

Schader-Stiftung (Hrsg.)

Politische Steuerung der Stadtentwicklung

Das Programm „Die soziale Stadt“
in der Diskussion

Schader-Kolloquium
gesellschaftswissenschaften < > praxis

Schader-Stiftung
Darmstadt

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Politische Steuerung der Stadtentwicklung:
das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion**

Schader-Kolloquium / Schader-Stiftung, Darmstadt. [Red.: Kirsten Mensch]

Darmstadt: Schader-Stiftung, 2001 (Gesellschaftswissenschaften - Praxis)

ISBN 3-932736-06-0

0292 deutsche bibliothek

Herausgeber: Schader-Stiftung

Redaktion: Kirsten Mensch, Schader-Stiftung

kontakt@schader-stiftung.de

Die Schader-Stiftung fördert den Praxisbezug der Gesellschaftswissenschaften. Mit der Förderung von Kommunikation und Kooperation zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis möchte sie einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Gemeinwesens leisten.

Schader Stiftung

Karlstraße 85

64285 Darmstadt

Tel. 0 61 51-17 59-0

www.schader-stiftung.de

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-932736-06-0

Graphik und Satz: 3st kommunikation GmbH, Mainz

Lithografie & Druck: Druckerei Klaus Koch GmbH, Wiesbaden

Inhalt

- 4** *Hubert Heinelt/Kirsten Mensch*

Vorwort

Teil 1 Grundlagen des Kolloquiums

- 13** *Kirsten Mensch*

Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms
„Die Soziale Stadt“ - Werkstattpapier zum Kolloquium

Teil 2 Redebeiträge am ersten Veranstaltungstag

- 37** *Renate Mayntz*

Politische Steuerung

- 44** *Heidede Becker*

Erste Erfahrungen mit der Umsetzung des
Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“

- 52** *Klaus M. Schmals*

Politische Steuerungsinstrumente sozialintegrativer
Stadtentwicklung - ein Überblick

Teil 3 Redebeiträge am zweiten Veranstaltungstag

- 70** *Renate Mayntz*

Kritische Würdigung der bisherigen Diskussion

- 75** *Jürgen Rosemann*

Soziales Stadtmanagement in den Niederlanden

- 91** *Simon Wilson*

The British Experience - Labour government's approach to regeneration

Teil 4 Diskussion

- 101** *Volker Eichener*

Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms
„Die soziale Stadt“ - Ergebnisse der Diskussion

- 128** **Teilnehmer des Kolloquiums**

Hubert Heinelt, Kirsten Mensch

Vorwort

Politische Steuerung und soziale Stadtteilentwicklung – das sind die zwei Themen, deren Potenzial und Zusammenwirken während des Schader-Kolloquiums im Juni 2000 in Darmstadt intensiv diskutiert wurden. Den Ausgangspunkt der Diskussion bildete das 1999 von Bund und Ländern ins Leben gerufene Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“.

Das Programm soll den sich immer weiter verschärfenden Problemen sozialer, wirtschaftlicher und städtebaulicher Art in benachteiligten Stadtteilen entgegentreten. Dabei sollen laut der Präambel der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gefördert werden

- „hochverdichtete, einwohnerstarke Stadtteile in städtischen Räumen, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den baulichen Bestand, das Arbeitsplatzangebot, das Ausbildungsniveau, die Ausstattung mit sozialer und stadtteilkultureller Infrastruktur sowie die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt erhebliche Defizite aufweisen“, sowie
- „Gebiete in Gemeinden, die zum Beispiel aufgrund ihrer peripheren Lage und (...) durch ihre Einwohnerstruktur ganz ähnliche Defizite aufweisen“.

In beiden Arten von Gebieten lassen sich die Folgen einer städtischen Bewohnersegregation beobachten (bzw. für Ost-Deutschland ist sie zu erwarten), die die „Spirale nach unten“ weiter verschärfen wird: Ökonomisch besser gestellte Bewohner, darunter insbesondere jüngere Familien, verlassen diese Stadtteile. Zurückbleiben und hinzuziehen hingegen Menschen mit geringerer ökonomischer Leistungsfähigkeit und oftmals auch mit geringerem Integrationsvermögen. Das Programm soll den vielfältigen Defiziten und damit der nach unten gerichteten Spirale entgegenwirken.

Die umfassende Zielsetzung des Programms führt unmittelbar zu den Fragen, die auch die zentralen Diskussionspunkte des Kolloquiums bildeten: Wie können die gewünschten Verbesserungen sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer u.a. Art in benachteiligten Stadtteilen politisch erreicht werden? Ist eine entsprechende politische Steuerung möglich? Welche Instrumente der Steuerung sind erfolgversprechend? In der

Bund-Länder-Vereinbarung ist die Rede von einem „integrativen“ Handlungsansatz, der ressort- und ämterübergreifend eine „innovative, nachhaltige Stadtentwicklung“ bewirkt und dabei eine „ganzheitliche Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik“ zur Anwendung bringt.

Folgende Maßnahmen sind hierbei gemeint:

- Verbesserung der Wohnverhältnisse
- Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten (z.B. Förderung von Unternehmensgründungen)
- Schaffung und Sicherung der Beschäftigung auf lokaler Ebene
- Verbesserung der sozialen Infrastruktur (insbesondere für junge Menschen)
- Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten
- Maßnahmen für eine sichere Stadt
- Umweltentlastung
- Verbesserung im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs
- Wohnumfeldverbesserung
- Förderung der Stadtteilkultur und der Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung

Die Förderung ist räumlich begrenzt, soll sich also nicht über das gesamte Stadtgebiet erstrecken, sondern ausgewählten Quartieren zugute kommen.

Aufgrund des „integrativen Ansatzes“ des Programms ist eine Koordination zwischen einer Vielzahl verschiedener Politikfelder nötig: Wohnungswesen, Wirtschaft, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Verkehr, Sicherheit, Umwelt, Frauen, Familien- und Jugendhilfe, Kultur und Freizeit. Die Zusammenarbeit muss folglich sowohl ressortübergreifend, als auch auf den verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen stattfinden. Darüber hinaus betonen alle an dem Programm Mitwirkenden, wie relevant Aktivität und Kooperation der verschiedenen Akteure sind. Es muss nicht nur eine Koordination zwischen Bund und Ländern stattfinden, es müssen auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure ebenso wie die Kommunen und vor allem die Stadtteile im Sinne der Stadtteilentwicklung agieren. Insbesondere ist die Mitwirkung der Bewohner und lokalen Akteure zu fördern. Das Programm versteht sich in weiten Teilen als Hilfe zur Selbsthilfe.

Das Programm weist politikwissenschaftlich gesprochen einen Mehrebenen-Charakter auf, erfordert die Überschreitung sektoraler Grenzen (und zwar nicht nur inner-

halb des politisch-administrativen Systems, sondern auch über es hinaus) und soll Kooperationen zwischen den unterschiedlichsten Akteuren (von Bundesministerien über gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure bis hin zu den Bewohnern der geförderten Stadtteile) bewirken. Damit zeigen sich in dem Programm genau jene Aspekte, die in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um Theorien der politischen Steuerung derzeit disputiert werden.

