/Unterer Richtsberg</li><li>• Wiesbaden/Westend</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Dietzenbach/Östliches Spessaviertel</li><li>• Eschwege/Heuberg</li><li>• Fulda/Aschenberg</li><li>• Hanau/Lamboy</li><li>• Kassel/Nordstadt</li><li>• Marburg/Oberer Richtsberg</li><li>• Rüsselsheim/Dicker Busch</li></ul> |
|--|--|

### 3.2.2 Projektbausteine zur lokalen Programmumsetzung

Zur Erreichung dieser Ziele sollen auf der Stadtteilebene unterschiedliche Bausteine mittels eines integrierten Handlungsansatzes zu einem handlungsorientierten, zielgerichteten, ganzheitlichen und prozesshaften Stadtteilentwicklungsprogramm miteinander verknüpft werden (vgl. ebd.):

#### **Baustein 1: Aktivierung der Bewohner und Verbesserung der Chancengleichheit**

Ein **professionelles Stadtteilmanagement** soll die Einrichtung **selbstgetragener Bewohnerorganisationen** und **stabiler nachbarschaftlicher Netze** unterstützen. Die Förderung bürgerschaftlichem Engagements soll durch die Beteiligung der Bewohner an Maßnahmen, die zur Wohngebietsidentität beitragen, gewährleistet werden. Dazu zählt auch die Entwicklung von Gemeinweseninitiativen und Selbsthilfeprojekten sowie die Vereinsarbeit.

#### **Baustein 2: Stärkung der lokalen Wirtschaft**

Die Schaffung von **Arbeits- und Ausbildungsplätzen** und **Beschäftigungsmöglichkeiten** ist ein vorrangiges Ziel zur Verbesserung und Stabilisierung der Lebensbedingungen in den Stadtteilen. Die Einbindung des Stadtteils in die **gesamstädtische Wirtschaftsstruktur** und der Aufbau einer **lokalen Ökonomie**, die zielgruppennahe Beratung von Existenzgründern, die Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung durch die Mitwirkung an den gebietsbezogenen Erneuerungsmaßnahmen und die Einrichtung lokaler Qualifizierungs- und Arbeitsmarktagenturen sollen auf lokaler Ebene zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen der Bewohner führen.

#### **Baustein 3: Verbesserung des sozialen und kulturellen Lebens im Stadtteil**

Die Ergänzung der sozialen Infrastruktur durch Bereitstellung von **Gemeinschaftseinrichtungen** für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen, die Einrichtung von spezifischen Beratungs- und Dienstleistungsangeboten, sowie die Förderung eines Konzeptes „**Stadtteilschule**“

(Öffnung von Schulen) stehen im Mittelpunkt dieses Handlungsbausteins. Dabei wird der Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen (Kinder und Jugendliche, Frauen, alte Menschen, Migranten) eine besondere Bedeutung beigemessen.

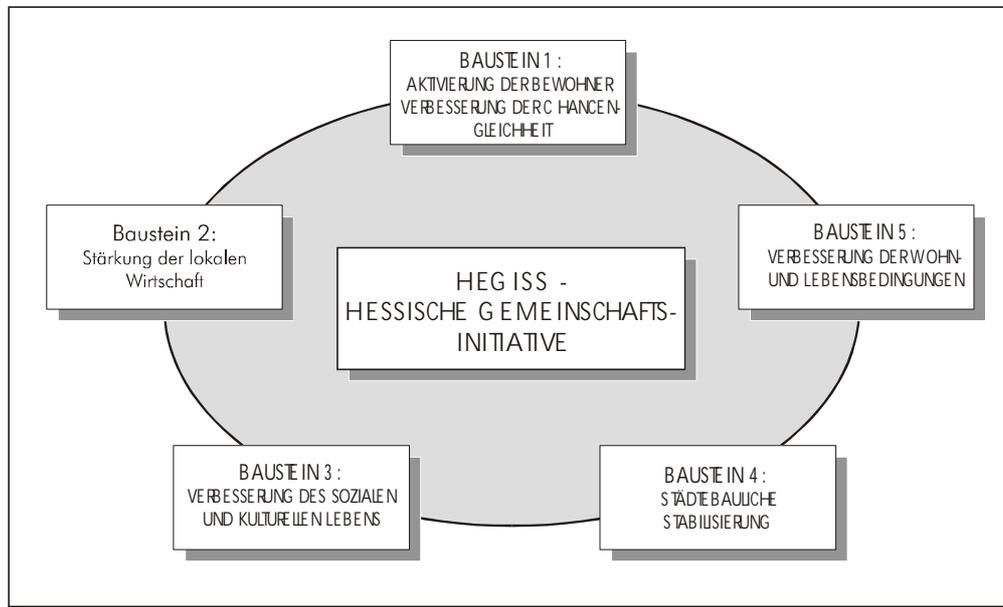
#### Baustein 4: Städtebauliche Stabilisierung

Die Stärkung einer **identifikationsstiftenden städtebaulichen Struktur**, die Erhöhung der Nutzungsvielfalt, die Verbreiterung des Angebotes an Dienstleistungen, die Verbesserung der Umweltbedingungen und die Aufwertung der Freiraumsituation sollen stabilisierende Effekte auf den gesamten Stadtteil ausstrahlen. Dazu zählen auch Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum.

#### Baustein 5: Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen

Neben den sozialen und arbeitsmarktpolitischen Handlungsfeldern bedürfen die Stadtteile mit Entwicklungsbedarf auch einer **baulichen Aufwertung**. Dies soll mittels einer bezahlbaren, bestandsverbessernden und bedürfnisgerechten Sanierung, durch **Modernisierung** und **Umbau** mangelhafter Bausubstanz, durch sozialverträgliche Wohnungsbelegungen der Sozialwohnungen und den Schutz vor Wohnungsverlust und Obdachlosigkeit geschehen.

Abbildung 25: Projektbausteine von HEGISS

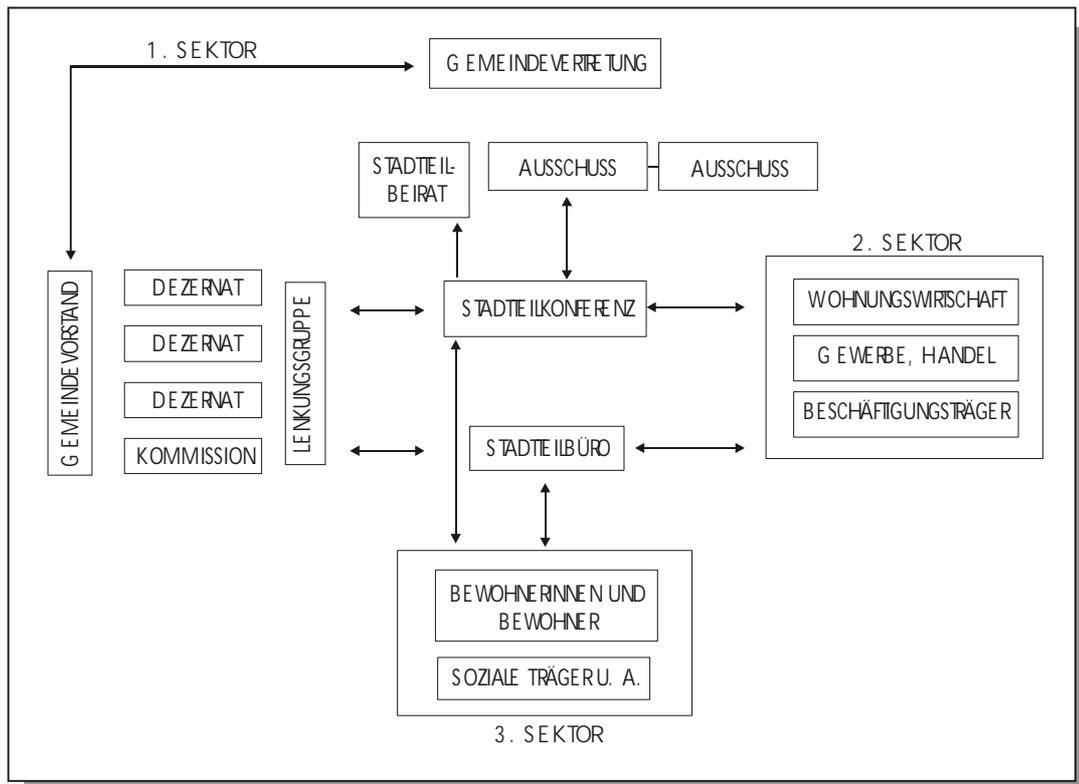


Quelle: Eigene Darstellung

Zur Umsetzung dieser Handlungsbausteine werden auf lokaler Ebene **Steuerungsstrukturen** in Form eines **Stadtteilmanagements** installiert, welches die Vernetzung und Bündelung aller verfügbaren Ressourcen des öffentlichen, des privaten und des gemeinnützigen Sektors und die daran beteiligten Akteure gewährleistet, indem es als übergreifende Organisationsin-

stanz „Kommunikationswege und Verantwortlichkeiten zwischen den beteiligten Akteuren festlegt“ (vgl. ebd.). Die Städte und Gemeinden haben somit die Aufgabe, die enge **Kooperation** der betroffenen Fachressorts **untereinander** und **mit den örtlichen Akteuren** sowie der **Bevölkerung** organisatorisch sicherzustellen. Mit dem Stadtteilmanagement wird ein Koordinationsgremium eingerichtet, welches ein schnelles, ressortübergreifendes Handeln ermöglicht (zur genauen Ausgestaltung eines quartiersbezogenen Handlungsansatzes vgl. Kap. IV.3.3).

Abbildung 26: Modell eines Stadtteilmanagements



Quelle: HMfWVL 2000

### 3.2.3 Aufgaben und Prozesssteuerung auf Landesebene

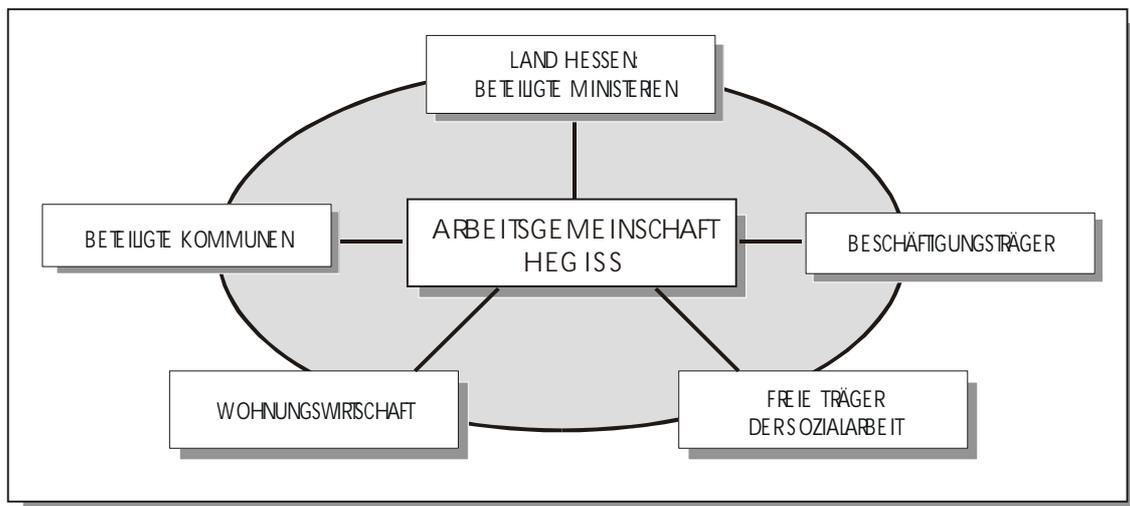
Das Land Hessen unterstützt die kommunalen Maßnahmen durch die Koordination von Landesinteressen in Richtung der beteiligten Stadtteile. Dabei soll der prioritäre Einsatz von **Fördermitteln** des Landes, des Bundes und der EU auf diese Stadtteile gelenkt werden (vgl. HMfWVL 2000). Diese Aufgabe soll in Hessen eine interministerielle Arbeitsgruppe (vgl. auch die Aufgaben der INTERMAG in NRW, Kap. IV. 1.3) übernehmen, die darüber hinaus in besonderem Maße auf die Harmonisierung von **Förderbestimmungen** der verschiedenen Programme hinwirken soll.

Voraussetzung für die Förderung von Stadtteilen ist die Aufnahme in das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ auf Antrag der Kommune. Der Antrag muss insbesondere enthalten:

- eine Gebiets-, Problem- und Potenzialbeschreibung;
- ein vorliegendes integriertes Entwicklungskonzept;
- eine Organisationsregelung für ein einzurichtendes Stadtteilmanagement, und nicht zuletzt
- eine Darstellung der Bündelung öffentlicher und privater Mittel (z. B. Mittel der Städtebauförderung, der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung oder der Kinder- und Jugendhilfe) an den geförderten Maßnahmen.

Für die interkommunale Zusammenarbeit wurde in Hessen eine „Arbeitsgemeinschaft Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ (ArgeHEGISS) gegründet. In ihr sind neben dem Land insbesondere die Kommunen, die Wohnungswirtschaft, freie Träger der Sozialarbeit sowie Beschäftigungsträger beteiligt. Durch einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer sollen die Vor-Ort-Akteure und insbesondere das Stadtteilmanagement unterstützt werden, u. a. auch durch Fort- und Weiterbildungsangebote.

Abbildung 27: Teilnehmer der ArgeHEGISS



Quelle: Eigene Darstellung

Eine prozessbegleitende **Evaluation** mittels einer fachlich-operativen wissenschaftlichen Begleitung wird als wichtiges Handlungsfeld beschrieben. Landeseigene Institute sowie Hochschulen des Landes sollen durch die Begleitung ortsbezogener Projekte und projektbezogene Forschungen die Aufgabe einer **Erfolgskontrolle** wahrnehmen.

### 3.3 Das Nordstadtprojekt in Kassel – Beispiele für eine lokale Prozesssteuerung

Die Nordstadt in Kassel hat wie kein anderes Quartier der Stadt unter dem Strukturwandel der letzten 10 Jahre zu leiden. Ergebnis dieses Prozesses sind u. a. eine hohe Arbeitslosigkeit von bis zu 38 %, verbunden mit einer hohen Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen (ca. 30 % leben dort von der Sozialhilfe). Hinzu kommt ein hoher Anteil an Migrant\*innen, der bei ca. 50 % liegt (vgl. Caroli 2000).

Handlungsbedarf besteht in der Nordstadt auch aufgrund anderer, vielfältiger Benachteiligungen. Die Indikatoren hierfür sind:

- Mängel in der Wohn- und Wohnumfeldsituation;
- hohe Verkehrsbelastungen;
- Veränderungsprozesse in der Wirtschaftsstruktur mit den oben beschriebenen sozialen Folgeprozessen.

Die Stadt Kassel hat sich im Jahr 1997 entschlossen, diesen Benachteiligungen mittels eines integrierten, bewohnerorientierten Handlungsansatzes unter der Federführung des Dezernates für Arbeitsförderung, Frauen, Gesundheit und Soziales<sup>16</sup> zu begegnen. „Die Grundidee und Arbeitsphilosophie im „Nordstadtprojekt“ ist die enge Verknüpfung von Struktur- und Arbeitsmarkt- sowie von Planungs- und Sozialpolitik.“ (vgl. ebd.).

Die Prozessdaten des Kasseler Nordstadtprojektes sind (vgl. Stadt Kassel 2000a):

- **September 1997:**  
Impulsveranstaltung in der Nordstadt mit Bürgern, Experten aus Politik, Verwaltung, öffentlichen Institutionen, Vereinen und Verbänden,  
Bildung von Themenarbeitsgruppen / Erstellung eines Stärken-Schwäche-Profiles für den Stadtteil;
- **September - Dezember 1997:**  
Erstellung einer Studie durch die AG Dialogische Planung, Gesamthochschule Kassel mit dem Titel „Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept Nordstadt Kassel“;
- **September 1997 – Mai 1998:**  
Aufbau einer vernetzten Projekt- und Organisationsstruktur (vgl. Abbildung 22);
- **März 1998:**  
Start der „Lokalen Agenda 21“ in Kassel unter der Federführung des Dezernats für Stadtentwicklung, Umwelt, Planen und Bauen;
- **Juni 1998:**

---

<sup>16</sup> Die Federführung des Gesamtprojektes liegt beim Sozialdezernat, die für die Umsetzung der städtebaulichen Maßnahmen beim Planungsdezernat

Antrag um Aufnahme in das Hessische Landesprogramm „Einfache Stadterneuerung“ beim Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung;

➤ **Seit September 1998:**

Aufnahme und Mitwirkung der Stadt Kassel mit dem Nordstadtprojekt im Projektnetz HEGISS; Bildung eines Kooperationsnetzes zwischen den Kommunen, dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, dem Verband der süddeutschen Wohnungswirtschaft, dem „Institut für Wohnen und Umwelt Darmstadt“ sowie der „Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte“;

➤ **Oktober 1998:**

Gemeinsamer Antrag der federführenden Dezernate beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen um Aufnahme in das Programm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ – Forschungsfeld „Stadtteile mit besonderer Entwicklungspriorität“;

➤ **Februar 1999:**

Bewilligung von Mitteln aus dem Programm „Einfache/soziale Stadterneuerung“;

➤ **Seit Februar 1999:**

Umsetzung von baulichen und freiraumplanerischen Maßnahmen in Vernetzung mit sozialen, kulturellen und beschäftigungspolitisch wirksamen Projekten.

Im Januar des Jahres 2000 erfolgte die Anerkennung des Kasseler Nordstadtprojektes als Modellgebiet des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“.

Die Schwerpunkte des Projektes liegen in den Bereichen Kinder-, Jugend- und Sozialplanung, Arbeitsförderung, Beschäftigung und Qualifizierung, Ökologie, Stadtplanung (dies bezieht sich auf Maßnahmen, die im Rahmen des Programms „Einfache Stadterneuerung“ umgesetzt werden), sowie die Förderung der lokalen Ökonomie.

### 3.3.1 Organisationsstruktur

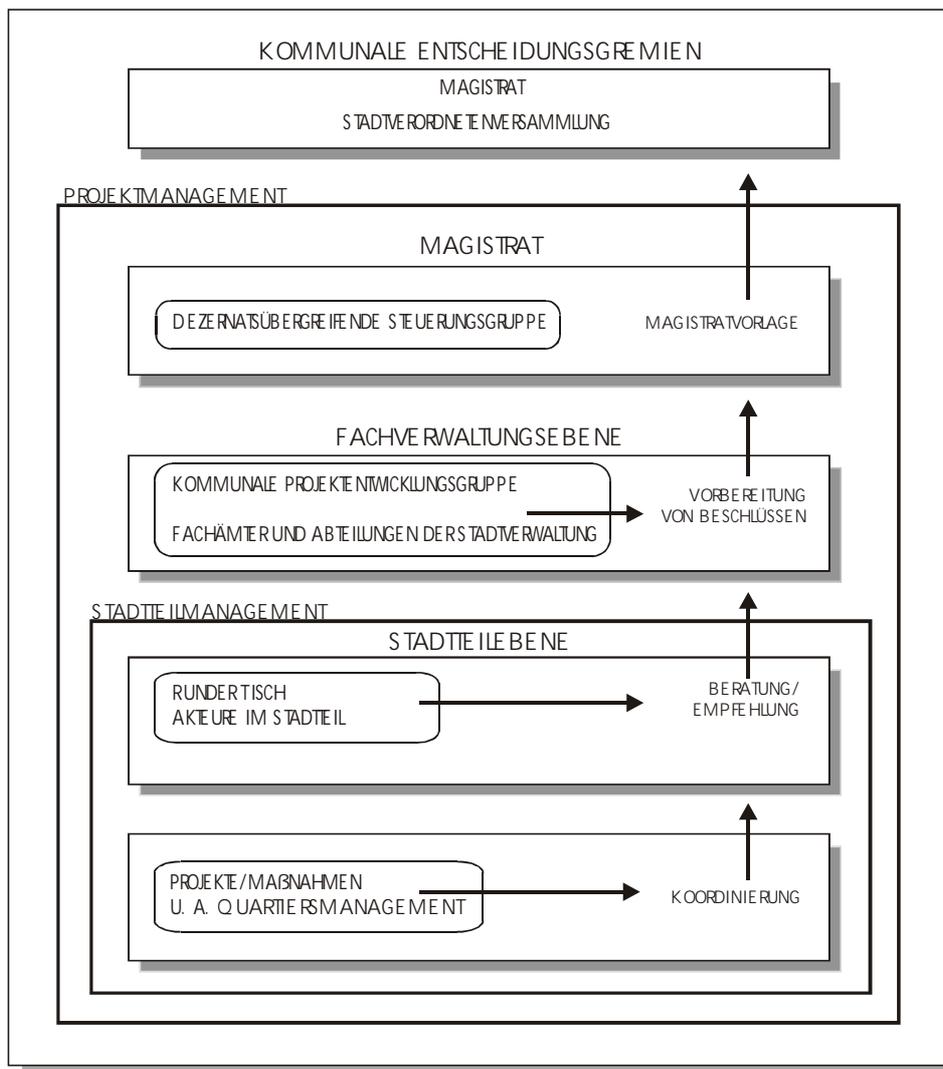
Im Nordstadtprojekt werden die drei Begriffe „Projektmanagement“, „Stadtteilmanagement“ und „Quartiersmanagement“ inhaltlich unterschieden.

Unter dem Begriff „**Quartiersmanagement**“ wird ein „sozialräumlich abgestimmtes Angebot von Beratungsarbeit, Zielgruppenarbeit und Gemeinwesenarbeit“ – unterstützt durch die Arbeiterwohlfahrt und die gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften – verstanden (vgl. Stadt Kassel 2000b). Der Begriff des „**Stadtteilmanagements**“ versteht sich in Kassel als der Organisations-, Moderations- und Dokumentationsprozess der Sitzungen des Runden Tisches und die daraus resultierenden weiteren Koordinierungsaufgaben (vgl. Abbildung 22). Das „**Projektmanagement**“ findet auf Verwaltungsebene statt und hat die vernetzte Organisation und Steuerung einzelner Projekte zum Inhalt.

Der „**Runde Tisch**“ gilt in der Nordstadt als das **zentrale Steuerungsinstrument** des **Stadtteilmanagements**. In dieser Arbeitsgruppe stimmen die beteiligten Akteure in einem 14-tägigen Rhythmus die **Vernetzung der Teilprojekte** und den **Fortgang des Gesamtprojektes** auf der konkreten Stadtteilebene ab. Diese Anregungen werden an die entscheidungsvorbereitenden und entscheidungstragenden Gremien der städtischen Verwaltung weitergegeben. Auf der kommunalen Seite ist dies die **Projektentwicklungsgruppe**, in der die Projekte unter der Führung der Steuerungsgruppe zur Entscheidungsreife gebracht werden und dann das Projektmanagement übernimmt. Der endgültige Beschluss über die Realisierung der Projekte erfolgt über den Magistrat der Stadt Kassel.

Zur Information über den Stand der Planung und der Projekte sowie zur Diskussion der weiteren Arbeit werden die Projekte jeweils in einer öffentlichen Stadtteilkonferenz vorgestellt.

Abbildung 28: Steuerungsmodell des Kasseler Nordstadtprojektes



Quelle: Eigene Darstellung nach Stadt Kassel 2000a



### 3.3.2 Netzwerkarbeit im Stadtteil – Stadtplanung, Sozial- und Jugendplanung, Arbeitsmarktpolitik

Im Nordstadtprojekt werden durch vielfältige Instrumente unterschiedliche Akteure und Problemfelder **untereinander** und **miteinander vernetzt**. Dabei wird ein besonderer Wert auf die **Verstetigung einer verstärkten Bürgerbeteiligung** und **-mitwirkung** im Stadtteil gelegt. Dazu einige Beispiele für die **Vernetzung** innerhalb des Nordstadtprojektes:

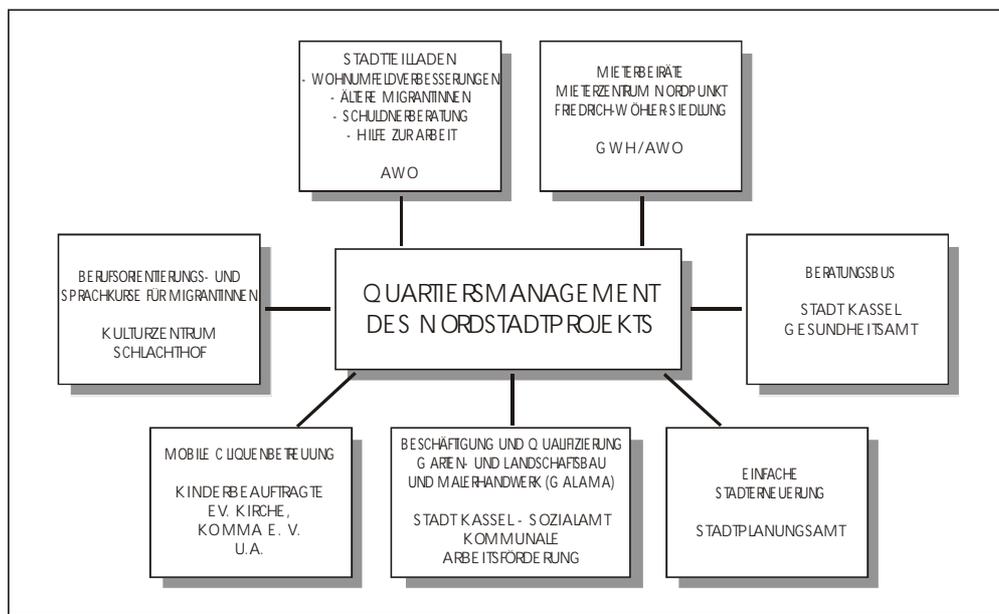
- **Stadtteilladen der Arbeiterwohlfahrt:** Im Stadtteilladen der AWO – seit dem Jahr 1998 im Zentrum der Nordstadt angesiedelt – werden unterschiedliche soziale Dienstleistungen angeboten:
  - ⇒ Erwachsenen- und Kinderbeteiligung bei Wohnumfeldverbesserungen,
  - ⇒ Seniorenarbeit mit älteren Migranten, sowie nicht zuletzt
  - ⇒ ein Beratungs- und Vermittlungsangebot „Hilfen zur Arbeit“ für von Sozialtransfers abhängige Menschen.Die AWO kooperiert dabei mit unterschiedlichen Akteuren, z. B. mit dem Mieterzentrum „Nordpunkt“ (s. u.), der Kommunalen Arbeitsförderungsgesellschaft, dem Kulturzentrum Schlachthof, den Kindertagesstätten und der evangelischen Kirche.
  
- **Mieterzentrum „Nordpunkt“:** Im Mieterzentrum findet mit der Unterstützung einer Sozialarbeiterin unter der gemeinsamen Trägerschaft der AWO und der Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft GWH ein Angebot an Kinder-, Jugend-, Alten- und Frauensozialarbeit statt. Unterstützt wird diese Arbeit durch den „Allgemeinen sozialen Dienst“, durch studentische Praktikanten des Fachbereichs „Sozialwesen der Gesamthochschule Kassel“, Honorarkräfte und ehrenamtliche Mitarbeiter.  
Der Mieterbeirat der Siedlung organisiert Mieterfeste und Spielplatzpatenschaften und hat in Absprache mit der GWH und der Stadt ein eigenes Müllkonzept erarbeitet. Zur Umsetzung von solchen Projekten werden Spenden- und Sponsorengelder gesammelt.
  
- **Kulturzentrum Schlachthof e. V.:** Im Kulturzentrum werden niedrigschwellige Sprach- und Berufsorientierungskurse speziell für Migrantinnen angeboten, unterstützt durch eine begleitende Kinderbetreuung. Die Angebote des Kulturzentrums für Jugendliche werden mit der Jugendarbeit des Mieterzentrums „Nordpunkt“ vernetzt, so dass keine Konkurrenzsituation oder sich überschneidende Angebote bestehen.
  
- **Kommunale Arbeitsförderung/Sozialamt:** Im Rahmen des Jugendsofortprogramms zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit werden im Zeitraum 1999/2000 drei Gruppen zu je sechs Jugendlichen berufsvorbereitend qualifiziert. Arbeitsgebiete sind dabei der Garten- und Landschaftsbau und das Malerhandwerk. Die Teilnehmer arbeiten überwiegend an Maßnahmen, die zur städtebaulichen Aufwertung der Nordstadt führen. Finanziert wird

die Maßnahme über ABM des Kasseler Arbeitsamtes und über Mittel des Haushaltstitels „Arbeit statt Sozialhilfe“ des Sozialamtes. Träger der Maßnahme ist die kommunale Arbeitsförderung.

Vernetzt werden im Rahmen der Maßnahme Akteure des Arbeitsamtes, des Sozialamtes, der GWH und des Planungs-, Umwelt- und Gartenamtes.

- **Planungsamt – Einfache Stadterneuerung:** Die im Rahmen des Landesprogramms „Einfache Stadterneuerung“ durchzuführenden städtebaulichen Projekte werden vom Runden Tisch angeregt, diskutiert und begleitet. Die Umsetzung der Projekte erfolgt durch städtische Ämter, durch private Akteure und die Wohnungswirtschaft unter Mitwirkung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Abbildung 29: Netzwerkarbeit im Nordstadtprojekt



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Stadt Kassel 2000a

### 3.4 Zusammenfassung

Während in der Hansestadt Hamburg oder in Nordrhein-Westfalen schon seit mehreren Jahren Erfahrungswerte hinsichtlich integrierter Landespolitiken gemacht werden können, bestehen in Hessen Erkenntnisse mit einer sozialintegrativen Stadtentwicklungspolitik im Sinne eines **integrierenden** und **vernetzenden, gebietsbezogenen Handlungsansatzes** hauptsächlich aufgrund von Modellprojekten, die im Rahmen des Landesprogramms zur „Einfachen Stadterneuerung“ gewonnen wurden. Das Bundesland Hessen bzw. das zuständige Ministerium für

Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMfWVL) formuliert in seinen Leitideen zur neuen Gemeinschaftsinitiative HEGISS, die im Rahmen der landespolitischen Ausgestaltung des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ entstanden ist, die in dieser Expertise diskutierten Problemstrukturen teilweise abweichend von anderen Landesprogrammen. Im Zentrum von HEGISS stehen die Ziele Entwicklung **selbständiger, lebensfähiger Stadtteilen, Stabilisierung** der soziokulturellen Lebensbedingungen, Vorbereitung von Maßnahmen, die einen erneute Verfall des Quartiers verhindern, die **Aktivierung der endogenen Potenziale** und die **Übernahme von Verantwortung** für Planung und Durchführung von Vorhaben durch die örtliche Gemeinschaft. Diese Ziele werden wiederum in fünf Bausteinen (Aktivierung der Bewohner und Verbesserung der Chancengleichheit, Stärkung der lokalen Wirtschaft, Verbesserung des sozialen und kulturellen Lebens im Stadtteil, städtebauliche Stabilisierung sowie Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen) operationalisiert. Während auch in Hessen erkannt wird, dass bestimmte soziale und ökonomische Problembereiche in bestimmten Stadtgebieten kumulieren, werden die Auswirkungen dieser Prozesse stark auf den wirtschaftlichen Standort des Bundeslandes projiziert. Demnach wird zum einen das Instrument der sozialintegrativen Stadterneuerung als ein Beitrag zur Stärkung der hessischen Städte im internationalen Wettbewerb gesehen, zum anderen soll die Anwendung des Programms dafür sorgen, die Rolle der Städte in Richtung eines volkswirtschaftlichen Wachstums und einer nachhaltigen marktgerechten Entwicklung zu stärken.

Die Städte als Räume der sozialen und kulturellen Integration zu stärken ist ein zentrales Anliegen der **Gemeinschaftsinitiative**. Diese will durch gesamtstädtische wie auch durch quartiersbezogene Handlungsansätze eine nachhaltige (hier formuliert als soziale, ökonomische und ökologische) Stadtentwicklung ermöglichen. Dabei definierte auch das Land Hessen seine Aufgaben: Sie bestehen in einem prioritären Einsatz von **Fördermitteln** des Landes, des Bundes und der EU in den am Programm beteiligten Stadtteilen, die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe sowie die Harmonisierung von **Förderbestimmungen** der verschiedenen Bundes-, Landes- und EU-Programme.