Zielsetzung des Schader-Kolloquiums

Das Thema des Schader-Kolloquiums im Juni 2000 „Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt‘“ ist somit sowohl für die mit Fragen der politischen Steuerung befassten Wissenschaftler als auch für die auf den verschiedenen Ebenen an der Stadtteilentwicklung arbeitenden Praktiker von großer Bedeutung. Dieses beidseitige Interesse – das der Wissenschaft und das der Praxis – am Thema des Kolloquiums ist beispielhaft für die Intention der Schader-Kolloquien. Dem Stiftungszweck der Schader-Stiftung entsprechend dienen die Kolloquien der Zusammenführung von Gesellschaftswissenschaften und Praxis, die eine gegenseitige Befruchtung bewirken soll. Die Schader-Kolloquien geben ausgewählten Teilnehmern die Möglichkeit zu einem intensiven, an relevanten gesellschaftlichen Fragen orientierten Austausch. Ein solcher Dialog ist hilfreich sowohl für die eher an theoretischen Fragen interessierten Wissenschaftler, da er ihnen neue Impulse zu geben vermag, als auch für die an der Lösung aktueller Probleme arbeitenden Praktiker.

Der Schwerpunkt von Schader-Kolloquien liegt in der Diskussion. Um der Diskussion einen guten Start zu ermöglichen und ihr vielfältige Impulse geben zu können, zeichnen sich die Kolloquien aus durch

- eine intensive inhaltliche Vorbereitung,
- eine sorgfältige Moderation entlang vorab formulierter Leitfragen und
- wenige sowie kurze Redebeiträge.

Die Vorarbeiten zum Schader-Kolloquium im Juni 2000

Die ersten inhaltlichen Anstöße wurden durch die Schader-Stiftung vorgegeben, indem sie drei Leitfragen formulierte, die der späteren Diskussion die Grundstruktur verliehen. Die Leitfragen sollten – so lautete die Zielsetzung – möglichst jene Aspekte in den Vordergrund rücken, bei denen Klärungsbedarf vorliegt. Für diejenigen, die mit der Umsetzung

des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ befasst sind, betrifft dies die neue Anforderung der über-sektoralen Kooperation, die Koordination der verschiedenen beteiligten Ebenen sowie die Stärkung des Einflusses und der Mitwirkung der Bewohner vor Ort. Für die eher wissenschaftlich an Fragen der politischen Steuerung Interessierten geht es in der aktuellen Debatte um die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der in eine Kooperation eingebundenen Akteure, die Rolle der staatlichen Akteure im Steuerungsprozess, die Qualität der erzielten Politikergebnisse, die Mehrebenenstruktur und die Frage der Überwindung sektoraler Grenzen. Es zeigen sich, wenn auch die Formulierungen jeweils verschieden ausfallen mögen, deutliche Übereinstimmungen des Diskussions- und Klärungsbedarfs zwischen Wissenschaftlern und Praktikern. Daraus resultierten drei Leitfragen, an denen sich die Diskussion des Kolloquiums orientierte:

1. Das Bund-Länder-Programm fordert einen integrativen Ansatz, der ressort- und ämterübergreifend eine nachhaltige Stadtentwicklung bewirkt. Ein gemeinsames Vorgehen ist hierbei nicht nur auf administrativer Seite erwünscht, sondern soll sich auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche ausdehnen. Auch in den Stadtteilen selbst sollen die aus verschiedensten Kontexten stammenden Akteure produktiv zusammenarbeiten. Die gewünschte Bündelung verschiedener Politikfelder (Soziales, Verkehr, Städtebau, Wirtschaft, Ökologie, Bildung etc.) ist einer der innovativen Bestandteile des Programms. Noch ungeklärt ist jedoch die dabei grundlegende Frage: 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?

2. Der Mehrebenen-Charakter, den das Programm aufweist, erscheint typisch für ein föderales System: Auf Bundesebene (in diesem Fall von Bundesregierung und Ländern) wird ein Rahmen konzipiert, der unter Beteiligung von Ländern und Gemeinden kofinanziert wird, und vor Ort (in diesem Fall in den ausgewählten Stadtteilen) mit Leben gefüllt und umgesetzt werden soll. Insbesondere der letztgenannte Aspekt erfährt eine starke Betonung durch das Bund-Länder-Programm. Dazu wird die Mitwirkung lokaler Akteure eingefordert und die genaue Ausgestaltung der zu treffenden Maßnahmen den kommunalen Entscheidungsträgern überlassen. Hinter dieser Konzeption steckt die Überlegung, dass nur die lokalen Akteure über das notwendige Wissen verfügen, um die tatsächlichen Probleme des Stadtteils erkennen und sinnvoll angehen zu können, höher gelagerte Ebenen hingegen ein eklatantes Wissensproblem zu verzeichnen haben. Unklar ist bislang jedoch, ob die lokalen Akteure mit dieser Rolle aufgrund mangelnder Motivation oder auch der fehlenden Steuerfähigkeit nicht überfordert sind. Zu fragen ist deshalb: Was ist die richtige Mischung aus *top down* und *bottom up*?

3. Während die ersten zwei Fragen eher die Konzeption des Bund-Länder-Programms hinterfragen, zielt die dritte Frage auf seine praktische Umsetzung ab. Sie lautet: 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? Auf Basis der bisherigen nationalen Erfahrungen und Anregungen durch Programme aus dem Ausland soll ergründet werden, ob man und wenn ja, mit welchen Steuerungsinstrumenten die gewünschten Entwicklungen anstoßen kann.

Nach den Rückmeldungen der Teilnehmer und dem Verlauf der Diskussion während des Schader-Kolloquiums lässt sich sagen, dass diese drei Fragen tatsächlich den Kernpunkt der aktuellen Debatte trafen.

Die Teilnehmer erhielten die Leitfragen vorab und waren dazu aufgerufen, inhaltlich zu ihnen Stellung zu beziehen. Thesen und Positionen, die im Teilnehmerkreis zu finden waren, sollten schon vor Beginn des Kolloquiums bekannt sein. Ausgehend von den Stellungnahmen der Teilnehmer wurde von Seiten der Schader-Stiftung ein Werkstattbericht erstellt, der die Basis der späteren Diskussion bildete.

Um den Teilnehmern eine detaillierte Kenntnis von den nationalen und internationalen Stadtteilentwicklungspolitiken zu ermöglichen, ließ die Schader-Stiftung darüber hinaus eine Expertise von Klaus Schmals zu den „Steuerungsinstrumenten der sozial-integrativen Stadtentwicklung“ erstellen, die allen Teilnehmern des Kolloquiums zuging.¹⁾

Zu den Teilnehmern

Auch im Teilnehmerkreis spiegelt sich die Zielsetzung wider, den Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern. So lud die Schader-Stiftung Wissenschaftler auf der einen und Praktiker auf der anderen Seite ein, aber auch Personen, die in ihrer Arbeit die beiden Bereiche verbinden. Nicht nur die Repräsentation von Wissenschaft und Praxis war für das Kolloquium entscheidend, sondern ebenso, dass die verschiedenen Ressorts bzw. Sektoren vertreten waren, die das Programm „Die soziale Stadt“ anspricht. So waren Vertreter von Bund, Land und Kommunen eingeladen. Daneben waren die Wirtschaft und die sozialen Dienste ebenso anwesend wie die relevanten Fächer der Gesellschaftswissenschaften. Die Schader-Stiftung begleitete das Kolloquium mit Mitgliedern ihres Vorstands und Kuratoriums sowie wissenschaftlichen Referenten.

Neben der Intention, die durch das Thema des Kolloquiums umfasste inhaltliche Breite auch im Teilnehmerkreis zu realisieren, bestand die (dazu leicht konträre) Zielsetzung, den Kreis der Teilnehmenden möglichst klein zu halten, um eine geeignete Diskussionsatmosphäre zu schaffen. Die genaue Zusammensetzung des Teilnehmerkreises ist am Ende des vorliegenden Bandes einzusehen.