Die **Kasseler Nordstadt** ist nach Angaben lokaler Projektleiter ein typisches Beispiel für die obengenannten Entwicklungstendenzen. Dies liegt in positiver wie auch in negativer Hinsicht im Strukturwandel der letzten 10 Jahre mit Tendenzen der Deindustrialisierung, aber auch in der Wiedervereinigung Deutschlands begründet. Dies sind Aspekte, von denen die Nordstadt wie kein anderes Quartier in Kassel betroffen ist. Hohe Arbeitslosenzahlen, verbunden mit einer hohen Abhängigkeit von staatlichen Transferzahlungen sowie ein hoher Migrantenanteil verdeutlicht die sozialräumliche Polarisierung innerhalb des Stadtgebietes. Mängel in der Wohn- und Wohnumfeldsituation, hohe Verkehrsbelastungen sowie Veränderungsprozesse in der Wirtschaftsstruktur mit den oben beschriebenen sozialen Folgeprozessen ergänzen das Spektrum an Problembereichen innerhalb des Quartiers.

Bereits im Jahr 1997, also zwei Jahre vor Formulierung der Gemeinschaftsinitiative HEGISS, hat sich die Stadt Kassel entschlossen, einen **integrierten, bewohnerorientierten Handlungsansatz** zu verfolgen. Die quartiersbezogene Prozesssteuerung – von Impulsveranstaltungen über dialogische Planungsverfahren bis hin zu Qualifizierungs- und Beschäftigungsprojekten – ist dabei durch differenzierte Organisationsregelungen geprägt, die den üblicherweise verwendeten Begriff des „Stadtteilmanagements“ in unterschiedliche Handlungsebenen wie Projekt-, Stadtteil- und Quartiersmanagement unterteilt. Dabei übernehmen verschiedene Träger, die von Stadtteilläden und Mieterzentren über Kulturzentren bis hin zu Sozial- und Planungssämtern reichen, in einer netzwerkartigen Steuerungskonstellation die inhaltliche Ausgestaltung der jeweiligen **Managementform: Quartiersmanagement** meint dabei die Entwicklung quartiersnaher und bedarfsorientierter Angebote durch gemeinnützige Träger. **Stadtteilmanagement** steht für die dialogische Zusammenarbeit in einem mit Stadtteilakteuren besetzten Runden Tisch und die daraus resultierenden Projektempfehlungen. Das **Projektmanagement** wird durch Fachbehörden der städtischen Verwaltung gewährleistet und hat die vernetzte Organisation und Steuerung einzelner Projekte zum Inhalt.

Von großer ergänzender Bedeutung für die Quartiersentwicklung in der Kasseler Nordstadt ist die Arbeit von R. Keim und R. Neef „Ressourcen im Problemquartier“. Hier werden die oftmals vernachlässigten Potenziale eines Quartiers auf der Erwerbsebene und in den Bereichen der Sozialbeziehungen in den Vordergrund gestellt.

Das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ stellt die Grundlage für die Verstetigung integrierter Handlungsansätze in Hessen dar, die im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative HEGISS ihre landespolitische Antwort gefunden haben. Für das Kasseler Nordstadtprojekt bedeutet die Aufnahme als Modellgebiet in das Programm die Möglichkeit, über die eigentliche Förderung hinausgehende zusätzliche Mittel für eine kontinuierliche Erfolgskontrolle und Evaluierung des seit dem Jahr 1997 bestehenden integrativen Lösungsweges zu nutzen und somit weiterhin als ein Vorzeigeprojekt – was die Entwicklung von vernetzten Steuerungsinstrumenten auf der Quartiersebene, die Verzahnung von Landes- und Stadtpolitik, die Beteiligung von Betroffenen und die Verklammerung der unterschiedlichen lokalen Träger betrifft – in Hessen zu arbeiten. Auch am Beispiel der Kasseler Nordstadt ist zu beobachten, dass mit dem entwickelten „Nordstadtprojekt“ nicht die im Strukturwandel der Gesellschaft entstehenden Probleme gänzlich gelöst werden können. Dennoch hat das sehr differenziert gestaltete und gehandhabte Programm für eine Vielzahl engagierter lokaler Akteure **Vorbild-, Impuls- und Anstoßwirkungen** ausgelöst.

## 4. Sozialintegrative Stadtentwicklungspolitik in Ostdeutschland

### 4.1 Ausgangslage für die Stadterneuerungspolitik in Ostdeutschland

Die städtebauliche Vernachlässigung der **Innenstadtgebiete** zu Zeiten der ehemaligen DDR ist in den neuen Bundesländern als Gemeinsamkeit zu erkennen. Innenstadtnahe Wohngebiete fügten sich jahrzehntelang nicht in das Ziel der sozialistischen Wohnungspolitik, gleichen Wohnraum für alle Bürger zu schaffen (vgl. hier die klassische „Platte“, die auch im Kap. IV. 4.3 beschrieben wird), ein. Sie waren eher zum Abriss und Wiederaufbau im Rahmen des industriellen Wohnungsbaus bestimmt. Daraus resultiert in diesen innerstädtischen Gebieten ein hoher Instandhaltungs- und Modernisierungsbedarf.

Entsprechend weist dort die Ausstattung der Wohnungen in fast allen Bereichen des Siedlungsbaus erhebliche Mängel auf und entspricht nicht den gängigen Standards. Erst langsam und mit fortschreitender Klärung der Eigentumsverhältnisse, beginnen bauliche Erhaltungsmaßnahmen. Hinzu kommen die unzureichende Ausstattung mit soziokultureller Infrastruktur, ein Mangel an Grünflächen sowie starke Umwelt- und Verkehrsbelastungen (vgl. Toepe/Sander/Strauss 2000).

Die wirtschaftliche Lage in diesen Quartieren ist geprägt durch den Strukturwandel der neuen Bundesländer. Vielfach entstanden Gewerbebrachen, die nur schwer einer neuen Nutzung zuzuführen sind. Auch hier herrschen ein schlechter baulicher Zustand, eine unzureichende städtebauliche Ordnung und eine mangelhafte infrastrukturelle Ausstattung vor. Hinzu kommen die massiven Bevölkerungsverluste der letzten Jahre. Typisch ist auch die zunehmende Überalterung der Quartiere. Die Arbeitslosigkeit in diesen Räumen ist deutlich höher als im gesamtstädtischen Durchschnitt. Es besteht die Tendenz zur Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in diesen Quartieren. Armut und Suchtprobleme werden hier zunehmend erkennbar.

Die **Großwohnsiedlungen**, die Plattenbauten aus der Zeit der DDR sind aufgrund vielfältiger anderer Faktoren zu negativ bewerteten Siedlungsräumen geworden. Jahrzehntlang als *die* Wohnform in der DDR gepriesen, leiden sie heute unter enormen Bevölkerungsverlusten mit einer großen Zahl leerstehender Wohnungen, einer mangelhaften infrastrukturellen Versorgung sowie einer unzureichenden städtebaulichen Gestaltung.

Diese beiden Wohntypen – Plattenbauten und vernachlässigte Innenstadtquartiere – bilden in Ostdeutschland die Grundtypen eines „Stadtteils mit besonderem Entwicklungsbedarf“. Mittels integrierter Handlungs- und Steuerungsformen versucht die im folgenden dargestellte

„**Gemeinschaftsinitiative URBAN**“ der EU, die vielfältigen Benachteiligungen der innerstädtischen Gebiete anzugehen und abzumildern.

## 4.2 Das URBAN-Programm - Europäische Strukturpolitik in Ostdeutschland

Die Europäische Union<sup>17</sup> fördert im Rahmen von **Gemeinschaftsinitiativen** spezifische Maßnahmen, die im **besonderen Interesse der Gemeinschaft** liegen und zur Lösung **schwerwiegender Probleme bestimmter Regionstypen** beitragen. Ein kleiner Teil der Mittel der europäischen Strukturfonds (bisher 9 %) ist für alle Gemeinschaftsinitiativen vorgesehen (vgl. Toepel/Sander/Strauss 2000).

Eine davon ist **URBAN**. Sie verfolgt das Ziel, die Lebensqualität in den benachteiligten Stadtquartieren zu verbessern. Dabei wird ein Bündel von Projekten umgesetzt, in dem mittels eines **sozialintegrativen Handlungsansatzes** die Sanierung mangelhafter Infrastruktur und die Verbesserung der Umweltbedingungen mit wirtschafts- und arbeitsmarktbezogenen Aktionen verknüpft wird. In Ostdeutschland wurden acht Städte<sup>18</sup> für die URBAN-Förderung ausgewählt: Berlin, Brandenburg (Havel), Chemnitz, Erfurt, Halle (Saale), Magdeburg, Rostock und Zwickau. Für diese Städte wurden in den Jahren 1994 bis 1999 rund 83 Mrd. ECU aus dem EFRE und dem ESF bereitgestellt (vgl. ebd.).

Für die Umsetzung des URBAN-Ansatzes ist in den ostdeutschen Städte im Jahr 1999 eine **Zwischenevaluierung** der Gemeinschaftsinitiative URBAN durch das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU) sowie durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) vorgenommen worden. Ziel dieser Evaluierung war es, die **Wirksamkeit des Programms** zu untersuchen sowie Empfehlungen für zukünftige Fördermaßnahmen für städtische Problemgebiete zu formulieren. Dieses Kapitel stützt sich auch auf diese Zwischenevaluierung.

### Zielsetzung des URBAN-Ansatzes

Oberstes Ziel der Gemeinschaftsinitiative ist die Verbesserung der Lebensqualität für die Bevölkerung in den benachteiligten Quartieren, die kleinräumig abgegrenzt werden. Hierzu werden integrierte Maßnahmenbündel zur **wirtschaftlichen Entwicklung**, zur **sozialen Einglie-**

---

<sup>17</sup> Die wichtigsten Instrumente der Europäischen Union zur Überwindung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft sind die Strukturfonds: der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, Abt. Ausrichtung). Die Mittel werden im Rahmen von sechs Zielen eingesetzt, wobei die Ziel-1-Gebiete, zu denen die ostdeutschen Bundesländer zählen, die höchste Förderpriorität genießen.

<sup>18</sup> Hinzu kommen in Deutschland noch vier Städte in den alten Bundesländern (Kiel, Duisburg, Saarbrücken und Bremen).

**derung**, zur Verbesserung der **Umweltbedingungen** sowie zur Sanierung von **Infrastrukturen** gefördert. Die Projekte sollen **Vorbildcharakter** für andere Städte haben. Priorität erhalten **besonders innovative Projekte**, die sich in eine integrierte langfristige Strategie der städtischen Entwicklung einordnen (vgl. ebd.)

Die Förderung der Gemeinschaftsinitiative URBAN beinhaltet verschiedene Dimensionen: Zum einen stellt sie Anforderungen an die **Innovationsfähigkeit der Stadtverwaltungen**, zum anderen an die **integrierte Verknüpfung verschiedener Politikfelder**. Die Bündelung von Fördermitteln sowie die Einbeziehung der ansässigen Bevölkerung und verschiedener lokaler Akteure sind weitere Voraussetzungen, um im Rahmen des Programms Mittel zur Erneuerung der Problemquartiere zu erhalten.

Die Verfasser der **Zwischenevaluierung** haben unterschiedliche Umsetzungsansätze in den beteiligten Städten feststellen können. In einigen Stadtquartieren fördert URBAN ausschließlich einige wenige „Leuchtturmprojekte“ mit Ausstrahlungswirkung auf das Gesamtquartier (z.B. in Halle). In anderen Quartieren subventioniert die EU viele kleine und unterschiedliche Projekte im gesamten Quartier von lokaler und nachbarschaftlicher Bedeutung, um eine breitere Flächenwirkung direkt über die URBAN-Maßnahmen zu erreichen (z. B. in Rostock). Berlin, Magdeburg, Erfurt und Chemnitz sind Beispiele für eine Kombination beider Ansätze. In einigen Städten finanziert URBAN nur „Leuchtturmprojekte“, die Flächenwirkung auf das Quartier wird durch Mittel der Städtebauförderung erreicht (z. B. in Zwickau).

Die **Förderschwerpunkte** der einzelnen Städte weichen allerdings nicht wesentlich voneinander ab und lassen sich nach fünf grundsätzlichen Zielen klassifizieren:

- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten und lokale Schaffung von Arbeitsplätzen;
- Förderung der Humanressourcen;
- Verbesserung der soziokulturellen Infrastruktur;
- Verbesserung der Umweltbedingungen;
- Einbeziehung und Mobilisierung der einheimischen Bevölkerung.

Damit und mit der geplanten Mittelverteilung sollen die URBAN-Maßnahmen an den Problemschwerpunkten und Hauptdefiziten der Gebiete ansetzen. Die Entwicklung der sozioökonomischen Lage in den Städten und Stadtvierteln gibt nach Angaben der Autoren der Zwischenevaluierung „keinen Anlass für eine andere Orientierung der Programme“ (vgl. ebd.).

Typisch für die einzelnen lokalen URBAN-Programme ist die Einbeziehung vieler verschiedener **Akteure** (unterschiedliche Dezernate bzw. Abteilungen in der Stadtverwaltung, externe Projektmanager, Ministerien des jeweiligen Bundeslandes) und der hohe Stellenwert der **Bürgerbeteiligung** im Stadtquartier. Dabei unterscheiden sich die Organisationsstrukturen sowie die lokale Beteiligung in den einzelnen Bundesländern bzw. Städten. Der **horizontale** (zwischen einzelnen Verwaltungen und Ämtern in der Stadt) und der **vertikale** (zwischen Kommune und Land) **Koordinierungsaufwand** sowie die **Kooperationsbereitschaft** zwi-

schen einzelnen Ebenen (Verwaltungen, Träger, Projektmanagement) sind sehr unterschiedlich ausgeprägt. Der **integrierte Ansatz** wird durch die Bündelung von Mitteln und Maßnahmen in Problemquartieren und das **multisektorale** Herangehen bestimmt. Er umfasst dabei das Zusammenwirken verschiedener Politikfelder (unter anderem Arbeitsförderung, Wirtschaft, Verkehr, Sicherheit, Familien- und Jugendhilfe, Umweltschutz, Kultur und Freizeit). Erfolgsbedingung für die Verwirklichung eines solchen integrierten Ansatzes ist eine zentrale Koordination in einer Hand, mit der dieser Ansatz gezielt umgesetzt wird. Der neue Programmansatz der deutschen Städtebauförderung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ spiegelt somit im wesentlichen den integrierten Handlungsansatz von URBAN wider (vgl. dazu auch Kap. I).

Für die Konzentration der Förderung haben sich **kleinräumige städtische Einheiten** als sinnvoll herausgestellt. Sie erhöhen die Chancen für eine sichtbare Aufwertung dieser Quartiere. Das relativ geringe **Volumen** der URBAN-Förderung erfordert die **Konzentration** auf ein begrenztes Stadtquartier, da die Förderung sonst nicht wirkungsvoll ist. Erst durch diese Konzentration wird der integrierte Ansatz der beiden Strukturfonds und darüber hinaus auch die Kombination mit anderen nationalen Fördertöpfen umsetzbar (vgl. ebd.).

Prinzipiell war das URBAN-Programm für einen Zeitraum von 1994 bis 1999 vorgesehen. Die Fortführung des integrierten URBAN-Ansatzes zur Stadtentwicklung wird auch nach dem Jahr 1999 grundsätzlich als empfehlenswert betrachtet. Die neuen Bundesländer bleiben nach dem Jahr 2000 Ziel-1-Region der europäischen Strukturfondsförderung, so dass auf die Integration des URBAN-Ansatzes in die Regelförderung des EFRE und ESF ein besonderer Wert gelegt werden muss.

## 4.3 Die Landesinitiative URBAN 21 – Stadterneuerungspolitik in Sachsen-Anhalt

### 4.3.1 Zielsetzung der Landesinitiative

Aus den in Kap. IV.4.1 beschriebenen unterschiedlichen Gründen sind sozialräumliche Polarisierungs- und Ausgrenzungstendenzen auch in Sachsen-Anhalt zu beobachten. Die dortige Landesregierung hat daher im Mai des Jahres 1999 die Landesinitiative URBAN 21 beschlossen, „um durch gezielte, ressortübergreifende Maßnahmen den Erneuerungsbedarf in ausgewählten Stadtteilen abbauen zu helfen und dabei insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigungssituation in diesen Problemgebieten zu verbessern“ (Land Sachsen-Anhalt 1999, S. 1).

Das Land Sachsen-Anhalt setzt dabei den Anspruch der EU-Strukturfondsverordnung und der dazu erlassenen Leitlinien zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie die im „Aktionsrahmen nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ genannten Leitziele (vgl. auch Europäische Union 1999) um. Die Initiative URBAN 21 hat somit einen engen inhaltlichen und fachlichen Bezug zu europäischen Förderprogrammen bezüglich folgender Zielsetzungen:

- Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstandes und der Beschäftigung in den Städten;
- Förderung der Chancengleichheit, sozialer Eingliederung und Entwicklung in städtischen Quartieren;
- Schutz der städtischen und globalen Umwelt: hin zu lokaler, regionaler und globaler Nachhaltigkeit;
- Beitrag zu einem guten Stadteilmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, und nicht zuletzt eine
- städtebauliche Verbesserung.

Im Rahmen von URBAN 21 werden nur Maßnahmen und Projekte gefördert, die im Sinne eines **integrierten Handlungsansatzes mindestens zwei der Leitziele** abdecken. **Eindimensionale** Projekte haben „keine Chance auf Anerkennung“ (vgl. ebd.).

Zur Begleitung der Landesinitiative hat sich ein **Arbeitskreis** gebildet, der sich aus Vertretern der beteiligten Fachressorts, der Regierungspräsidien, des Städte- und Gemeindebundes, der wohnungswirtschaftlichen Landesverbände und eines wissenschaftlichen Begleitinstitutes zusammensetzt. Dieser Arbeitskreis entscheidet – im Einvernehmen mit den jeweiligen Fondsverwaltern und der „IMA Programmierung“ – über die Auswahl der zu fördernden URBAN 21-Konzepte (vgl. hierzu auch die Aufgaben der INTERMAG in Nordrhein-Westfalen).

Hinsichtlich der Fördermodalitäten „geht das Land Sachsen-Anhalt grundsätzlich davon aus, dass die vorhandenen Bundes- und Landesförderungsmöglichkeiten und die EU-Strukturfonds integriert genutzt werden“ (ebd., S.10). Dies bedeutet, dass URBAN 21 kein neues Förderprogramm darstellt, sondern dass vielmehr die Finanzierung stadtteilbezogener Maßnahmen und Projekte durch die Bündelung und Verknüpfung unterschiedlicher Fördertöpfe (der Wirtschaftsförderung, der Städtebauförderung, der Qualifizierungsförderung und des Umweltschutzes) sichergestellt wird. Dabei sollen die EU-Strukturfonds und die Fördermittel des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ ebenfalls in URBAN 21 begleitend integriert werden (vgl. ebd.).

#### 4.3.2 Stadtteilbezogene Umsetzung von URBAN 21 am Beispiel Halle-Silberhöhe

Die Stadt Halle hat für ihren Stadtteil Silberhöhe zum Januar 2000 einen Förderantrag für URBAN 21 in Form eines Maßnahmenkataloges erarbeitet. Dieser bildet die Grundlage für die folgenden Ausführungen (vgl. Stadt Halle 2000).

Silberhöhe – Modellgebiet für das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ – ist der am dichtesten besiedelte Stadtteil in Halle. Mit über 14.000 Wohneinheiten und über 26.000 Einwohnern stellt er ein klassisches Beispiel für die vielfältigen städtebaulichen und sozialen Probleme einer typischen Großwohnsiedlung der ehemaligen DDR dar. Diese Hauptprobleme des Stadtteils und seiner Bewohner sind:

- enorme Bevölkerungsverluste (in den letzten Jahren bei -29 %) aufgrund fehlender Arbeitsplatzmöglichkeiten in Halle bzw. aufgrund der Abwanderung mobiler und besser verdienender Gruppen ins Umland (Eigenheimwunsch), einhergehend mit einem großen Wohnungsleerstand und einem regionalen Überangebot an Wohnungen;
- Überalterung der Bevölkerung aufgrund des Wegzugs junger Familien;
- überdurchschnittliche Arbeitslosenquote (25,6%);
- mangelhafte Qualität, Quantität und Zielgruppenausrichtung sozialer, kultureller und bildungsbezogener Infrastruktur, sowie ein
- einseitiger städtebaulicher Entwurf mit bis zu 9-geschossige Plattenbauten.

Die Leitziele der Stadtteilarbeit sind durch die Landesinitiative URBAN 21 vorgeschrieben (vgl. Kap. IV.4.3.1.). In Halle-Silberhöhe werden diese inhaltlichen Oberziele **lokalbezogen** differenziert und den **örtlichen Bedarfen** angepasst. Als ein Hauptanliegen sollen dabei hohe **Beschäftigungswirkungen** während der Projektumsetzung durch

- flankierende Qualifizierungsmaßnahmen,
- Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsverfahren und
- eine Impulsgebung für neue Arbeitsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt erreicht werden.

Der Antrag zur Aufnahme des Stadtteils Halle-Silberhöhe in die Landesinitiative URBAN 21 **erweitert** die **vorliegenden Erneuerungsansätze**<sup>19</sup>. Für die zukünftige Entwicklung des Stadtteils werden durch den vorliegenden Maßnahmenkatalog folgende Elemente genannt (vgl. ebd., S. 9):

- Beauftragung eines Gebietsmanagers (s. Kasten „Aufgaben eines Gebietsmanagements“); Abstimmung der Planungen und Maßnahmen im Rahmen eines Quartiersmanagements mit allen beteiligten Akteuren;

---

<sup>19</sup> Zu nennen wären hier ein im Jahr 1998 eingerichteter Arbeitskreis als Element einer transparenten und auf Beteiligung setzenden Stadtentwicklung sowie die Erarbeitung eines städtebaulichen Leitbildes.

- Regelmäßige Durchführung von Stadtteilarbeitskreisen mit Vertretern der Bewohner, von Initiativen und Vertretern der Stadtverwaltung sowie die Ausrichtung von Stadtteilversammlungen;
- Einrichtung eines URBAN-Centrums oder Stadtteilbüros;
- Fortschreibung eines Vorhaben-, Kosten- und Finanzierungsplanes, sowie
- Umsetzung von Maßnahmen durch die verschiedenen Akteure des Stadtteils (Wohnungsunternehmen, Ämter der Stadtverwaltung, Vereine, Verbände, Gewerbetreibende oder Händler).

#### Aufgaben eines Gebietsmanagements in Halle-Silberhöhe

Die Stadt Halle vertritt die Ansicht, dass ein **wirkungsvolles Quartiersmanagement nicht ausschließlich durch eine Institution allein** geleistet werden kann. Die Kapazitäten einer Stadtverwaltung würden dem Anforderungsprofil eines Quartiersmanagements nicht zur genüge reichen. Daher ist ein „nicht durch die tägliche Routine einer Verwaltung belasteter Blick einer fachlichen Institution von außen“ als eine Art „**Treuhänder für den Stadtteil**“ für die Entwicklung eines quartiersbezogenen Managements erforderlich (vgl. ebd.).

Als wesentliche Aufgabe eines **Quartiersmanagers** wird die Begleitung der Umsetzung der zum URBAN 21-Konzept gehörenden Projekte genannt. Dies beinhaltet die Überprüfung des Um-

setzungsstandes und des Mittelflusses, die Sicherstellung der Beteiligung aller einzubeziehenden Akteure einschließlich der Bewohner sowie die Fortschreibung des URBAN-Konzeptes als Ergebnis des Prozesses der Stadtteilentwicklung. Als ein wesentliches Element des Gebietsmanagements wird die Verknüpfung der Arbeit mit bestehenden Initiativen und die Einbeziehung der Bewohner in den Prozess der Stadtteilentwicklung gesehen. Ein eigens dafür einzurichtendes **Stadtteilbüro**, verknüpft mit einem soziokulturellen Angebot, soll einerseits die Vernetzung der Akteure und die Bewohnerbeteiligung sicherstellen, andererseits auch alle öffentlich zugänglichen Informationen im Sinne eines **Beratungsangebotes** zur Verfügung stellen.

Der neu formierte Stadtteilarbeitskreis Silberhöhe soll ein wichtiger Partner des Gebietsmanagements werden. In ihm diskutieren die Ämter der Stadtverwaltung, die lokalen Initiativen und das Gebietsmanagement die Schritte zur Weiterentwicklung des Stadtteils. Um arbeitsfähig zu bleiben, wird die Anzahl der teilnehmenden Akteure begrenzt und je nach Bedarf um zusätzliche Akteure erweitert.

Zusätzlich werden in wenigstens einmal jährlich stattfindenden Stadtteilversammlungen die wesentlichen Eckpunkte der Arbeit für das Gebiet den Bewohnern vorgestellt. Einladende Akteure sind die Stadt und der Gebietsmanager. Teilnehmende Akteure sind die Dezernenten sowie Ansprechpartner der Stadtverwaltung und der Wohnungseigentümer.

## 4.4 Fallbeispiele aus Leipzig/Sachsen

Die Stadtentwicklung in Leipzig hat sich nach der Wende in zwei Geschwindigkeiten vollzogen. Neben erheblichen Teilerfolgen in vielen Bereichen (vgl. Leipzig als „Boomtown des Ostens“ mit touristischen Attraktionen und vielfältigen baulichen und kulturellen Sehenswürdigkeiten; großflächige, zu 2/3 abgeschlossene Sanierung der vom Verfall bedrohten Gründerzeitquartiere) sind neue, teilweise gravierende strukturelle Probleme entstanden (vgl. Stadt Leipzig, S. 2):

- Leipzig als schrumpfende Stadt (Wohnungsleerstand bis zu 40 % in den Gründerzeitquartieren, baulicher Verfall, Verödung wenig attraktiver Stadtteile mit zunehmenden Ausgrenzungs- und Segregationstendenzen);
- rückläufiger Kapitaltransfer (z. B. aufgrund des Wegfalls von Investitionen durch nicht mehr vorhandene Steuerabschreibungsmöglichkeiten), sowie nicht zuletzt
- Schwäche der lokalen Ökonomie (z. B. durch die tendenziell ansteigende hohe Arbeitslosigkeit, die Abwanderung finanziell bessergestellter Bewohnergruppen in die „Guten Adressen“ oder die Belastung der Bauwirtschaft durch den Rückgang von Sanierungstätigkeiten).

Die Stadt Leipzig hat infolge dieser Problemstrukturen ein dichtes Netz bau- und planungsrechtlicher sowie sozialer Programme als Grundlage einer sozialen Stadterneuerungspolitik entwickelt. Sie zielen auf eine „sozialräumlich orientierte, aktiv gestaltende Stadtpolitik“ ab (ebd., S. 3). Sie lassen sich vorrangig mit zwei Handlungslinien beschreiben:

- Entwicklung und verstärkte Zusammenarbeit aller Ressorts im Rahmen einer sozialen Kommunalpolitik durch die Bündelung der Ansätze „Vor-Ort“, sowie
- Entwicklung lebendiger Stadtviertel durch die Aktivierung lokaler Akteure und endogener Potenziale auf der Grundlage einer problem- und ressourcenorientierten Stadtteilentwicklung.

### 4.4.1 Programmelemente der sozialintegrativen Stadtentwicklungspolitik in Leipzig

#### **Gesamtprogramm „Neue Gründerzeit“**

Zur Bewältigung der innerstädtischen Probleme in den vorwiegend gründerzeitlich geprägten Altbaubeständen hat die Stadt Leipzig ein integriertes Programm entwickelt, welches zur Bündelung der auf diese Stadtteile gerichteten Aktivitäten der Stadtverwaltung und ihrer Kooperationspartner führen soll.

Ursprünglich war das Programm auf die bauliche Erneuerung der Stadtteile ausgerichtet. Da sich aber viele Probleme in den Innenstädten auch in sozialen und ökonomischen Bereichen entfalten, wurde das in erster Linie nicht als Förder- und Investitionsprogramm gedachte Konzept auf diese Bereiche im Sinne eines **Aktivierungsansatzes** weiterentwickelt. Es geht dabei um die Schaffung von Voraussetzungen für eine sich **selbst tragende Stadtteilentwicklung** und die Stärkung der **lokalen Akteure**. „Die Verwaltung will dabei Anstöße geben, das entsprechende Umfeld schaffen, Aktivitäten zusammenführen und zielgerichtet unterstützen“ (vgl. ebd.). Aufgabenfelder sind z. B. „Neue Nutzung für alte Häuser“, „Grüne Gründerzeit“, „Soziale Stadterneuerung und Beschäftigung“.

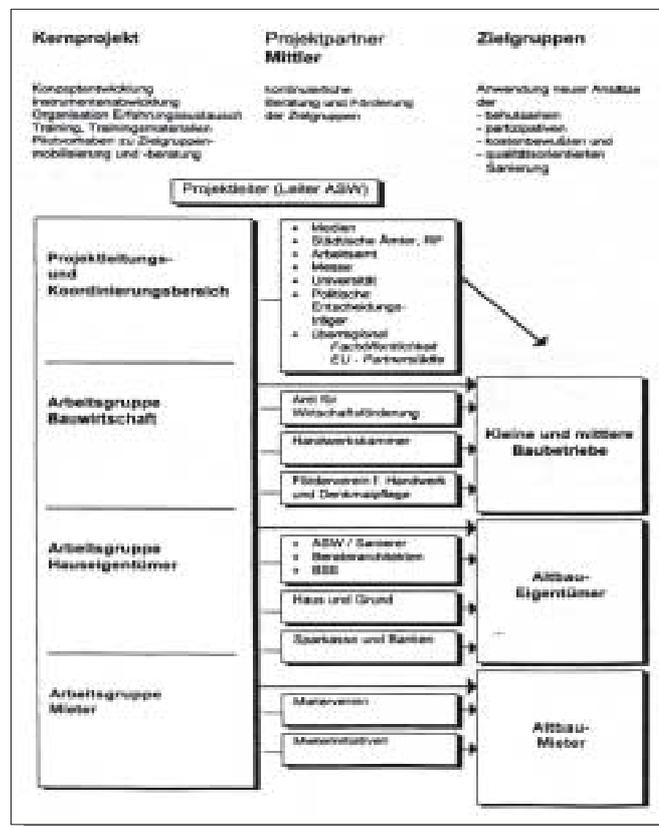
## Pilotprojekt „Behutsame Stadterneuerung“

Das städtische Pilotprojekt „Behutsame Stadterneuerung“ (SPP) setzt an den Problemen der vom Abriss bedrohten Leipziger Wohnhäuser und deren Bewohner an. Es knüpft an bereits bestehende Handlungsansätze an und versteht sich dabei „als Katalysator und Beförderer von Stadterneuerungsaktivitäten“ (Lang 1999, S. 187).

Mittels eines interdisziplinären Projektteams, das mit finanzieller Unterstützung durch die Europäische Kommission seit Anfang des Jahres 1998 an der Entwicklung und Förderung neuer Lösungsansätze zur „Behutsamen Stadterneuerung“ arbeitet, werden folgende Hauptaufgabenfelder bearbeitet:

- Entwicklung einer Sanierungsstrategie;
- Grundlagenarbeit für die lokale und überregionale Politikberatung;
- Werbe- und öffentlichkeitswirksame Aktivitäten;
- Erfahrungsaustausch auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene;
- Entwicklung neuer Kooperationsformen zwischen Eigentümern und Mietern, sowie ein
- umfassendes Beratungsangebot für die Bauwirtschaft zur Steigerung der Konkurrenzfähigkeit.

Abbildung 30: Organisation des Pilotprojektes „Behutsame Stadterneuerung“



Quelle: Stadt Leipzig 2000



Zur gemeinsamen Themen- und Problemdiskussion wurde das „Forum Leipzig-Grünau“ gegründet. Dort sollen Lösungsvorschläge „spielerisch“ erarbeitet werden. Die Moderation des Forums erfolgt über einen externen Moderator (vgl. ebd.).

#### 4.4.2 Umsetzung eines lokalbezogenen integrierten Handlungsansatzes<sup>20</sup>

##### **Rahmenbedingungen**

Die spezifische Situation im Leipziger Osten ist gekennzeichnet durch eine räumliche Konzentration sozialer, ökonomischer und städtebaulicher Problemlagen, die „zu einem Entwicklungsrückstand gegenüber der Gesamtstadt und zu benachteiligenden Rahmenbedingungen für eine auf den eigenen Potenzialen aufbauenden Entwicklung führen“ (vgl. Stadt Leipzig 1999, S. 8). Problematische Bedingungen sind nach Angaben der Stadt Leipzig in den Bereichen:

- Bevölkerungsentwicklung (Abwanderungen von 1990 bis 1999 blockweise bis zu 60 % bei gleichzeitiger Zuwanderung einkommensschwacher Haushalte),
- Sozialstruktur (überdurchschnittliche Anteile an Arbeitslosen, Alleinerziehenden, Sozialhilfeempfängern, gewaltbereiter Jugendlicher oder Verweigerung an politischer Beteiligung),
- funktionale Qualität (hohe Leerstandsrate, ungenügend gestalteter öffentlicher Raum, mangelhafte Angebotsqualität oder weitgehendes Fehlen soziokultureller Angebote),
- lokale Ökonomie (geringes Arbeitsplatzangebot, ungünstige Gewerbeflächensituation, Defizite im Service und Marketing, Bandzentren mit fehlenden Schwerpunkten), und
- Wohn- und Wohnumfeldbedingungen (hoch verdichtete Quartiere mit defizitärer Ausstattung, Baulücken an Hauptverkehrsstraßen, hoher Versiegelungsgrad, geringes und minderwertiges Grünflächenangebot, Brachflächen mit ruinösen Beständen) festzustellen. Zusätzlich ist in den östlichen Stadtteilen ein Sanierungsrückstand gegenüber anderen Stadtteilen zu beobachten (vgl. ebd.).