Eine besondere Rolle kam Renate Mayntz als Trägerin des Schader-Preises von 1999 zu. Die Schader-Stiftung zeichnet mit ihrem jährlich verliehenen Preis Gesellschaftswissenschaftler aus, die aufgrund ihrer wegweisenden wissenschaftlichen Arbeit und durch ihr vorbildliches Engagement einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme leisten bzw. geleistet haben. Als ausgewiesene Expertin der Theorie und Praxis politischer Steuerung gab Renate Mayntz der Diskussion wichtige Impulse. Ihr Blick auf die Debatte um das Programm „Die soziale Stadt“ als Außenstehende verbunden mit ihrer analytischen Brillanz erwies sich dabei als besonders instruktiv.

Verlauf des Kolloquiums

Das Kolloquium fand am 15. und 16. Juni 2000 in Darmstadt statt. Wie in der untenstehenden Übersicht erkennbar ist, lag sein Schwerpunkt auf der Diskussion, die sich durch die oben benannten Leitfragen in drei Blöcke untergliederte. Zu Beginn der beiden Kolloquiumstage formten jeweils kurze Redebeiträge den äußeren Rahmen der Veranstaltung und gaben der Diskussion zusätzliche Anregungen. Renate Mayntz referierte zu Beginn des Kolloquiums über Politische Steuerung aus der Sicht der Politikwissenschaft und stellte durch ihre Einschätzung der Debatte zur sozialen Stadtteilerneuerung eine erste inhaltliche Verknüpfung der beiden Themen her. Einen Überblick über den aktuellen Stand des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ vermittelte Heidede Becker, die beim Deutschen Institut für Urbanistik für die Programmbegleitung zuständig ist. Klaus Schmals fasste im Anschluss daran die zentralen Ergebnisse seiner Expertise über die Instrumente der politischen Steuerung in der Stadtentwicklung zusammen.

Die Frage des ersten Diskussionsblocks, ob die durch das Programm „Die soziale Stadt“ geforderte und für den Programmerfolg notwendige ressort- und handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit erreicht werden kann, wurde unter der Moderation von Karl-Dieter Keim intensiv und ausgiebig diskutiert. Volker Eichener fasste die Diskussion – genau wie bei den folgenden zwei Blöcken – zusammen und kommentierte sie.

Im zweiten Diskussionsblock, der gegen Ende des ersten Veranstaltungstages stattfand, wurde nach dem richtigen Mischungsverhältnis aus *Bottom-up*- und *Top-down*-Strategien gefragt. Die Moderation übernahm hier Klaus Selle.

Den inhaltlichen Auftakt des zweiten Veranstaltungstages übernahm wiederum Renate Mayntz. Sie würdigte die Diskussion des Vortages, nahm kritisch zu einigen Aspekten Stellung und relativierte auch einzelne ihrer in ihrem ersten Redebeitrag erwähnten Einschätzungen. Um dem dritten Diskussionsblock Impulse aus dem benachbarten Ausland zu vermitteln, referierten Jürgen Rosemann für die Niederlande und Simon Wilson für Großbritannien über die jeweiligen Erfahrungen mit Programmen der sozialen Stadtentwicklung.

Im Anschluss an diese Redebeiträge ging es unter der Moderation von Karl-Dieter Keim im dritten Diskussionsblock um erfolgversprechende Steuerungsstrategien.

Der Verlauf des Schader-Kolloquiums „Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“

1. Veranstaltungstag

Redebeiträge:

- *Hubert Heinel*: Begrüßung
- *Renate Mayntz*: Politische Steuerung
- *Heidede Becker*: Wie läuft das Programm „Die soziale Stadt“? – Der aktuelle Stand
- *Klaus M. Schmals*: Instrumente der politischen Steuerung in der Stadtentwicklung – ein Überblick

1. Diskussionsblock:

Kann die erforderliche ressort- und handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit erreicht werden?

Moderation: Karl-Dieter Keim

2. Diskussionsblock:

Top down oder *bottom up* – oder beides?

Moderation: Klaus Selle

2. Veranstaltungstag

Redebeiträge:

- *Renate Mayntz*: Kritische Würdigung der bisherigen Diskussion
- *Jürgen Rosemann*: Erfahrungen aus den Niederlanden
- *Simon Wilson*: Erfahrungen aus Großbritannien

3. Diskussionsblock:

Welche Steuerung ist erfolgversprechend?

Moderation: Karl-Dieter Keim

Zu den Beiträgen des Buches

Der vorliegende Band gliedert sich weitgehend analog zum Verlauf des Kolloquiums. Im Anschluss an das Vorwort wird das Werkstattpapier von Kirsten Mensch wiedergegeben, das auch den Teilnehmern des Kolloquiums vor Beginn der Veranstaltung vorlag. Dann schließen sich die Redebeiträge des ersten Veranstaltungstages an. Um den Ergebnisbericht von Volker Eichener nicht in zwei Stücke teilen zu müssen, folgen die Redebeiträge des zweiten Tages. Der Ergebnisbericht, der die Diskussion aller drei Blöcke zusammenfasst, bildet den inhaltlichen Abschluss dieses Bandes.

Ausblick

Das Kolloquium zeigte, dass mit dem Programm „Die soziale Stadt“ ein richtiger Weg eingeschlagen wurde. Insbesondere der integrative Ansatz ist positiv zu werten. Trotz dieser grundlegenden positiven Einschätzung tauchten in der Diskussion viele „abers“ auf, die erkennen ließen, dass mit vielen nur schwer lösbaren Problemen zu rechnen ist. So wird die vom Programm geforderte und für den Programmerfolg zentrale Kooperation sich immer wieder als widerborstige Aufgabenstellung erweisen. Zudem offenbart die räumliche Fokussierung des Programms, die einerseits aufgrund der gegebenen Konzentration der Problemlagen in bestimmten Stadtteilen sinnvoll ist, andererseits deutliche Schwachstellen:

- So setzt das Programm zu lokal an, um globale bzw. gesamtwirtschaftlich bedingte Probleme lösen zu können,
- es wirkt zu punktuell, um Verschiebungen der Problemlagen in andere Gebiete der Gesamtstadt ausschließen zu können,

- es ist in einem zu geringen Ausmaß finanziell unterfüttert, um die gravierenden Mängel baulicher, wirtschaftlicher, sozialer Art umfassend beheben zu können und
- es erzeugt zu leicht Stigmatisierungen, um eine Positivwendung auch im Image eines Stadtteils bewirken zu können.

Um den eingeschlagenen richtigen Weg auch trotz der genannten Stolpersteine und falschen Abzweigungen weitergehen zu können, sind Evaluierungen bisheriger und aktueller Programme von großer Bedeutung. Nur durch die kritische Aufarbeitung entsprechender Projekte können in Zukunft die bestehenden Schwierigkeiten zielgerichtet und sinnvoll angegangen werden. Eine - noch ausstehende - eingehende Analyse der bislang eingesetzten Instrumente politischer Steuerung sollte daher in Zukunft die Basis für Entscheidungen über steuernde Eingriffe in der Stadtteilentwicklung bilden.

1) Klaus M. Schmals / Stephan Kemper, 2000: Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung, Schader-Stiftung.

Kirsten Mensch

Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“

Werkstattpapier zum Schader-Kolloquium

Das vorliegende Werkstattpapier entstand unter Mitwirkung der Teilnehmer des Schader-Kolloquiums. Die Einladung zum Kolloquium enthielt drei Leitfragen, an denen sich der Diskussionsverlauf während des Kolloquiums orientieren wird. Dabei wurden jene Aspekte der Debatte um politische Steuerung und soziale Stadtentwicklung herausgegriffen, die noch ungeklärte Probleme berühren und weiterer Diskussion bedürfen.

Die drei Leitfragen lauten:

- Kann die vom Bund-Länder-Programm geforderte ressort- und handlungsfeld-übergreifende Zusammenarbeit erreicht werden?
- Was ist die richtige Mischung aus *top down* und *bottom up*?
- Welche Steuerung ist erfolgversprechend?

Alle Teilnehmer waren aufgerufen, schon vorab ihre Überlegungen zu den drei Leitfragen kundzutun. Auf diesen Überlegungen und auf der aktuellen Debatte zum Programm „Die soziale Stadt“ basiert das Werkstattpapier. Der folgende Text gliedert sich entsprechend den drei Leitfragen. Am Ende sind in zusammenfassender Form die jeweils vorgebrachten Thesen aufgeführt.

Zur ersten Leitfrage:

Kann die erforderliche Zusammenarbeit erreicht werden?

„In vielen Politikbereichen ist deutlich geworden, dass sektorales Vorgehen bei der Lösung komplexer Probleme unzureichend ist und zum Teil sogar nicht-intendierte negative Folgen in anderen Politikfeldern oder Teilbereichen des eigenen Politikfelds hervorruft.“¹⁾

Die sozialräumliche Segregation, die sich in vielen Städten zeigt, ist in der Tat ein komplexes Problem. In den negativ betroffenen Stadtteilen ist eine Ansammlung sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer und städtebaulicher Probleme zu finden. Die Quartiere zeichnen sich zumeist aus durch schlechte Wohn- und Umfeldqualität, durch einen hohen Anteil an Beziehern von staatlichen Transferleistungen, einen geringen Ausbildungsstandard unter den Bewohnern, einen hohen Anteil an Ausländern und Zuwanderern mit den damit häufig einhergehenden kulturellen Konflikten. Ausgangspunkt für die Segregation ist die räumliche Ungleichheit im Stadtgebiet.²⁾ Selektive Mobilität und einseitige Belegungspraxis führen zu einer immer stärkeren räumlichen Polarisierung. Hinzu kommen kann der sogenannte „Fahrstuhleffekt“, der mitunter ganze Stadtteile in Folge der Arbeitsmarktsituation in eine Krise stürzen kann.

Die Komplexität der Lage verdeutlicht, dass ein sektorales Vorgehen, also ein einseitiges Ansetzen an bloß einem der genannten Probleme, nur wie ein Tropfen auf den heißen Stein wirken kann. Entsprechend wird auch in dem Leitfaden der ARGEBAU-Ministerkonferenz formuliert:

„Zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative bedarf es der Bündelung aller für eine Verbesserung der Fördergebiete vorhandenen Ressourcen und Programme insbesondere in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung.“

Die Städtebauförderung soll hierbei die Gesamtkoordination, also „eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiers-Entwicklung“ übernehmen.³⁾

Entscheidend ist die fachübergreifende Zusammenarbeit insbesondere auf der Ebene der Städte und Gemeinden. Damit diese gelingen kann, müssen sich auch Bund und Länder für ein koordiniertes Vorgehen zwischen den Ressorts einsetzen. Doch nicht nur auf der administrativen Seite muss es zu einer sektor-übergreifenden Zusammenarbeit kommen. Auch vor Ort, in den betroffenen Stadtteilen selbst, sollen die aus den verschiedensten Kontexten stammenden Akteure produktiv zusammenarbeiten. Je weiter wir den Ebenen folgend nach unten kommen, desto wichtiger ist es, dass die Kooperation produktiv ist, also langfristig zu effektiven gemeinsamen Aktivitäten führt.

Dass eine solche ressort- und handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit gerade beim Kampf gegen die sozialräumliche Polarisierung mit ihren vielen Benachteiligungen für die negativ betroffenen Bewohner notwendig ist, ist unumstritten. Fraglich ist jedoch, ob - und falls ja: wie - die erforderliche Zusammenarbeit erreicht werden kann.

1. Kooperation auf Bundes- und Landesebene

Auch wenn das Programm auf der Ebene von Bund und Ländern in erster Linie dazu dient, den Akteuren vor Ort den Rücken freizuhalten, und ihnen eine unkomplizierte Finanzierung ihrer Projekte aus verschiedenen Fördertöpfen zu erlauben, ist eine entsprechende Koordination auf Bundes- und Landesebene notwendig. Auf Bundesebene zeigen sich mit der Kopplung des „E & C-Programms“ (Entwicklung und Chancen junger Menschen) an die geförderten Stadtteile erste Erfolge, die jedoch eher als spärlich betrachtet werden.

Auf Länderebenen sind die Erfolge der Koordination recht unterschiedlich. Hier zeigen sich vor allem Differenzen aufgrund der unterschiedlichen Laufzeiten von Vorläuferprogrammen. Länder ohne solche Vorläuferprogramme haben hinsichtlich der ressortübergreifenden Kooperation eher noch Entwicklungsbedarf. Dem Land kommt die Vorreiterrolle für die Kommunen zu. Zum einen soll das Land den Kommunen als Vorbild für fachübergreifende Kooperation dienen, zum anderen ist es zuständig für die Formulierung von Programmbedingungen und deren Überprüfung. Mit welcher Qualität das Land diese Vorreiterrolle auszufüllen vermag, ist (mit-)entscheidend für den Erfolg auf kommunaler Ebene.

Umstritten ist, wie die Koordination auf Bundes- und Landesebene erreicht bzw. verbessert werden kann. Es bieten sich drei Wege an:

- Ein Ressort ist federführend und führt „bilateral“ Gespräche mit anderen Ressorts.
- Wir bilden nach dem Vorbild des ehemaligen MASSKS in Nordrhein-Westfalen (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport) eine Art „Superministerium“, das alle relevanten Handlungsfelder in sich vereinigt (im MASSKS fehlte nur noch der Bereich „Wohnen“).
- Eine interministerielle Arbeitsgruppe wird eingerichtet.

Solange ein Ressort federführend agiert, besteht die Gefahr, dass es mit den zu vergebenden Finanzmitteln nach der ihm eigenen politischen Logik vorgeht und somit nur jene Projekte fördert, die es auch ohne ein Programm mit integrativem Anspruch fördern würde. Diese Gefahr besteht natürlich auch in einem „Superministerium“, in dem die Grenzen zwischen den Fachabteilungen u.U. genauso undurchdringbar sein können wie jene zwischen Ministerien. Eine interministerielle Arbeitsgruppe würde diesem Problem nur abhelfen, wenn erstens nicht doch ein federführendes Ressort dieser Arbeitsgruppe vorsteht und zweitens die Mittel bei der tatsächlichen Zuteilung nicht wiederum nach ressortspezifischen Logiken vergeben werden.