Das Handlungskonzept zur Anmeldung für das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ spricht aber auch von vorhandenen Potenzialen, die für lokale Stadtteilarbeit wichtige Handlungsansätze liefern. Diese sind:

- ein sich im Aufbau befindliches Quartiersmanagement in Volkmarisdorf;
- bestehende Organisationen mit sozialem Engagement sowohl in kommunaler als auch in kirchlicher Trägerschaft;
- Flächen mit hohem Entwicklungspotenzial für die Verbesserung der Freiraumqualitäten und der Grünflächenvernetzung;

---

<sup>20</sup> am Beispiel „Leipziger Osten“, Modellgebiet des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“. Das Fördergebiet umfasst die Stadtteile Neustadt-Neuschönefeld und Volkmarisdorf sowie Teile der Ortsteile Reudnitz und Anger-Crottendorf und ist ein gründerzeitliches Altbauquartier.

- vielfältige Planungsgrundlagen und umfangreiche rechtliche Instrumente in Sanierungsgebieten;
- gute Einbindung in das ÖPNV-Netz, sowie nicht zuletzt
- existierende kooperative Zusammenschlüsse der dortigen Einzelhändler.

### Entwicklungsziele und Kernprojekte

Da sich die Planungen zur integrierten Erneuerung des Stadtgebietes erst in der Anfangsphase befinden, sind noch keine abgestimmten Entwicklungsziele formuliert worden. Um nicht einer breiten Diskussion im Gebiet die Grundlage zu entziehen, werden im Handlungskonzept ansatzweise folgende grobe Zielbereiche genannt (vgl. ebd., S.12):

- Überwindung des Negativimages und Stärkung der lokalen Identität;
- Stabilisierung der Sozialstruktur;
- Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur;
- Verbesserung der Wohnqualität, hier insbesondere des Wohnumfeldes;
- Entwicklung differenzierter Wohnungsangebote und Stabilisierung der Wohnungsnachfrage;
- Qualifizierung der arbeitssuchenden Menschen;
- Belebung der lokalen Ökonomie, und
- Entwicklung der zentralen Bereiche zu leistungsstarke und identifikationsstiftenden Kernbereichen.

Zur Erreichung der Ziele sollen als Umsetzungsinstrument sogenannte „Kernprojekte“ herangezogen werden. In diesem Zusammenhang wird betont, dass mit diesen Kernprojekten Voraussetzungen für den Einsatz privater finanzieller Mittel oder den effektiveren Einsatz von Mitteln vorhandener Förderprogramme und Etats geschaffen werden sollen, so dass keine dauerhafte Abhängigkeit von Mitteln des Programms „Die soziale Stadt“ entsteht. Weitere Kriterien, die solche Kernprojekte auszeichnen sollen, sind (vgl. ebd., S. 14):

- ein pilothafter, innovativer Handlungsansatz;
- die Entwicklung von Projekten als Reaktion auf die obengenannten Hauptprobleme der Stadtteile;
- die Schaffung von Synergieeffekten durch enge räumliche Eingrenzung, und nicht zuletzt
- ein Aufbau auf vorhandenen endogenen Potentialen und Ansätzen.

### Umsetzung eines quartiersbezogenen Steuerungsmodells

Das Handlungskonzept nennt drei Kernpunkte für die Organisationsstruktur einer integrierten Stadtteilentwicklung:

#### 1. Forum „Leipziger Osten“

Ähnlich der Aufgabenstruktur des Arbeitskreises Bismarck/Schalke-Nord in Gelsenkirchen (vgl. Kap. IV.1.3) oder des Luruper Forums in Hamburg (vgl. Kap. IV.2.3) stehen im Forum „Leipziger Osten“ die Diskussion von Entwicklungszielen, die Ableitung von Handlungsansätzen sowie die Prioritätensetzung im Vordergrund. Die Aussagen des Forums haben dabei „Vorschlagscharakter“ und sollen öffentlich bewertet werden.

Teilnehmende Personen sind Vertreter unterschiedlicher Akteursgruppen wie Mieter, Hauseigentümer, städtische Verwaltung, Politik, soziale Einrichtungen, Bürgervereine, Kinder und Jugendliche.

#### 2. Stadtteilmoderation

Die Stadtteilmoderation soll die regelmäßige Auswertung und Organisation des Forums vornehmen. Er erfüllt somit eine wichtige Koordinierungsfunktion. Außerdem ist sie für

- die Herstellung von Querbezügen von Projekten und Vernetzung der Stadtteilarbeit,
- den Kontakt mit der Bevölkerung, und nicht zuletzt für
- die Aktivierung einer breiten Öffentlichkeit zur Mitwirkung am Stadteilerneuerungsprozess verantwortlich.

#### 3. Verwaltungsinterne Koordinierung

Zur Abstimmung der beteiligten Fachressorts hat sich eine Arbeitsgruppe „Soziale Stadtentwicklung“ gebildet. Diese hält auch Kontakt zum Oberbürgermeister in Form von regelmäßigen Berichten im Rahmen der Dienstberatung. Teilnehmende Personen sind je ein Vertreter der Dezernate Umwelt, Ordnung, Wohnen, des Dezernates Jugend, Schule und Sport, des Dezernates Planung und Bau sowie der Dezernate Kultur und Wirtschaft.

Zur Finanzierung des integrierten Handlungsansatzes lässt sich festhalten, dass viele der Kernprojekte aus Mitteln der Städtebauförderung des Bundes im Rahmen des Neuen Programms „Soziale Stadt“ getragen werden. Darüber hinaus kommen auch Mittel der europäischen Strukturfonds, Städtebaufördermittel des Freistaates Sachsen sowie privater Sponsoren und Investoren zum Einsatz.

## 4.5 Zusammenfassung

Die besonderen **Problemlagen** in bestimmten Stadtquartieren in Ostdeutschland weichen von westdeutschen Lebensverhältnissen in den Städten z. T. erheblich ab. Vor allem die negativen Wanderungsbilanzen, die z. T. schlechten Umwelt- und technischen Versorgungsbedingungen, die hohen Wohnungsleerstände in den Plattenbausiedlungen, aber auch die Leerstände in

den gründerzeitlichen, städtebaulich vernachlässigten Altbauvierteln, sowie die strukturell bedingte, noch höher als in Westdeutschland liegende Arbeitslosenquote sind hier im Besonderen zu nennen. Ursachen hierfür liegen in der Gesellschaftspolitik der Deutschen Demokratischen Republik, in der Bauweise ihrer Siedlungen und der Geringschätzung gründerzeitlicher Bausubstanz.

Erfahrungen mit integrierten Handlungsansätzen bestehen in Ostdeutschland hauptsächlich aufgrund der **Gemeinschaftsinitiative „URBAN“**. Im Rahmen speziell dieser Gemeinschaftsinitiative werden in den ausgewählten Siedlungsräumen mittels eines sozialintegrativen Handlungsansatzes die Sanierung mangelhafter Infrastruktur und die Verbesserung der Umweltbedingungen mit wirtschafts- und arbeitsmarktbezogenen Aktionen verknüpft. Weitere Ziele von URBAN sind die Einrichtung, Entwicklung und Stärkung neuer Tätigkeitsfelder sowie die lokale Schaffung von Arbeitsplätzen, die Förderung der Humanressourcen sowie die Verbesserung der soziokulturellen Infrastruktur unter Einbeziehung und Mobilisierung der einheimischen Bevölkerung. Den ostdeutschen Regionen werden dabei als sogenannte Ziel-1-Gebiete der EU ein besonderer Fördervorrang eingeräumt.

Die **Gemeinschaftsinitiative URBAN** stellt ein wichtiges Steuerungsinstrumentarium dar, mit dem Veränderungsimpulse in städtische Quartiere getragen und gestärkt werden können. Über die **Kofinanzierung** tauchen aber auch andere wichtige Instrumentarien der Statterneuerung auf, da die „Aktionen, die Gegenstand einer Kofinanzierung durch die Strukturfonds sind, gemäß Artikel 7 der Koordinierungsverordnung den Gemeinschaftspolitiken und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften entsprechen müssen“ (vgl. Toepel/Sander/Strauss 2000, S. XII ff. und 52 ff.). Vor diesem Hintergrund können auch kommunale Handlungsfelder und politische Schwerpunktsetzungen umstrukturiert werden.

**Eigenständige Landesprogramme** (z. B. die Initiative **URBAN 21** in Sachsen-Anhalt) befinden sich in Ostdeutschland erst in der „Startphase“, nicht zuletzt angeregt durch das Bundesländer-Programm „Die soziale Stadt“. In vielen Städten der neuen Bundesländer arbeiten heute Planungsfachleute aus Westdeutschland. So besteht häufig eine große Nähe zu in den alten Bundesländern entwickelten Steuerungsinstrumenten und den mit ihnen gemachten Erfahrungen. Entsprechend sind über die Erfolge landespolitischer Programme nur sehr vorläufige Aussagen zu treffen.

So ist in **Sachsen-Anhalt** und hier explizit in **Halle-Silberhöhe**, einem Siedlungsraum, in dem die Initiative „URBAN 21“ ihre lokale Umsetzung fand, eine inhaltliche Nähe zu westdeutschen Politikansätzen, z. B. nordrhein-westfälischen Steuerungsinstrumenten zu beobachten. Diese Nähe bezieht sich u. a. auf das Einsetzen eines Gebietsmanagers und dessen Aufgabenprofil, die Instrumentalisierung des Erneuerungsprozesses durch Arbeitsgruppen und Arbeitskreise sowie die Einbindung der Bewohner im Rahmen von Stadtteilkonferenzen. Durch diesen Steuerungsansatz sollen Probleme wie z. B. die monotone Siedlungsstruktur, die Abwanderung mobiler und besserverdienender Gruppen ins Umland, daraus resultierende

Wohnungsleerstände mit einem regionalen Überangebot an Wohnungen, die Überalterung der Bevölkerung aufgrund des Wegzugs junger Familien, die überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote sowie die mangelhafte Qualität, Quantität und Zielgruppenausrichtung sozialer, kultureller und bildungsbezogener Infrastruktur abgeschwächt werden.

Die starke Ausrichtung auf Förderprogramme der EU bildet allerdings einen wichtigen Unterschied zu den nordrhein-westfälischen Programmelementen (das bereits angesprochene Fallbeispiel Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord zählt zu den sogenannten Ziel-2-Gebieten in Westdeutschland). Ebenso differiert die Schwerpunktsetzung in den Bereichen „Ökologie“ und „Nachhaltigkeit“ von Programmansätzen in den westdeutschen Bundesländern. Häufig werden diese Themenbereiche in den dortigen einzelnen Stadtteilprogrammen nicht in dieser expliziten Formulierung benannt, sondern sind eher in andere Handlungsschwerpunkte integriert (z. B. in die bauliche Erneuerung oder in die Wohnumfeldverbesserung oder Innenhofumgestaltung).

In **Sachsen** wurde bis zum heutigen Zeitpunkt noch keine eigenständige Landespolitik formuliert. Die Stadt Leipzig hat aber infolge differenzierter Problemstrukturen (städtebauliche Missstände, Wohnungsleerstände, rückläufiger Kapitaltransfer, Schwächen der lokalen Ökonomie, Abwanderung finanziell bessergestellter Bewohnergruppen oder hohe Arbeitslosigkeit) mit dem Gesamtprogramm „**Neue Gründerzeit**“ ein dichtes Netz bau- und planungsrechtlicher sowie sozialer Programme als Grundlage einer sozialen Stadterneuerungspolitik entwickelt. Gerichtet auf eine sozialräumlich orientierte, aktiv gestaltende Stadtpolitik werden dort z. B. mittels des Modellprojektes zur „behutsamen Stadterneuerung“ Handlungsansätze verfolgt, welche durch eine lokalbezogene Bündelung der Aktivitäten eine verstärkte Zusammenarbeit von Fachressorts im Sinne einer „integrierten Stadtentwicklungsplanung“ erreichen sollen. Durch die Aktivierung lokaler Akteure und endogener Potenziale als netzwerkartiges Steuerungsinstrument wird die Entwicklung „lebendiger“ Stadtviertel angestrebt.

Die lokale Umsetzung einer solchen integrierten Stadtentwicklungsplanung im Leipziger Osten weist in ihrer organisatorischen Struktur ebenfalls Ähnlichkeiten zu vergleichbaren Programmen anderer, insbesondere westdeutscher Bundesländer bzw. Stadtteile auf. Dies trifft vor allem hinsichtlich der Organisationsregelungen in Form von **Foren** (vgl. in Leipzig das „Forum Grünau“) oder von **verwaltungsinternen Koordinierungsgruppen** zu. Als Besonderheit können die sogenannten „**Kernprojekte**“ betrachtet werden, welche eine dauerhafte Abhängigkeit von Mitteln des Programms „Die soziale Stadt“ durch die Einbeziehung privater finanzieller Mittel oder den effektiveren Einsatz von Geldern vorhandener Förderprogramme und Etats verhindern sollen. Im Zentrum der Arbeit stehen hier Aufgaben wie die Stärkung der lokalen Identität, die Stabilisierung der Sozialstruktur, die Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur, die Verbesserung der Wohnqualität (hier insbesondere des Wohnumfeldes), die Entwicklung differenzierter Wohnungsangebote, die Stabilisierung der Wohnungsnachfrage, die Qualifizierung der arbeitssuchenden Menschen, die Belebung der

lokalen Ökonomie und die Entwicklung der Quartierszentren zu leistungsstarken und identifikationsstiftenden Kernbereichen. Mit diesen Projekten wird zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Blick auf eine langfristige Perspektive gerichtet, was z. B. das Ausbleiben der öffentlichen Mittel nach einem bestimmten Zeitraum betrifft.

Große Bedeutung wird auch weiterhin den Mitteln aus den europäischen Strukturfonds zur Verbesserung der Lebensbedingungen in ostdeutschen Städten und dort in bestimmten Quartieren zuzumessen sein.

Insgesamt scheint sich in den Städten der neuen Bundesländer eine gewisse Konsolidierung der Lebensverhältnisse abzuzeichnen. Einen wichtigen Anteil haben dabei sicher die EU-Programme und deren Fortentwicklung im Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Durch das letztere Programm besteht für die Städte in den neuen Bundesländern die Möglichkeit, von den vielen Erfahrungen, die in westdeutschen Städten bei der Bekämpfung von sozialer Ungleichheit gemacht wurden (z. B. bei der Bürgerbeteiligung, der Bündelung von Fachpolitiken oder bei der Entwicklung eines Fördermixes), zu profitieren. Dabei besteht aber auch die Gefahr, dass eines der positiven Kernelemente dieses Programms, die bewohnernahe und problemspezifische Programmformulierung in den Hintergrund tritt. Gerade in ostdeutschen Städten ist es von großer Bedeutung, die Programme auf die Spezifik der Probleme (Abwanderung von insbesondere jungen Haushalten, Leerstände, Umgang mit der gründerzeitlichen Bausubstanz und den Plattenbauten der DDR und Aufbau einer sich selbst tragenden Ökonomie) hin zu gestalten.

## V. Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Einblicke und Ausblicke

„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“! Dieses Handlungsfeld resultiert aus einer Reihe unterschiedlicher Entwicklungsprozesse, die in bestimmten städtischen Quartieren zu einer problematischen Ausgangslage geführt haben. Die **Adressaten** der Bemühungen, „Problemstadtteile“ langfristig und kontinuierlich aufzuwerten und zu stabilisieren, bleiben deren **Bewohner** sowie **die vor Ort tätigen Akteure**.