Nur wenn eine solche Arbeitsgruppe wie in Großbritannien zu einem *common ownership* führt, wäre die Sachlage tatsächlich anders. Hinzu kommen müsste ein verändertes Fördersystem, das Kompatibilitätsprobleme aufgrund inhaltlicher und formaler Förderbedingungen vermeidet. Stattdessen könnte, so ein Vorschlag in Anlehnung an das Modell Großbritannien, ein Wettbewerbsverfahren sinnvoll sein, das eine sehr weit gefasste, allgemeine Zielvorstellung vorgibt und für unterschiedliche Typen von Zuwendungsempfängern offen ist (also nicht nur für Kommunen). Die Auswahl der Bewerber trifft eine interdisziplinär besetzte Jury, in der sowohl Vertreter der verschiedenen Ressorts sitzen als auch außer-administrative Fachleute.

2. Kooperation in der Stadtverwaltung

Funktionierende Kooperationen zeigen sich am ehesten, wenn auch nicht überall, zwischen den verschiedenen Ämtern der Stadtverwaltung. Auch hier wird eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe als erfolgversprechend angesehen. Als wichtig erscheint auch, dass es innerhalb der Stadtverwaltung einen zentralen Ansprechpartner gibt, der für alle Belange des geförderten Stadtteils zuständig ist.

Zum Land sollte ein ständiger Kontakt gehalten werden. Eine enge Verzahnung zwischen Kommune und Land, die über das Einreichen von Anträgen und Erhalten von Richtlinien hinausgeht, ist wichtig, um die Arbeit der Städte durch neue Impulse anregen zu können und ihr Durchhaltevermögen zu stärken. Sinnvoll ist in diesem Zusammenhang auch, auf Landesebene eine Vernetzung der durch das Bund-Länder-Programm geförderten Städte zu initiieren bzw. auszubauen. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass eine Vernetzung nicht zum Selbstzweck werden darf. Komplizierte Netzwerke laufen Gefahr, dass sie viel Arbeitszeit und -kraft verschlingen und somit Kosten erzeugen, ohne ein dem Aufwand entsprechendes Ergebnis liefern zu können.

3. Steuerungsziel: ressort- und ämterübergreifende Zusammenarbeit

Auf den ersten Blick ist das Ziel des Bund-Länder-Programms die Förderung benachteiligter Stadtteile. Man kann aber auch behaupten, daß das Programm nicht so sehr ein Förderinstrumentarium der sozialen Stadtentwicklung darstellt, sondern eher der Förderung der ressort- bzw. ämterübergreifenden Zusammenarbeit dient. Fachübergreifende Zusammenarbeit zu erreichen, ist in der Tat eines der zentralen Steuerungsziele des Programms und zwar auf allen beteiligten Ebenen.

Das Bund-Länder-Programm hat, wenn man es als ein Instrument zur Förderung der fachübergreifenden Zusammenarbeit betrachtet, einen stark appellativen Charakter. Es offenbart den neuen politischen Willen zur Kooperation über bisher bestehende Fach-

grenzen hinweg. Der jährliche Beitrag des Bundes von 100 Mio. DM kann sozusagen als Prämie für sektorübergreifende Kooperation angesehen werden.

4. Kooperation auf Stadtteilebene

Schwieriger als eine ämter- bzw. ressortübergreifende Zusammenarbeit durch organisatorische und strukturelle Änderungen zu erzeugen, ist es, eine weitreichende Kooperation auf der Stadtteilebene so zu errichten, dass diese auch produktiv wirken kann.

Notwendig dafür ist der Aufbau eines Netzwerkes in Form eines öffentlich tagenden Forums. In den Projekten der „sozialen Stadt“ handelt es sich dabei um Foren, die abseits von herkömmlichen Willensbildungsmechanismen die gleichberechtigte Zusammenarbeit von Ämtern, Wohnungsunternehmen, Gewerbetreibenden, Bewohnerschaft, Trägern der Wohlfahrtspflege und weiteren Akteuren ermöglichen. Zu Schwierigkeiten führt ein Netzwerk dieser Art, wenn es zu Revierkämpfen zwischen den verschiedenen Akteurstypen (der Kommune, der Wirtschaft, dem sog. dritte Sektor, den Bewohnern) kommt. Und diese Revierkämpfe sind, so befürchten manche, vorprogrammiert, da hier Akteure zusammengebracht werden sollen, die sich unterscheiden in ihrer Sprache, ihrem Milieu, ihren Vorstellungen von Professionalität und Effektivität, ihrer Arbeitskultur und im schlimmsten Fall auch bezüglich der von ihnen verfolgten Zielsetzungen.

Bei so viel Heterogenität erscheint es beinahe naiv, auf eine schnell eintretende **gemeinsame** Leistung des Netzwerkes zu hoffen. Es braucht Zeit, um eine kreative Streitkultur und eine gemeinsame Ebene des Arbeitens zu entwickeln. Daher kann auch die Implementation von Netzwerkstrukturen nicht einfach verordnet werden. Solche Kooperationsstrukturen können nur langsam wachsen – und zwar auch nur dann, wenn den zu beteiligenden Akteuren verdeutlicht wird, dass sie selbst einen Nutzen aus der Kooperation ziehen.

Dies ist insbesondere zentral für die gewünschte Einbindung der privaten Wirtschaft in das Netzwerk. Allerdings muss, wenn der Nutzenaspekt im Vordergrund steht, befürchtet werden, dass das Netzwerk nicht die eigentlich in es gesetzten Erwartungen erfüllt, nämlich die Situation im Stadtteil zu verbessern, sondern nur dem Interessenausgleich und somit der Befriedigung individueller Bedürfnisse Vorschub leistet. Es stellt sich die Frage, wie man die Akteure dazu bringen kann, gemeinsam nicht nur irgendein, sondern ein möglichst problemadäquates Ergebnis zu erzielen.

Die sozialen Mechanismen eines Netzwerks lassen zumindest hoffen, dass die gewünschte Aufgabenerfüllung grundsätzlich möglich ist ⁴⁾:

- Wenn man erst einmal dabei ist, mit anderen zu verhandeln, verstärkt die Kommunikation die Bereitschaft zur Schließung von Kompromissen. Das gilt auch dann, wenn der Eintritt in das Netzwerk primär durch Eigeninteresse bedingt war.
- Wenn Spielregeln zur Regulierung der Verhandlungen vorliegen, ist es für jeden Teilnehmer leichter, auch einmal die eigenen Interessen hintan zu stellen, weil er ein entsprechendes Verhalten auch von anderen erwarten kann. Allgemein akzeptierte Spielregeln wirken somit stabilisierend und kompromissfördernd.
- Ebenso dienen Dauerbeziehungen zwischen den Netzwerk-Partnern der besseren Aufgabenerfüllung. Die dadurch gewonnene bessere gegenseitige Kenntnis führt zu Respekt und Akzeptanz der Interessenunterschiede.
- Unter Umständen kann eine Netzwerkstruktur sogar dazu führen, dass die beteiligten Personen sich derart mit der Aufgabe identifizieren, dass sie ihre eigenen Belange zwar nicht ganz aus den Augen verlieren, aber nicht mehr in den Vordergrund rücken. Es kommt dann zu einer „Entkopplung von Handlungszielen und individuellem Nutzenstreben“ ⁵⁾.

Vielleicht stellt das „Bremer Modell“ einen Weg dar, der die Entwicklung wünschenswerter Netzwerkstrukturen fördert: Im Stadtteil Tenever werden alle Entscheidungen (inklusive und insbesondere die der Vergabe der öffentlichen Mittel) im öffentlichen Forum (Stadtteilgruppe) ausschließlich im Konsens aller Teilnehmer der Sitzung getroffen. Das führt dazu, dass man nicht einfach die anderen ob ihrer „falschen“ Einstellungen ignorieren kann. Einschränkend muss man hier natürlich anmerken, dass es sich bei dieser Struktur um eine Selbstbindung von Kommune und Wirtschaft handelt. Juristisch einklagbar ist das Konsensverfahren in dem außerhalb des herkömmlichen politischen Systems zu verortenden Stadtteilnetzwerk nicht. Eine Vorstufe hierzu wäre die Installation kleinerer Verfügungsfonds, über die die Stadtteilgremien freie Entscheidungsbefugnis haben.

5. Die Rolle von Gemeinwesenarbeitern

Offenkundig ist, dass an den zentralen Akteur im Stadtteil (den „Stadtteilmanager“) hohe Anforderungen gestellt werden. Auf der Berliner Starterkonferenz wurde er des Öfteren als „eierlegende Wollmilchsau“ bezeichnet, sozusagen eine Person für alle Aufgaben. Er muss nicht nur fachliche Kompetenzen aufweisen, sondern auch geübt sein im Umgang mit verschiedensten Menschen und entsprechend einen Einblick in die unterschiedlichen Denk- und Arbeitsweisen haben, ein Gespür für „seinen“ Stadtteil

haben, Aktivitäten initiieren und am Leben erhalten, organisatorisches Geschick beweisen und einiges an Charisma ausstrahlen, um das gewünschte Stadtteil-Netzwerk aufzubauen und zusammenzuhalten. Immer wieder wird eine entsprechende Ausbildung für Stadtteilmanager gefordert. Solche Ausbildungsangebote liegen bisher nur in Einzelfällen vor.

Nicht nur Kompetenz und Persönlichkeit des Gemeinwesenarbeiters sind entscheidend, sondern auch sein Status gegenüber der Stadtverwaltung. Kritik wurde laut an der teilweise nicht gleichberechtigten Zusammenarbeit mit den städtischen Ansprechpartnern. Ein Verbesserungsvorschlag nutzt das Bild des Tandems: Der Gemeinwesenarbeiter und der Ansprechpartner der städtischen Verwaltung sollten gemeinsam Tandem fahren – und zwar möglichst gleichberechtigt: also jeder darf mal vorne sitzen und lenken.

Noch darüber hinaus geht der Vorschlag, das gesamte Verfahren durch eine neutrale, intermediäre Institution leiten und tragen zu lassen. Diese darf nicht von städtischen oder staatlichen Stellen abhängen, muss unbefangen und kompetent sein, soll aber natürlich in ständigem Kontakt zu Stadt und Land stehen. Der Vorteil, die Verantwortung auf eine solche neutrale Instanz zu verlagern, liegt in ihrer (partei-)politischen Unabhängigkeit. Etwaigen (partei-)politischen Problemen, die sich in ewigen Streitereien und kleinlichen Kompromissen äußern, könnte so aus dem Weg gegangen werden.

Zur zweiten Leitfrage:

Was ist die richtige Mischung aus *top down* und *bottom up*?

Regulative Politik, die in soziale Prozesse eingreifen will, sieht sich mit einer Reihe von Problemen konfrontiert:

„Regulative Politik kann zunächst scheitern, weil die normierenden Programme nicht implementierbar sind, sei es, daß die Vollzugsinstanzen die Normen nicht durchzusetzen vermögen (Implementationsproblem), sei es, daß die Adressaten die Befolgung verweigern (Motivationsproblem). Ganz andere Probleme werden offensichtlich aufgeworfen, wenn selbst im Falle einer erfolgreichen Beeinflussung des Adressatenverhaltens das Ausgangsproblem ungelöst bleibt oder im Zuge seiner Lösung massive unerwünschte Nebenwirkungen auftreten. Hierfür mag entweder das mangelnde Wissen des Gesetzgebers über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge (Wissensproblem) oder aber die prinzipielle Unmöglichkeit verantwortlich sein, mit den der zentralen Steuerungsinstanz

verfügbaren Instrumenten zielsicher steuernd in bestimmte Systemprozesse einzugreifen (Steuerbarkeitsproblem).“⁶⁾

Diese Probleme sind auch bei dem Versuch anzutreffen, die sozialen Prozesse in benachteiligten Stadtteilen positiv zu wenden. Insbesondere zwei der oben genannten Probleme tauchen immer wieder in der Diskussion um die soziale Stadtentwicklung auf: das Motivationsproblem und das Wissensproblem. Gerade wenn es darum geht, gegen soziale Ungleichheit vorzugehen, ist der Einbezug der Betroffenen zentral. Die Betroffenen müssen die Ziele, die mit einem Programm gegen soziale Ungleichheit verknüpft sind, als ihre eigenen erkennen können. Ohne die Einbindung der Betroffenen können derart komplexe Probleme nicht angegangen werden. *Top-down*-Strategien müssen scheitern, weil die Wirkung von Interventionen in diesem Bereich wesentlich davon abhängt, ob die Akteure vor Ort entsprechend mitwirken. Sonst folgt auf das Motivationsproblem das Implementationsproblem auf dem Fuße.

Auch das Wissensproblem tritt deutlich hervor und wird von manchen sogar als unlösbar eingeschätzt. Mit sachlichen Berichten über den Stadtteil oder ein paar Besuchen im Stadtteil ist das notwendige Wissen nicht zu vermitteln. Ein tiefergehendes Verständnis über das reale Leben im Stadtteil mit all seinen positiven und negativen Seiten ist Voraussetzung für eine wirksame Steuerung. Die mit dem realen Stadtleben verbundene Vielfalt und Widersprüchlichkeit lässt sich jedoch nicht an Dritte vermitteln, die nicht „mitten drin“ stecken. All diese Zusammenhänge führen dann zur Unfähigkeit einer regulativen Politik, von oben steuernd in den betroffenen Stadtteilen effektiv handeln zu können.

1. Sind *Top-down*-Strategien gescheitert?

Die Konsequenz, die aus diesen Problemen sowohl in der Theorie der politischen Steuerung als auch in der Praxis gezogen wird, ist eine Verlagerung der Steuerungsaktivitäten nach unten. Dabei soll möglichst nicht nur die Umsetzung der Steuerungsstrategie durch eine entsprechende Netzwerkbildung nach unten verlagert werden, sondern auch die Formulierung von Steuerungsziel und -strategie selbst. Weiter oben angesiedelte Ebenen (in unserem Fall Bund und Land, evtl. auch die Stadtverwaltung) sind dazu aufgerufen, ihre Zielformulierung und Programmstrategien möglichst allgemein zu halten. Sie müssen „offen und flexibel gestaltet werden, so daß sie sich wandelnden räumlichen und zeitlichen Umständen anpassen können. Das heißt Politik-inhalte oder Policies müssen als *moving targets* betrachtet werden, die sich im Verlaufe ihrer ‚Lebensdauer‘ entwickeln und verändern.“⁷⁾

Hier sehen viele noch Verbesserungsbedarf. Zwar ist der Leitfaden der ARGEBAU-Ministerkonferenz für das Programm „Die soziale Stadt“ noch relativ offen und allgemein gehalten, aber einzelne Länder neigen dazu, ihre Förderung in das Raster bisheriger Förderprogramme zu pressen und so die durch das neue Programm gewonnene Flexibilität wieder zunichte zu machen.