Wie in Kapitel I angedeutet wurde, bestimmen sowohl großräumliche Faktoren des Strukturwandels als auch kleinräumliche Spaltungs- und Segregationsprozesse die Bildung von kumulativ benachteiligten Stadtvierteln. Sie können mittels herkömmlicher sektoraler Lösungsansätze nicht mehr adäquat entwickelt und erneuert werden. Das beschriebene „Wechselwirkungsverhältnis aus globalen, nationalen, regionalen und lokalen Bestimmungsfaktoren“ hat dort zu einer vielfältigen baulichen, sozialen und ökonomischen Abwärtsspirale geführt. Sie scheint am ehesten durch **sozialintegrative Handlungsansätze** mittels der Verknüpfung verschiedener Politikfelder und Akteurskonstellationen durchbrochen werden zu können.

Die mit dieser Expertise – in aller gebotenen Kürze – aufgezeigten Instrumente und Verfahren verdeutlichen die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten eines **integrierten Politikansatzes**. Diese werden nun abschließend zusammengefasst. Dabei wird ein besonderer Wert auf das Herausarbeiten von Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Steuerungsinstrumente und der Organisationsstrukturen, auf die „**Lerneffekte**“ aus den in- und ausländischen Programmen sowie auf die Untersuchung von Übertragungsmöglichkeiten für das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ gelegt.

### 1. Entwicklungsverläufe integrierter Politikansätze

Die beschriebenen sozialintegrativen Stadtentwicklungsprogramme haben sich sehr ungleichzeitig entwickelt. Während man bereits in den 70er Jahren in den Niederlanden erkannt hat, dass kurzfristige, sektorale Erneuerungsansätze auf lange Sicht keine kontinuierliche Aufwertung nach sich ziehen, oder Mitte der 80er Jahre in England „Estate Action-Programme“ auf den Weg gebracht worden sind, begann man in Deutschland erst Anfang der 90er Jahre nach neuen Lösungsmöglichkeiten zur Bekämpfung von fortschreitenden Abwärts- und Spaltungstendenzen industrialisierter Großstädte zu forschen.

Die Niederlande haben bereits im Jahr 1985 mit dem „PCG-beleids“ ein mit dem Handlungsprogramm NRW für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ vergleichbares Förderprogramm entwickelt. Mit der Politik der Sozialen Erneuerung wurde ein Programm geschaffen, das für alle Gemeinden offen stand und somit nicht nur auf bestimmte – in diesem Fall „privilegierte“ - Quartiere begrenzt war. Die aktuelle nationale „Großstadtpolitik“ bedeutet im Vergleich zu bundesdeutschen Verhältnissen einen Entwicklungsvorsprung.

Das Land Nordrhein-Westfalen griff mit dem integrierten Handlungsprogramm **„Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“** im Jahr 1993 dem heutigen Bund-Länder-Programm **„Die soziale Stadt“** inhaltlich vor, indem es die Schlagworte **„Bündelung der Ressourcen“**, **„Verknüpfung unterschiedlicher Politikfelder auf der lokalen Ebene“** und **„integrierte Stadtentwicklung“** als erstes Bundesland in Deutschland zu einem programmatischen Leitziel vereint hat. Der Stadtstaat Hamburg begann unwesentlich später, erkennbare sozialräumliche Probleme, die hauptsächlich die Bewohner und die lokalen Unternehmen in bestimmten „Pilotgebieten“ betrafen, im Rahmen eines modellhaften, integrierten Handlungsansatzes zu bekämpfen. Der Begriff **„Armutsbekämpfung“** führte zu einer auf beschäftigungs- und wohnungspolitische Maßnahmen konzentrierte Vorgehensweise. Inzwischen wurde in Hamburg das Programm **„Soziale Stadtentwicklung“** auf den Weg gebracht, mit Hilfe dessen eine qualitative (durch zwei unterschiedliche Programmsäulen) und quantitative (keine Beschränkung auf Pilotgebiete) Erweiterung erreicht werden konnte.

Andere Bundesländer beginnen – angeregt durch das Programm „Die soziale Stadt“ – in jüngster Zeit, integrierte Landesprogramme zu konzipieren. So wurden in Hessen mehrere kommunale Modellprojekte entwickelt, von denen insbesondere das Nordstadtprojekt in Kassel hervorzuheben ist. Die durch das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ angeregte **Landesinitiative „HEGISS“** hat dort – neben anderen Programmen wie der „Einfachen Stadterneuerung“ – die städtebauliche, soziale, ökonomische und ökologische Aufwertung besonders benachteiligter Stadtgebiete zum Ziel.

Mit den westdeutschen Landesprogrammen wurden auch die **zentralen Steuerungsqualitäten** – wie vertikale und horizontale Vernetzung der Programme, Fördermix, Fördervorrang, ressortübergreifende Politikformen, Vernetzung lokaler Akteure, Beteiligung und Aktivierung der Bürger, Steigerung endogener Potentiale, Entwicklung und Einrichtung intermediärer Organisationen – weiterentwickelt. Die Weiterentwicklung dieser **weichen und harten Steuerungsinstrumente** bedeutet jeweils auch eine Intensivierung **demokratischer Strukturen** bzw. **demokratischer Handlungs- und Verhaltensweisen**. Gerade die Übertragung und ortsspezifische Weiterentwicklung demokratischer Kulturen in ostdeutschen Städten könnten den Kommunen der neuen Bundesländer weitere Entwicklungsdynamik verleihen.

## 2. Steuerungsnetzwerke – Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Die Vielzahl integrierter Entwicklungsstrategien im In- und Ausland führte zu ganz unterschiedlichen Steuerungsformen. Dies betrifft vor allem Unterschiede zwischen deutschen und ausländischen Handlungsansätzen.

Bestimmende Faktoren der englischen Stadterneuerungspolitik sind der **Wettbewerbscharakter** der Programme sowie die **intensive Ausrichtung auf den privaten Sektor**. Der zuletzt genannte Aspekt gilt insbesondere für die Regierungszeit der konservativen Partei. Durch diesen Sektor sollten vor allem Investitionen in die Stadtteile gebracht werden, um die von öffentlicher Hand und durch private Initiativen initiierten Projekte und Maßnahmen zu finanzieren. Die Abhängigkeit der Stadterneuerung von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und dem Investitionsverhalten privater Unternehmen ist dabei allerdings als Nachteil zu bewerten. Durch das von T. Blair eingeführte Programm „New Deal“ als **Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik** und als **nationale Aufgabe** wird heute ein größeres Augenmerk auf die **intensive Beteiligung der Bewohner** gelegt. Die Schaffung einer „Social Exclusion Unit“, die direkt dem Premierminister unterstellt ist und gebündeltes Fachwissen in den vertikal und horizontal vernetzten Programmprozess einfließen lässt, hat dabei zu einer systematischen Vernetzung mit der regionalen und lokalen Ebene geführt. In den sogenannten Pathfinder-Stadtteilen werden modellhaft experimentelle „New-Deal-Projekte“ umgesetzt.

Die eher zentralstaatliche Ausrichtung der **französischen Erneuerungspolitik** ist durch die Einbindung unterschiedlicher öffentlicher Gremien und Politikformen eine Steuerungsform, die Kontinuität in den Erneuerungsprozess fließen lässt. Sie bedeutet aber oftmals eine Erschwerung der **Beteiligung der Bürger**. Dies wird bei den Vertragsaushandlungen durch die starke **Stellung der lokalen Politik** (des Bürgermeisters) und die oft undurchschaubare **Anzahl der Gremien** deutlich.

In den **Niederlanden** führten Begriffe wie „lokale Maßarbeit“ und „städtisches beheer“ als Steuerungsinstrumente zu einer sich verändernden Planungskultur. Ein starker Bewohnerbezug, die Einbindung der Stadtteilbevölkerung in den Planungsprozess, der dezentrale Aufbau von Organisationsstrukturen in den Quartieren – mit Einflussmöglichkeiten der Bevölkerung – sowie eine sehr differenzierte Raumbewertung sind die Schlaglichter der niederländischen Entwicklungspolitiken. Bemerkenswert ist nicht zuletzt ein eigens eingerichtetes „Ministerium für Großstadtpolitik“.

Die in dieser Expertise behandelten deutschen Stadterneuerungsprogramme sind am ehesten mit dem Begriff „**lokale Partnerschaften**“ zu charakterisieren. Die wesentlichen Steuerungsinstrumente sind:

- ein starker Quartiers- und Bewohnerbezug der integrierten Handlungsprogramme;
- eine Verlagerung der Schwerpunktsetzungen: weniger bauliche, als vielmehr soziale Problemlösungsansätze;
- eine Akzeptanz örtlicher Gestaltungsspielräume im übergeordneten Handlungsprogramm;
- eine dezentrale Projektorganisation in Form von „Stadtteilbüros“ (vgl. z. B. das Stadtteilbüro Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord oder das URBAN-Centrum im Stadtteil Silberhöhe/Halle): Sie stellen das Quartiers- bzw. Stadtteilmanagement mit all seinen Aufgaben sicher und dienen als „Anlaufstelle“ für die Bewohner;
- behörden- bzw. fachübergreifende Koordinierungsstrukturen zur Vernetzung der unterschiedlichen fachlichen Ressorts auf der Landesebene (vgl. z. B. die INTERMAG in NRW, die behördenübergreifende Koordinierungsgruppe in Hamburg oder die Arbeitsgemeinschaft HEGISS in Hessen) und der Kommunalebene (vgl. z. B. die kommunale Projektentwicklungsgruppe in Kassel oder ämterübergreifende Arbeitskreise in Bismarck/Schalke-Nord);
- die Einrichtung von Stadtteilarbeitskreisen (z. B. das Luruper Forum, das Forum „Leipziger Osten“ oder der AK Bismarck/Schalke-Nord) zur Diskussion von Projekten, Austausch der Akteure und Beratung der zukünftigen Stadtteilentwicklung mit allen beteiligten Fachämtern und Stadtteilakteuren;
- Potenzialanalysen im Quartier (z. B. in Kassel);
- regelmäßige Stadtteilkonferenzen und Beteiligungsangebote zur Bürgeraktivierung, und nicht zuletzt
- eine Verknüpfung unterschiedlicher Politikfelder zu sogenannten „Mehrzielprojekten“ und eine Bündelung der vorhandenen Förderprogramme.

Obwohl sich vor allem die neueren Handlungskonzepte inhaltlich sehr ähneln, lassen sich auch hier Unterschiede erkennen:

- die Unterscheidung von Projekt-, Stadtteil- und Quartiersmanagement in Kassel;
- die Einbeziehung planungsrechtlicher Instrumente des Sanierungsrechts durch die erste Programmsäule des Hamburgischen Entwicklungskonzeptes, sowie die Entwicklung
- verlässlicher, jährlich aufzustellender und fortzuschreibender Finanzierungs- und Zeitpläne in Form „integrierter Handlungskonzepte“ in NRW.

Gerade mit dem Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ könnte in relativ kurzer Zeit der – medialvermittelte – Versuch gelingen, die Steuerungsnetzwerke, Förderrichtlinien, integrierten Politikformen oder Akteurskonstellationen auf ein „hohes Niveau“ zu bringen. Dabei kann – bezogen auf die Bewältigung zentraler Probleme – aber auch eine gewisse Nivellierung der Lösungsansätze eintreten. Anders ausgedrückt könnte so die Gefahr entstehen, dass die Spezifik der Quartiersprobleme wie z. B. in Ostdeutschland nicht mehr adäquat angegriffen werden können.

### 3. „Lernpunkte“ aus dem In- und Ausland

In gestraffter Form werden nun die wesentlichen „Lernpunkte“ zur Weiterentwicklung eines sozialintegrativen Handlungsansatzes aus den unterschiedlichen dargestellten Programmen erläutert.

#### Stärkung der Gestaltungskompetenzen in den Stadtteilen

Die Intensivierung eigener Handlungskompetenzen auf der Stadtteilebene hat mit den „Hamburgischen Verfügungsfonds“ und dem Ansatz des „Stedelijk beheer“ in den **Niederlanden** belegt, dass eine wirkungsvolle, schnell und klientelnah umzusetzende lokale Stadtteilarbeit auch auf relativ „kleine“, schnell verfügbare Geldmittel angewiesen ist.

Mit den Verfügungsfonds geht die Gestaltungsmacht der Hamburger Projektentwickler über die der Akteure der Stadtteilbüros in NRW oder des Stadtteilmanagements in Hessen hinaus. Die Vermittlung von Fördermitteln für sozialintegrative Projekte oder kleinere bauliche Verbesserungen ohne komplizierte Bewilligungsverfahren stellt somit einen wichtigen Beitrag zu einer bewohner- und projektorientierten Erneuerungsarbeit dar.

Der Ansatz eines „beheers“ in den Niederlanden konnte durch die Übertragung von **Entscheidungskompetenzen** an die **Bewohner** die Kluft zwischen Bürger, Politik und Verwaltung verringern und das Interesse an Strategien der Quartiersentwicklung insgesamt vergrößern.

#### Wettbewerbe und Einbindung privater Investoren

In **England** hat die Tradition der Einbindung privater Investoren als „lokale Maßarbeit“ die Einbindung der Bewohnerschaft und der lokalen Behörden über einen langen Zeitraum erschwert. Dies führte zu der Notwendigkeit, dass eine Beteiligung von Akteuren nicht ausreicht, wenn bereits großzügige Investoren für die Umsetzung lokaler Projekte gefunden wurden.

Die Ausrichtung der Förderprogramme als Wettbewerb führte in England zu einem effizienten Mitteleinsatz, da die „Projektgewinner“ dieser Wettbewerbe durch ein vorliegendes Finanzierungskonzept auch zügig umsetzbar waren. Eine Ausrichtung auf Förderwettbewerbe bedarf allerdings rahmensetzender, projektübergreifender und integrativer Planungs- und Entwicklungskonzepte, um die Gesamtentwicklung des Stadtteils positiv zu beeinflussen.

## Vertragliche Vereinbarungen

Die **Stadtverträge in Frankreich** sind als ein Instrument für die räumliche Konzentration von Fördermitteln zur Bekämpfung quartierspezifischer Problemlagen zu verstehen. Dies geschieht in diesem Fall durch eine große Flexibilität beim Mitteleinsatz. Sie erlauben dabei einen höheren **Eigenspielraum** auf lokaler Ebene hinsichtlich ihrer Erstellung, Aushandlung und Umsetzung.

In den **Niederlanden** werden durch die Verwaltungsvereinbarungen zwischen Reich und Kommunen im Rahmen der aktuellen Großstadtpolitik die übergeordneten Leitlinien festgelegt. Dabei wird aber genügend Spielraum zur Ausgestaltung einer lokalen Erneuerungsstrategie gelassen.

## Prozessbegleitendes Monitoring und die Entwicklung von Evaluierungsverfahren

Eine kontinuierliche Bewertung des Umsetzungsstandes und der Zielerreichung der Programme ist eine Voraussetzung für die langfristige Entwicklung und die Wirksamkeit des verfolgten Ansatzes. Ein interessantes Konzept hierzu findet sich – neben den Evaluierungsverfahren der Hamburgischen „Sozialen Stadtentwicklung“ – vor allem in den **Niederlanden**: Die im Rahmen der Großstadtpolitik entworfenen Evaluierungsverfahren sind ausdifferenziert gestaltet und decken dabei mehrere Ebenen ab:

- Auditingverfahren durch die Überprüfung der Umsetzung mittels neutraler **Besuchskommissionen**;
- **Selbstanalyse** auf Seiten der Kommunen;
- **jährliche Monitoringberichte durch externe Institute** auf Grundlage einer zu Beginn durchgeführten „**Nullpunktmessung**“; jährliche Veröffentlichung der Ergebnisse in einem „Jahrbuch Großstadtpolitik“, sowie nicht zuletzt
- Analyse und Bewertung der administrativen Aspekte durch unabhängige Institutionen.

Durch vielfältige Zielvorgaben, die mittels der Verträge zwischen den Kommunen und der Regierung getroffen werden, entsteht in den Niederlanden ein ausführlicher **Zielkatalog** mit entsprechenden Umsetzungskriterien, der eine wirkungsvolle Evaluierung – als ein wichtiges Element der **Programmsteuerung** – erst ermöglicht.

In NRW dagegen findet nach einem sechsjährigen Programmverlauf erst jetzt eine Zwischenbewertung der integrierten Ansätze aller beteiligten Stadtteile durch ein **landeseigenes Institut** (dem ILS) statt.



## Entwicklung der endogenen Potentiale

Wie die verschiedenen Fallbeispiele der Expertise zeigen, können die Bewohnerpotentiale am ehesten durch dezentrale Koordinierungsinstanzen geweckt und aktiviert werden. Die Förderung lokaler Ökonomie zur Schaffung eines aktiveren Wirtschaftslebens und einer verbesserten ökonomischen Ausgangslage in den Stadtteilen stellt ein wichtiges Handlungsfeld bei der Erneuerung von Problemquartieren dar. Durch die Einbeziehung der vor Ort tätigen sozialen und kulturellen Einrichtungen erhöht sich die Möglichkeit einer Verstetigung des Erneuerungsprozesses und somit eine kontinuierliche Verbesserung der Lebensbedingungen in den Stadtteilen.

## Umwelt und Ökologie

Der Bereich „Umwelt und Ökologie“ wird häufig in das Feld der „Baulichen Erneuerung“ (hier: des Wohnumfeldes) integriert. Durch die Verfahren in Ostdeutschland im Rahmen des URBAN-Programms wurde die ökologische Komponente einer Erneuerung von benachteiligten Stadtteilen hervorgehoben. Zu nennen ist hier insbesondere die Landesinitiative „URBAN 21“, die sich dem Schutz der städtischen und globalen Umwelt, hin zu einer lokalen, regionalen und globalen Nachhaltigkeit schon auf der Stadtteilebene verschrieben hat.

## Lernen von den europäischen Nachbarn

Obwohl die beobachteten westeuropäischen Länder Niederland, Frankreich oder England institutionell anders verfasst sind als Deutschland, sollte auf der Ebene der deutschen Bundesländer intensiver mit den **Erfahrungen der Nachbarn** experimentiert werden. Wir erinnern hier nochmals an Experimente mit **Stadtverträgen** oder mit städtischen **Redynamisierungszonen** in Frankreich, an die **Wettbewerbsidee** und die Einbeziehung der **Privatwirtschaft** in Strategien der Quartierserneuerung in England oder an die Idee „**autonomer Verfügungsfonds**“, „**Monitoringverfahren**“ oder die Einbeziehung „**geographischer Informationssysteme**“ bei der Quartiersanalyse in den Niederlanden. Gerade unter sich verstärkenden Migrationsprozessen, einer Globalisierung der Welt und einer gewissen „Gleichrichtung“ des gesellschaftlichen Strukturwandels nähern sich die Problemlagen in europäischen Städten immer weiter an. Ein **Wettbewerb** um die sinnvollsten, innovativsten Lösungsansätze zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit wäre sehr zu begrüßen.

## 4. Ausblick

Was in den benachteiligten Stadtquartieren fehlt, hängt stark von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten ab. Im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ ist es deshalb erforderlich, Handlungskompetenzen in die Stadtteile zu delegieren und bewohnergetragene Strukturen zu unterstützen. Die nach wie vor starke Ausrichtung der Programme auf **investive** Maßnahmen sollte nicht **darüber** hinweg täuschen, dass es gerade die **sozioökonomischen Faktoren** sind, die einen Stadtteil zu einem benachteiligten Quartier machen.

Die **Implementation** der Landesprogramme hat dazu geführt, dass integrierte Ansätze verstärkt in den beteiligten Kommunen umgesetzt worden sind und den politisch-administrativen Alltag verändern. Somit stellen sie auch für die Zukunft einen wichtigen handlungsorientierten Beitrag für eine sozialintegrative Stadtteilentwicklung dar. In ihrer jetzigen Form fallen sie aber durch einen noch zu geringen gesamtstädtischen Bezug auf. Das Beispiel der aktuellen Großstadtpolitik aus den **Niederlanden** hat gezeigt, dass dort integrierte Ansätze auf kommunaler Ebene in mehreren Quartieren und auf Reichsebene in allen größeren Städten umgesetzt werden können.

Eine differenziertere **Problem- und Potenzialanalyse** im Vorfeld der Anmeldung zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ oder zu den jeweiligen Landesprogrammen ergäbe die Möglichkeit, kleinräumigere Problembereiche zu identifizieren, um so die Fördermittel effektiv und zielgerichtet einsetzen zu können.

Vor diesem Hintergrund besteht ein großer Forschungsbedarf bezüglich des Programms „Die soziale Stadt“ insbesondere dort, wo es um die Potenziale, Chancen, Interessen und Bedürfnisse der negativ Betroffenen geht. Mit einer immer deutlicher in den Vordergrund tretenden „**angebotsorientierten Politik**“ nehmen die Prekarisierung städtischer Lebensweisen und die Schwierigkeiten sozialräumlicher Integration zu. Parallel hierzu verfallen „**nachfrageorientierte Politikstrukturen**“ und somit die Integrationsmöglichkeiten vieler Bürger. Das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ sollte daher nicht zu einem „**Armutsprogramm**“ verkürzt, sondern – gesellschaftstheoretisch begründet – zu einer **eigenständigen und zukunftsfähigen Politikform** weiterentwickelt werden.

Bereits bei den einzelnen Länderprogrammen wurde ein **Evaluierungsdefizit** auffällig. Man weiß heute relativ wenig über die Wirkungsweise der weit ausdifferenzierten und mit viel Geld aus **Steuermitteln** ausgestatteten Steuerungsprogramme. Die Evaluierung sollte einerseits aus grundsätzlichen Gründen der sozialen Gerechtigkeit, der effektiven und zielgenauen Mittelverwendung und der Eignung der einzelnen Steuerungsinstrumente, andererseits aus Gründen einer sinnvollen „Fortschreibung“ des Programms „Die soziale Stadt“ intensiviert werden.

# Anhang

## A.1 Literatur

**Alisch, M. (1998):** Stadtteilmanagement – Voraussetzungen und Chancen für Die soziale Stadt. Opladen.

**Alisch, M. (1999):** Hamburger Erfahrungen mit sozialer Stadtentwicklung – Das Rahmenkonzept zur Armutsbekämpfung. In: Fallstudien NRW, Hamburg, Berlin und Leipzig. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Städtische Lebenswelten und neue Armut“. Band 4. Dortmund.

**Alisch, M. (1999):** Quartiersmanagement als Qualitätsbegriff – Vortrag im 397. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin. Berlin.

**Alisch, M., Dangschat, J. (1998):** Armut und soziale Integration – Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen.

**Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.) (1994):** Jahrbuch Stadterneuerung 1994. Berlin.

**Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.) (1996):** Jahrbuch Stadterneuerung 1996. Berlin.

**Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.) (1998):** Jahrbuch Stadterneuerung 1998. Berlin.

**ARGEBAU - Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen (2000):** Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, Zweite Fassung vom 1. Februar 2000. In: DIFU (Hrsg.): Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Berlin (Eigenverlag).

**Beck-Texte im dtv (Hrsg.) (1998):** BauGB 28. Auflage in der Fassung vom 27.08.1997, Nördlingen.

**Beck, U. (1997):** Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung. Frankfurt am Main.

**Becker, H., Löhr, R.-P. (2000):** „Soziale Stadt“ - Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 10-11/2000. 3.März 2000, S. 22-29.

**Berg, L. van den, Braun, E., Meer, J. van der (1998):** National urban policies in the European Union. Responses to urban issues in the fifteen member states.

**Berking, H., Neckel, S. (1990):** Die Politik der Lebensstile in einem Berliner Bezirk - Zu einigen Formen nachtraditionaler Vergemeinschaftung. In: Berger, P.A., Hradil, S. (Hrsg.): Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile. Göttingen, S. 481-500.

**Bersani, C. (1997):** Historique de l'urbanisme et évolution de l'aménagement en France. Colloque Cracovie 21 et 22 avril 1997. Les outils d'opérationnel français, intérêts et limites d'une application en Pologne. Cracovie.

**Boos-Krüger, A. (2000):** Gemeinwesenarbeit zwischen Sozialplanung und sozialer Arbeit – neue Ansätze zur Stadtteilentwicklung. Vortragsmanuskript im Rahmen des Sozialpolitischen Kolloquiums am Fachbereich Sozialwesen, GH Kassel. Kassel.

**Boxtel, Dr. R. van (1999):** Großstadtpolitik in den Niederlanden – Redebeitrag zur Auftaktveranstaltung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ am 05.07.1999. Berlin.

**Brevan, C. (1999):** Les sites pilotes de préfiguration des contrats de ville XIIème Plan, Repères. Site [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr).

**Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (1999):** Neues Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ hilft gefährdeten Stadtteilen durch integrative Förderung – Pressemitteilung. Bonn.

**Caroli, I. (2000):** Bündelung der Ressourcen im Rahmen des Nordstadtprojektes Kassel. Vortrag anlässlich der Konferenz zur Starterkonferenz des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ am 01./02. März 2000. Berlin.

**Cavallier, G., Mehan, P. (1999):** Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000 – 2006). Rapport final. Paris-La Défense.

**Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006.** In: Journal officiel de la République Française.

**Comité interministériel des villes (1998):** Une nouvelle ambition pour les villes. Le Comité interministériel des villes du 2 décembre 1998. Service de presse. Paris.

**Comité interministériel des villes (1999):** Service de presse du 14 décembre 1999.

**Dangschat, J. (1999):** Modernisierte Stadt – Gespaltene Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Opladen.

**Dangschat, J., Alisch, M. (1994):** Ziele und Strukturen einer Stadtentwicklung des Sozialen Ausgleichs in Hamburg. In: Froessler, R., u. a. (Hrsg.): Lokale Partnerschaften – Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Stadtforschung aktuell. Band 45. Basel. Boston. Berlin.

**De Zeeuw, Charissa (1997):** The Single Regeneration Budget and The City Challenge Initiative. London.

**Délégation Interministérielle à la Ville (1993):** Les contrats de ville du XI. Plan. Service Information Communication Presse. Paris.

**Délégation Interministérielle à la ville (1999a):** La politique de la ville depuis 1977. Centres des ressources. Paris.

**Délégation interministérielle à la ville (1999b):** Politique de la ville et habitat. Conjuguer droit au logement et droit à la ville. Service Information Communication Presse. Paris.

**Délégation interministérielle à la ville (2000):** Une nouvelle ambition pour la politique de la ville. Service Information Communication Presse. La Plaine Saint-Denis. Site [www.ville.gouv.fr](http://www.ville.gouv.fr).

**Department of Environment, Transport and the Regions (DETR) (1997):** Bidding guidance (Round 4). London.

**Department of Environment, Transport and the Regions (DETR) (1999):** New Deal for Communities: An Overview. Site [www.detr.gov.uk](http://www.detr.gov.uk).

**Department of Environment, Transport and the Regions (DETR) (2000):** Regeneration Research Summary: City Challenge - Final National Evaluation. Site [www.detr.gov.uk](http://www.detr.gov.uk).

**Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) (1998):** Städtebauförderung und Ressourcenbündelung - Expertise zur Vorbereitung eines Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Berlin (Eigenverlag).

**Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) (1999):** Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Band 1. Berlin (Eigenverlag).

**Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) (2000):** Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Programmgrundlagen. Band 3. Berlin (Eigenverlag).

**Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1999):** Zwischenbilanz des Einsatzes der EU-Strukturfonds im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete (URBAN) in den deutschen Ziel-1-Gebieten. Berlin.

**Döhne, H.-J., Walter, K. (1999):** Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik. In: DifU (Hrsg.): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“. Berlin (Eigenverlag).

**Dossier de Colloque (1999):** Vaulx-en-Velin: une gestion urbaine de proximité. In *Renouveler nos villes pour mieux vivre ensemble*. Rencontre nationale des acteurs de la ville, 9 et 10 décembre 1999 à Vaulx-en-Velin, Atelier 1, 5, Vaulx-en-Velin. Lyon.

**Dossier de presse - 2 février 2000:** Présentation du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbain en Conseil des ministres Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Secrétariat d'État au Logement. Paris.

**Echelmeyer, K., Kurth, D. (1998):** Wohnungsbestandspolitik und Stadterneuerung – Strategien der Stadterneuerung – Planer-Reader, Fachgebiet STB, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund. Dortmund.

**Europäische Kommission (1994):** Mitteilung an die Mitgliedsstaaten zur Festlegung von Leitlinien für die von ihnen zu erstellenden Operationellen Programme im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete (URBAN). Abl. der EG C 180 vom 1.7.1994, S. 6-9.

**Europäische Union (1999):** Nachhaltige Stadtentwicklung in der EU – Ein Aktionsrahmen. Luxemburg.

**Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung (1999a):** Fallstudien NRW, Hamburg, Leipzig. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Städtische Lebenswelten und neue Armut“. Band 3. (Fakultät Raumplanung der Universität) Dortmund.

**Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung (1999b):** Länder-Expertisen Europa und USA. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Städtische Lebenswelten und neue Armut“. Band 5. (Fakultät Raumplanung der Universität) Dortmund.

**Fassbinder, H. (1997):** Auf dem Weg zu einem funktionierenden städtischen Gemeinwesen: Von Stadterneuerung zu städtischem beheer. In: *Einübung in kooperative Planung*. Hamburg.

**Fassbinder, H. (o. J.):** Stedebouw in verandering. o. O.

**Fédération nationale des agences d'urbanisme (1999a):** Douze propositions pour une ville renouvelée. Site: [www.Fnau.org](http://www.Fnau.org). Paris.

**Fédération nationale des agences d'urbanisme (1999b):** La Fnau et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements. Les dossiers Fnau N° 2 juin 1999. Paris.

**Freie Hansestadt Hamburg (1999a):** Soziale Stadtteilentwicklung – Das Programm. Hamburg.

**Freie Hansestadt Hamburg (1999b):** Stadtviertel in Bewegung – Katalog zur Ausstellung „Soziale Stadtteilentwicklung“ im Rathaus. Hamburg.

**Freie und Hansestadt Hamburg (2000):** Das Hamburger Programm zur Sozialen Stadtteilentwicklung – Bericht zur Programmsteuerung und –organisation. In: Deutsches Institut für Urbanistik (DI-fU): Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Programmgrundlagen Band 3. Berlin (Eigenverlag).

**Froessler, R. (1995):** Die integrierte Erneuerung benachteiligter Stadtquartiere in den Niederlanden. Dortmund.

**Froessler, R. (1999):** Expertise Großbritannien. In: Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung (1999): Städtische Lebenswelten und Neue Armut: Länder-Expertisen Europa und USA. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Städtische Lebenswelten und neue Armut“. Band 5. Dortmund.

**Froessler, R. (1999):** Expertise Niederlande. In: Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung (1999): Städtische Lebenswelten und Neue Armut: Länder-Expertisen Europa und USA. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Städtische Lebenswelten und neue Armut“. Band 5. Dortmund.

**Froessler, R., u. a. (Hrsg.) (1994a):** Lokale Partnerschaften – Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Stadtforschung aktuell. Band 45. Basel. Boston. Berlin.

**Froessler, R., u. a. (Hrsg.) (1994b):** Stadtviertel in der Krise – Innovative Ansätze zu einer integrierten Quartiersentwicklung in Europa. ILS-Schriften Band 87. Dortmund.

**Ganser, K., Sieverts, T. (1993):** Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Em-scher Park und darüber hinaus – Planungskulturen in der BR Deutschland. In: Keller. Koch. Selle (Hrsg.): Planungskulturen in Europa. Darmstadt.

**Glatzer, W., Ostner, I. (Hrsg.) (1999):** Deutschland im Wandel - Sozialstrukturelle Analysen. Opladen.

**Gorisse, J., Evin, J.-M., France (1998):** La puissance publique organisatrice. In Bonnet, M.: L'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, Volume I: les acteurs du projet architectural et urbain. Site [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr).

**Guillemont, B., Vacher, Y., Hercberg, M. (1999):** Politique de la ville, repères chronologique. Site [www.culture.fr](http://www.culture.fr).

**Guillemot, A. (1995):** Politique de la ville et contrat de ville. Intervention de Annie Guillemot, Laboratoire RIVES, Ecole ENTPE. Lyon.

**Haars, A. (2000):** Stedelijk beheer – Die kontinuierliche und planerische Betreuung von Stadtquartieren in den Niederlanden. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung. Dortmund.