Kommt die Verlagerung der Steuerungsaktivitäten in den Stadtteil einem Steuerungsverzicht des Staates gleich? Das Einbeziehen gesellschaftlicher Akteure und die Abgabe von Regelungsfunktionen „nach unten“ stellen nach Renate Mayntz keinen Steuerungsverzicht, sondern einen „Formwandel der Politik“ dar. „Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregelung (...) sind keine Alternativen, sondern eine verbreitete Mischform von Governance, die unter bestimmten Bedingungen besonders wirkungsvoll sein kann.“⁸⁾

2. Wichtige *Top-down*-Elemente

Bei den Akteuren des politisch-administrativen Systems verbleiben wichtige Steuerungsaufgaben. Auch wenn eine reine *Top-down*-Strategie allgemein als gescheitert angesehen wird, gibt es kaum jemanden, der sich auf eine reine *Bottom-up*-Strategie einlassen möchte. Selbst überzeugte Anhänger der „Steuerung von unten“ sehen zumindest für einzelne Aspekte die Notwendigkeit einer Steuerung durch übergeordnete Ebenen, da hier die Stadtteilebene nicht zu adäquaten Ergebnissen kommen kann. Das betrifft:

- Die Festlegung von Spielregeln für die Kooperation im Stadtteil: Ein entscheidender Bestandteil hierbei ist die Vorlage einer einheitlichen Problemdefinition. Wenn eine solche gemeinsame Sichtweise etwa durch eine Koalitionsvereinbarung oder einen Kabinettsbeschluss vorliegt, vereinfacht sich das Handeln für die nachgeordneten Instanzen und Akteure erheblich. Auch für die Stabilisierung der Netzwerkstrukturen ist „die gemeinsame Interpretation des Sinnes und der Lösungsansätze einer Policy“⁹⁾ entscheidend.
- Die Entwicklung von langfristig orientierten Projekten oder Vorstellungen: *Bottom-up*-Projekte zeichnen sich zumeist durch ihre Gegenwartsbezogenheit aus. Stärker zukunftsorientierte Fragen müssen von übergeordneten Ebenen gestellt und bearbeitet werden.
- Das Treffen strategischer Entscheidungen, die die Gesamtstadt (mit)betreffen: So wird es z.B. kaum vorkommen, dass die Bewohner eines Stadtteils für den Abriss eines oder mehrerer ihrer Gebäude votieren, auch wenn das aus einem gesamtstädtischen Blickwinkel betrachtet die richtige Alternative sein könnte.

- Gewinnbringend kann auch das Setzen von Qualitätsstandards durch die Länder sein, die den Kommunen und Stadtteilen als Anhaltspunkt und Evaluationskriterium für ihre eigene Arbeit dienen. Auch ein regelmäßiges *Monitoring* kann hilfreich sein. Allerdings müssen die Standards in Absprache mit den Kommunen gesetzt und zudem immer wieder neu den sich ändernden Gegebenheiten angepasst werden.

Die eben angesprochene ständig notwendige Anpassung an sich ändernde Gegebenheiten weist auf einen grundsätzlichen Aspekt hin: Es handelt sich nicht um eine statische, sondern um eine höchst dynamische Angelegenheit. Insofern kann auch über die richtige Mischung aus *bottom up* und *top down* keine allgemein gültige Aussage getroffen werden. Muss zuerst ein Stadtteilnetzwerk aus der Taufe gehoben werden, ist sicherlich mehr *Top-down*-Arbeit nötig als in Stadtteilen mit schon funktionierenden Stadtteilgremien. Solch eine Dynamik vorausgesetzt sollte sich im Laufe der Zeit die Gewichtung immer mehr von *top down* zu *bottom up* verschieben.

3. Sind *Bottom-up*-Strategien zu anspruchsvoll?

Wenn man den Stand der bisher dargelegten Diskussion zusammenfasst, tritt eine recht anspruchsvolle *Bottom-up*-Strategie mit vereinzelt Impulsen von oben zu Tage: Sowohl Zielformulierung als auch die konkrete Umsetzung wird den Akteuren vor Ort überlassen, die sich dafür eine Netzwerkstruktur aneignen. Die Spielregeln für die Kooperation im Stadtteil wird in groben Zügen von außen bzw. oben festgelegt. Ein regelmäßiges *Monitoring* liefert immer wieder neue Anregungen. Darüber hinaus schreitet das politisch-administrative System nur ein, wenn strategische Entscheidungen anstehen, die entweder die Gesamtstadt oder eine längerfristige Zukunftsperspektive betreffen.

Zu fragen ist, ob das nicht eine zu idealistische Betrachtungsweise ist, die allein geboren wurde aus der Problematik, mit regulativer Politik von oben nicht effektiv die gewünschten sozialen Veränderungen bewirken zu können. Sind die lokalen Akteure bereit und fähig, die Probleme in ihrem Stadtteil selbst in die Hand zu nehmen? Wenn schon professionelle Akteure (z.B. Vertreter der Wirtschaft auf der einen und Vertreter der Wohlfahrtspflege auf der anderen Seite) nicht leicht zu einer gemeinsamen Arbeitsbasis aufgrund von Kommunikationsproblemen kommen, wie soll es dann gelingen, die Bewohner der geförderten Stadtteile, die sich zumeist durch einen geringen Ausbildungsstandard, durch unterschiedliche Herkunftsländer, unterschiedliche Mentalitäten und Sprachen auszeichnen, so einzubeziehen, dass ein funktionstaugliches Netzwerk entsteht?

Offenkundig ist, dass auch bei scheinbar gut funktionierenden Stadtteilnetzwerken fast ausnahmslos ein Repräsentationsproblem besteht: Nicht alle Bewohnergruppen sind gleichermaßen in dem Stadtteilforum vertreten. Hingegen immer vertreten sind die „Wichtigtuere“: diejenigen, die sich oft und gerne produzieren.

Können die Bewohner mit den durch das Programm geforderten Strukturen, der Bildung von Netzwerken, ihren Fähigkeiten und Wünschen entsprechend eingebunden werden? Einer Meinung zufolge sind eher Beteiligungsformen zu etablieren, die nicht so sehr der Artikulation der eigenen Interessen und Lösungsvorschläge bedürfen, sondern sich durch Aktion und kreatives Engagement auszeichnen. Die Gegenmeinung hierzu lässt natürlich nicht auf sich warten: Nur Aktivierung der Bewohnerschaft kann nicht der richtige Weg sein, wenn man diese tatsächlich einbinden will in den Prozess der Stadtteilentwicklung und nicht nur als schmückendes (oder tatkräftiges) Beiwerk sieht. Die Bewohner und Akteure im Stadtteil müssen stattdessen tatsächlich ein Mandat zur Regelungen ihrer Belange haben. Dies gilt um so mehr, wenn man die Bewohner der Stadtteile nicht als überfordert ansieht, sondern in ihnen die wahren Experten für die eigene Stadtteilentwicklung wahrnimmt.

Was dann aber zumindest nötig ist, ist eine Schulung der Bewohner. Sie müssen lernen, sich zu artikulieren, zu kommunizieren, ihre Interessen zu erkennen und durchzusetzen. Genau wie Manager Seminare für Kommunikations-, Präsentations- und Führungstechniken besuchen, müssen den Bewohnern ihrer Ausgangslage entsprechende Schulungen angeboten werden.