**Häußermann, H., Siebel, W. (1987):** Neue Urbanität. Frankfurt am Main.

- Häußermann, H. (1998):** Soziale Segregation und Polarisierung in der Großstadt. In: Paritätischer Wohlfahrtsverband NRW: MigrantInnen im Stadtteil. Frankfurt/Main.
- Häußermann, H. (1999):** Sozialräumliche Entwicklungstendenzen und stadtstrukturelle Auswirkungen. Vortrag im 397. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin. Berlin.
- Häußermann, H. (2000):** Die Krise der „Sozialen Stadt“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 10-11/2000, 3. März 2000, S. 13-21.
- Hanesch, W. (1997):** Überlebt Die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit. Opladen.
- Hanesch, W. (1999):** Der Sozialstaat in der Globalisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 49/99, 3. Dezember 1999, S. 3-10.
- Heinelt, H. (1997):** Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Ein Überblick. In: Heinelt, H. (Hrsg.), Modernisierung der Kommunalpolitik - Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen, S. 12-28.
- Heitmeyer, W., Dollase, R., Backes, O. (1998):** Die Krise der Städte - Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt am Main.
- Hennig, E. (1996):** Amsterdam, Frankfurt/Main und Los Angeles: Fragmentierte Stadträume und Stadtdiskurse. In: Das Argument. Zeitschrift für Philosophie und Sozialwissenschaften. Jg. 38, Heft Nr. 5/6. Berlin, S. 757-774.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMfWVL) (1999):** Hessische Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (HEGISS) – Verstetigung und Ausweitung einer auf Landesebene eingeleiteten Förderpolitik. In: Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU): Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Programmgrundlagen Band 3. Berlin (Eigenverlag).
- Holec, N. (1998):** Une politique de proximité sociale. Site: [www.elunet.org](http://www.elunet.org).
- Hradil, S., Immerfall, S. (Hrsg.) (1997):** Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen.
- Jasper, K. (1999):** Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung NRW für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf und Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. In: Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU): Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Programmgrundlagen Band 3. Berlin (Eigenverlag).
- Johnston, B. (2000):** Tackling the regional development gap. In: Royal Town Planning Institute (2000): Planning, Ausgabe vom 07.04.2000. London.
- Juta, K., Starke, C. (1998):** Aktuelle Tendenzen der Stadterneuerungspolitik in Großbritannien an den Beispielen SRB und New Deal. Unveröffentlichtes Manuskript. Dortmund.
- Kalle, E., Teule, R. (1998):** Van Stadsvernieuwing naar stedelijke investering. In: Smeets, J., u. a. (1998): Stedelijk beheer – Veranstaltungsskript der Universität Eindhoven. Eindhoven.
- Kapphan, A., Häußermann, H. (1998):** Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Berlin.

- Keim, R., Neef, R. (2000):** Ressourcen für das Leben im Problemquartier. In: Aus Politik und Zeitgeschichte – Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“. Berlin
- Kemper, S. (2000):** Handlungsansätze für ein kontinuierliches Quartiersmanagement – Strategien zur Weiterführung des Stadterneuerungsprozesses in Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord auf Grundlage des Handlungsprogramms NRW für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung. Dortmund.
- Ketelaar, J. (1998):** De complexe betekenis van het woonmilieu. In: Smeets, J., u. a.: Stedelijk beheer – Veranstaltungsskript der Universität Eindhoven. Eindhoven.
- Klarenbeek, F. (1997):** Major cities policy in Eindhoven. Unveröffentlichtes Manuskript der Universität Eindhoven. Eindhoven.
- Krätke, S. (1995):** Stadt - Raum - Ökonomie: Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie. Basel, Boston und Berlin.
- Kronauer, M. (1998):** „Exklusion“ in der Armutsforschung und der Systemtheorie - Anmerkungen zu einer problematischen Beziehung. In: Mitteilungen des Soziologischen Forschungsinstituts Göttingen (SOFI). Heft Nr. 26/Mai 1998, S. 117-126.
- Kürpick, S., Zimmer-Hegmann, R. (1997):** Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8/9. Bonn.
- Landesregierung Sachsen-Anhalt (1999):** Landesinitiative URBAN 21 – Richtlinie zur Stadtentwicklung in Sachsen-Anhalt. Magdeburg.
- Lang, M. (1994):** Sozialorientierte Stadtpolitik – eine Politik zur Erneuerung benachteiligter Quartiere in Frankreich. In: Froessler, R., Lang, M., Selle, K., Staubach, R. (Hg.): Lokale Partnerschaften – Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel - Boston - Berlin.
- Lang, M. (1999):** Leipziger Ansätze integrierter Stadterneuerung. In: Fallstudien NRW, Hamburg, Berlin und Leipzig. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Städtische Lebenswelten und neue Armut“. Band 4. Dortmund.
- Larcher, G. (1999):** Projet de loi de finances pour 2000. Tome XIII – ville. Site: [www.senat.fr](http://www.senat.fr).
- Le Moniteur N° 50, Comité Interministériel des Villes (1999):** Aménagement urbain. Liste des grands projets de ville et des opérations de renouvellement urbain. Comité Interministériel des Villes du 14 décembre.
- Lisson Green Estate Action Office (1998):** Lisson Green Project Plan. London.
- Loi N° 586** du 12-7-1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement).
- Loi N° 99-533** du 25-6-1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet).
- Lorthiois, J, Guerre, Y. (1999):** Certaines enveloppes n'acceptent jamais une lettre d'amour. In : Urbanisme N° 270/271.
- Mäding, H. (1999):** Rede anlässlich der Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. In: DiFU (Hrsg.): Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“. Berlin (Eigenverlag).

**Marcuse, P. (1998):** Muster und gestaltende Kräfte der amerikanischen Städte. In: Prigge, W. (Hrsg.): Peripherie ist überall. Frankfurt am Main und New York, S. 42-51.

**Ministerium für Arbeit und Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport NRW (MASSKS) (1998):** Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung. Düsseldorf.

**Müntefering, F. (1999):** Neues Bundesprogramm „Die soziale Stadt“ hilft gefährdeten Stadtteilen durch integrative Förderung. In: DIfU (Hrsg.): Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ Berlin (Eigenverlag)

**Murböck, M. (1997):** Integrierte Ansätze zur Stabilisierung von Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf – Anspruch und Wirklichkeit. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung. Dortmund.

**Offe, C. (1973):** Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress, G., Senghaas, D. (Hrsg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt am Main, S. 135-164.

**Page, A. (1998):** The capital devided – Property and social Exclusions in London. Vortrag anlässlich der 73. Sitzung des Stadtforums Berlin. Berlin.

**Popper, K.R. (1987):** Das Elend des Historizismus. Tübingen.

**Rikhof, H. G. A. (1998):** Stadsbeheerplan Tilburg. In: Smeets, J., u. a. (1998): Stedelijk beheer – Veranstaaltungsskript der Universität Eindhoven. Eindhoven.

**Rosemann, J. (1998):** Stedelijk beheer – Ein Konzept zur integralen Quartiersentwicklung in den Niederlanden. Vortrag anlässlich der 73. Sitzung des Stadtforums Berlin. Berlin.

**Ruiz, M. (1999):** Integrierte Stadterneuerung in Nordrhein-Westfalen. In: Fallstudien NRW, Hamburg, Berlin und Leipzig. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Städtische Lebenswelten und neue Armut“. Band 4. Dortmund.

**Sassen, S. (1996):** Metropolen des Weltmarktes - Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt am Main/New York.

**Schmals, K. M. (1998):** Quartiersmanagement zwischen Lokalisierung und Globalisierung. Vortrag anlässlich der 73. Sitzung des Stadtforums Berlin. Berlin.

**Schmals, K. M. (1999a):** Die zivile Stadt. In: De Bruyn (Hrsg.): Die kompakte Stadt. Frankfurt/Main.

**Schmals, K. M. (Hrsg.) (1999b):** Was ist Raumplanung?. Blaue Reihe Band 89. Dortmund.

**Senatsverwaltung Stadtentwicklung, Technik und Umwelt der Stadt Berlin (1996):** Senatsvorlage Quartiersmanagement. Berlin.

**Selle, K. (1994a):** Partnerschaften im Quartier – Aktionsformen für eine lokale Politik gegen Benachteiligung. In: Breckner, I. (Hrsg.) (1994): Armut und Wohnungsnot – Von der Ohnmacht zu praktischen Handlungsalternativen. Münster.

**Selle, K. (1994b):** Stadterneuerung als kooperativer Prozess. In: Jahrbuch Stadterneuerung. Berlin.

**Selle, K. (1994c):** Was ist bloß mit der Planung los?. Blaue Reihe Band 69. Dortmund.

**Selle, K. (Hrsg.) (1996):** Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Wiesbaden und Berlin.

**Smeets, J. (1998a):** Signaleringsysteem in het kader van stadsen buurtbeheer. In: Smeets, J. u. a. (1998): Stedelijk beheer – Verantwoordingskript der Universiteit Eindhoven. Eindhoven.

**Smeets, J. (1998b):** Stedelijk beheer als beleidsveld. In: Smeets, J., u. a. (1998): Stedelijk beheer – Verantwoordingskript der Universiteit Eindhoven. Eindhoven.

**Soja, E.W. (1995):** Postmoderne Urbanisierung. In: Fuchs, G., Moltmann, B., Prigge, W. (Hrsg.): Mythos Metropole. Frankfurt am Main.

**South West Regional Development Agency (2000):** Website [www.southwestrda.org.uk](http://www.southwestrda.org.uk)

**Stadt Halle (2000):** Landesinitiative URBAN 21 – Halle-Silberhöhe. Maßnahmenkatalog. Halle.

**Stadt Kassel (2000a):** Nordstadtprojektspiegel des Dezernats für Arbeitsförderung, Frauen, Soziales und Gesundheit. Kassel.

**Stadt Kassel (2000b):** Sechster Zwischenbericht zum „Nordstadtprojekt Soziale Stadterneuerung – ein Projekt im Rahmen der Lokalen Agenda 21 in Kassel. Kassel.

**Stadt Leipzig (1999):** Integrierte Stadtteilentwicklung im „Leipziger Osten“ – Handlungskonzept zur Bewerbung um Mittel aus dem Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“. Leipzig.

**Stadt Leipzig (2000):** Site [www.leipzig.de](http://www.leipzig.de)

**Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH (STEG) (2000):** Steuerungsinstrumente der Quartiersentwicklung in Hamburg-Lurup. Unveröffentlichtes Manuskript. Hamburg.

**Staubach, R. (1995):** Lokale Partnerschaften zur Erneuerung benachteiligter Quartiere in deutschen Städten. Werkbericht AGB (Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung) Nr. 35. Dortmund.

**Staubach, R. (1996):** Ortsnahe Beratung – notwendiger Bestandteil bewohnerorientierter Quartierserneuerung. In: Selle, K.: Planung und Kommunikation. Wiesbaden und Berlin.

**Stimmann, H:** Innenstadtkonferenzen und Quartiersmanagement – Ansätze der sozialen Stadtentwicklung in Berlin – Redebeitrag zur Auftaktveranstaltung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Die soziale Stadt“ am 05.07.1999. Berlin

**Sueur, J.-P. (1998):** Demain la ville. Rapport présenté à Martine Aubry. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Orléans.

**Toepel, K., Sander, R., Strauss, W.-Ch. (2000):** Europäische Strukturpolitik für die Stadterneuerung in Ostdeutschland - Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN. Frankfurt am Main u.a.

**Universität Gesamthochschule Kassel, Fachbereich Dialogische Planung (1997):** Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept Nordstadt Kassel- Eine Vorstudie. Kassel.

**Veith, K. (BfLR), Staubach, R., Wagner, J. (AGB) (1996):** Städtebauliche Integration von Ausländern und Aussiedlern. Dortmund.

**Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (1999):** Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen. In: Bundesanzeiger Nr. 202 vom 26.10.1999 (abgedruckt in DIfU 2000). Berlin.

**Vester, M., Hofmann, M., Zierke, I. (Hrsg.) (1995):** Soziale Milieus in Ostdeutschland - Gesellschaftliche Strukturen zwischen Zerfall und Neubildung. Köln.

**Vester, M., von Oertzen, P., Geiling, H., Hermann, Th., Müller, D. (1993):** Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel - Zwischen Integration und Ausgrenzung. Köln.

**Vignaud, P. (1999):** Pour le renouvellement urbain. Rapport 9/99 présenté à Monsieur Claude Bartolone Ministre délégué à la Ville.

**Vogt, A. (1998):** Partnerschaftliche Stadtentwicklung – Die Beteiligung des privaten Sektors bei der Erneuerung benachteiligter Stadtteile in Manchester. In: Alisch, M.: Stadtteilmanagement– Voraussetzungen und Chancen für Die soziale Stadt. Opladen.

**Wekel, J. (1999):** Soziale Stadtentwicklung: Aktueller Schwerpunkt der Berliner Stadtentwicklungsplanung. Vortrag im 397. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin. Berlin.

## A.2 Abbildungen

Abbildung 1: Wirkungskette sozialräumlicher Segregation .....	9
Abbildung 2: Das Steuerungsmodell des Quartiersmanagements in Berlin.....	11
Abbildung 3: Haupteinsatzbereiche und Maßnahmen im Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“ .....	20
Abbildung 4: Verzahnung unterschiedlicher Politikfelder .....	21
Abbildung 5: Zeitlicher Ablauf der Stadterneuerungsprogramme in den Niederlanden .....	25
Abbildung 6: Organisationsstruktur des PCG-beleid .....	27
Abbildung 7: Stedelijk beheer als Management- und Abstimmungsinstrument.....	37
Abbildung 8: Umsetzung des Quartiersmanagements in Eindhoven.....	39
Abbildung 9: Zeitlicher Ablauf der dargestellten Stadterneuerungsprogramme in England....	43
Abbildung 10: Organisation City Challenge .....	47
Abbildung 11: Organisation und Aufbau des Single Regeneration Budgets & Challenge Fund .....	51
Abbildung 12: Entwicklung der sozialorientierten Stadtpolitik in Frankreich.....	60
Abbildung 13: Administrativer Rahmen der Stadtpolitik in Frankreich .....	67
Abbildung 14: Die Organisation der Akteure vor Ort.....	71
Abbildung 15: Der Stadtvertrag als horizontales und vertikales Integrationsinstrument.....	74
Abbildung 16: Zentrale Politikfelder integrierter Stadterneuerung in NRW.....	81
Abbildung 17: Programmsteuerung auf unterschiedlichen Handlungsebenen .....	83
Abbildung 18: Kommunale Akteure integrierter Handlungsstrategien .....	84
Abbildung 19: Organisationsstruktur des Stadtteilprojektes Bismarck/Schalke-Nord .....	85

Abbildung 20: Aufgaben und Teilnehmer des AK Bismarck/Schalke-Nord.....	87
Abbildung 21: Aufgaben und Teilnehmer der Projektsteuerungssitzungen .....	88
Abbildung 22: Organisationsstruktur des Armutsbekämpfungsprogramms.....	98
Abbildung 23: Organisationsstruktur des Programms „Soziale Stadtentwicklung“ .....	101
Abbildung 24: Organisation des Steuerungsnetzwerkes in Lurup.....	104
Abbildung 25: Projektbausteine von HEGISS .....	111
Abbildung 26: Modell eines Stadtteilmanagements .....	112
Abbildung 27: Teilnehmer der ArgeHEGISS.....	113
Abbildung 28: Steuerungsmodell des Kasseler Nordstadtprojektes.....	116
Abbildung 29: Netzwerkarbeit im Nordstadtprojekt.....	119
Abbildung 30: Organisation des Pilotprojektes „Behutsame Stadterneuerung“ .....	131
Abbildung 31: Forum Leipzig Grünau.....	132

### A.3 Anmerkungen zu den Verfassern

**Dipl.-Ing. Stephan Kemper** arbeitet am Fachgebiet „Soziologische Grundlagen“ der Fakultät Raumplanung an der Universität Dortmund und im Stadtteilbüro Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Seine Diplomarbeit zu dem Thema „Handlungsansätze für ein kontinuierliches Quartiersmanagement“ befasste sich mit dem Stadtteilerneuerungsprozess in Bismarck/Schalke-Nord im Hinblick auf eine kontinuierliche Instandhaltung und Aufwertung des Stadtteils unter Hinzuziehung planungstheoretischer Ansätze aus den Niederlanden. Seine fachlichen Schwerpunkte liegen in den Bereichen „Kooperative Planungsprozesse“ und „Instrumente und Verfahren der sozialintegrativen Stadterneuerung und -entwicklung“.

**Prof. Dr. Klaus M Schmals** ist Architekt und Soziologe und leitet das Fachgebiet „Soziologische Grundlagen der Raumplanung“ an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund. Er ist Dozent für Stadt- und Regionalsoziologie am Institut für Soziologie der Freien Universität in Berlin sowie an der European Business School in Oestrich-Winkel und Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Gesellschaftliche Grundlagen der Raumplanung, Zukünfte der europäischen Stadt, neue Wohn- und Arbeitsformen in postmodernen Gesellschaften sowie Utopien und Leitbilder der Gesellschaft: die „Zivile Stadt“.