Wie auch immer man den maximalen oder optimalen Aktionsradius der Bürger einschätzt, für eine Wirksamkeit des Programms über sein Ende hinaus, ist eine Aktivierung der Bewohnerschaft notwendig, die zumindest dazu beiträgt, nachbarschaftliche Beziehungen zu intensivieren bzw. überhaupt zu erzeugen. Die nachbarschaftlichen Beziehungen liegen in den meisten der geförderten Stadtteile weitgehend brach. Aber gerade sie sind die Voraussetzung jeglicher Verbesserung der Situation. Nachbarschaftliche Kontakte fördern soziale Fähigkeiten, ermöglichen eine stabilisierend wirkende soziale Kontrolle, lassen die Menschen ihre gemeinsamen Interessen erkennen und helfen bei Versuchen zu deren Durchsetzung.

4. Die Rolle von intermediären Akteuren

All diese Überlegungen zeigen, dass die Bewohner und Akteure vor Ort nicht sich selbst überlassen bleiben dürfen, sondern eine Instanz notwendig ist, die eine prozessmoderierende Rolle übernimmt. Die Wichtigkeit von intermediären Akteuren in

der Stadtteilarbeit wird allgemein anerkannt. Zum einen sind sie es, die das Potenzial zur Beteiligung in der Bewohnerschaft ausloten und ausschöpfen sollen, zum anderen stellen sie eine Brücke zur städtischen Verwaltung dar. Viele der Bewohner der geförderten Stadtteile sind auf die städtischen Ämter, die sie zumeist aufgrund ihres Status als Transferleistungsempfänger, aber auch aufgrund früherer Kontakte im Stadtteil kennen, nicht gut zu sprechen.

Der zentrale intermediäre Akteur ist typischerweise der Stadtteilmanager. Aber auch andere lokale Akteure oder Organisationen können eine Rolle als intermediärer Akteur spielen: so z.B. die Träger der freien Wohlfahrtspflege, die Wohnungsunternehmen, in Essen z.B. ein universitäres Institut (Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit und Beratung).

Dass wir die Arbeit der intermediären Akteure brauchen, um Bewegung in einen benachteiligten Stadtteil zu bringen, ist nicht in Frage zu stellen. Zu überlegen ist jedoch, ob die Arbeit der intermediären Akteure nicht auch eine Gefahr darstellen können für die Beteiligung der Bewohner. Läuft es letztlich darauf hinaus, dass das Stadtteilnetzwerk sich zusammensetzt aus gutmeinenden intermediären Akteuren und Abgesandten der Stadt, vielleicht geschmückt mit ein paar Bewohnern? In so einem Fall könnte das Netzwerk (bei kooperativem Verhandlungsverhalten aller Teilnehmer) durchaus produktive Arbeit leisten, die man auch – da im Stadtteil angesiedelt – mit dem Titel *bottom up* versehen könnte. Eine wirkliche Einbindung der eigentlichen Betroffenen, nämlich der Bewohner, die ja den Benachteiligungen aufgrund ihres Wohnortes ausgesetzt sind, ist damit aber nicht gewährleistet. Es ist somit zu diskutieren, was genau wir unter *bottom up* verstehen.

5. Die Frage der Steuerbarkeit

Wenn man fragt, ob die lokalen Akteure bereit und fähig sind, die Probleme in ihrem Stadtteil selbst in die Hand zu nehmen, muss man nicht nur über die persönlichen Kompetenzen sprechen, sondern auch die grundsätzliche Frage der Steuerbarkeit stellen. Nicht nur regulative Politik kann vor einem Steuerbarkeitsproblem stehen, sondern auch stadtteilbezogene gesellschaftliche Selbstregulierung. Viele der Probleme, die das Leben in den betroffenen Stadtteilen erschweren, sind nicht „hausgemacht“ und somit auch nicht im Stadtteil lösbar. Die hohe Quote der Arbeitslosigkeit, das Problem der ansteigenden Armut, die Benachteiligungen, denen sich Ausländer gegenüber sehen, Grundfragen der Wohnungspolitik sowie der Vermietungspraxis und ähnliche Aspekte sind nur auf höherer politischer Ebene angebar. Im Stadtteil können kleine, punktuelle Verbesserungen erreicht werden, die für das alltägliche Leben der Bewohner

durchaus relevant sind. Aber die grundlegenden Bedürfnisse nach Arbeit, Akzeptanz, finanzieller und sonstiger Sicherheit kann, so lautet eine These, auch die beste Stadtteilarbeit nicht aus sich heraus befriedigen. Auch hier sind *Top-down*-Strategien gefragt, damit die Arbeit vor Ort nicht zu einer „Sisyphus-Arbeit“ wird.

6. Status des Stadtteilnetzwerks

Unabhängig davon, wie weit das Stadtteilforum die Bewohnerschaft des Stadtteils zu integrieren vermag, wirft die Institutionalisierung eines solchen Gremiums neben den herkömmlichen demokratischen Institutionen der Willensbildung schwierige Fragen auf:

- Welche Verbindlichkeit sollen die Beschlüssen, die ein Stadtteilforum fasst, haben?
- Wie ist mit der Spannung zwischen den formalen politischen Gremien und dem Stadtteilnetzwerk umzugehen? Auch wenn rein rechtlich keine Durchsetzungsmöglichkeit der Stadtteilbeschlüsse vorliegt, können diese u.U. ein erhebliches politisches Gewicht auf die Waagschale bringen, so daß sich die städtischen Gremien nur noch beugen können.
- Wer übernimmt die Finanzverantwortung? Kann dem Stadtteil freie Hand bei der Vergabe öffentlicher Mittel zugestanden werden? Öffentliche Gelder können nicht einfach in den Stadtteil fließen, ohne dass sich die dafür Verantwortlichen weiter darum kümmern müssten. Aber strikte Anforderungen an Berichtslegungen und Abrechnungsverfahren zerschlagen viel Kreativität, die ohne solche bürokratischen Hürden möglich wäre.

Die kommunalen Akteure übernehmen in den Netzwerkstrukturen eine Doppelrolle. Zum einen treten sie als Kooperationspartner auf, der aktiv an den Netzwerkaktivitäten teilnimmt und versucht, gemeinsam mit den anderen Akteuren produktive Ergebnisse zu erzielen. Zum anderen sind sie aber auch Träger der Letztverantwortung: politisch und finanziell. Diese Doppelrolle macht auch aufmerksam auf ein Stichwort, das Fritz W. Scharpf benutzt: Netzwerke wie jene in den Stadtteilen mit besonderen Entwicklungsbedarf agieren „im Schatten der Hierarchie“¹⁰⁾. Die zu erwartende Überprüfung von Beschlüssen oder Handlungsweisen des Stadtteilnetzwerks durch kommunale Entscheidungsträger dient ebenso wie die zu erwartende Übernahme oder Zurücknahme der Entscheidungsfindung in die städtischen Gremien als Drohpotenzial, das eine faire Verhandlungs- und Entscheidungsstrategie im Stadtteil zu erzeugen verspricht.

Zur dritten Leitfrage:

Welche Steuerung ist erfolgversprechend?

Um diese Frage diskutieren zu können, ist zu klären, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit man von „Steuerung“ sprechen kann. Verschiedene Komponenten sind bei steuernden Eingriffen in die gesellschaftliche, politische oder wirtschaftliche Umwelt zentral:

- Es muss ein **Steuerungssubjekt** geben: Das kann eine Person oder auch ein handlungsfähiges Kollektiv sein.
- Demgegenüber muss ein **Steuerungsobjekt** vorliegen, das – wie zu betonen ist – eine eigene Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit besitzt, also auch ohne Einwirkung von außen sein Verhalten oder seinen Zustand ändern könnte.
- Damit das Steuerungssubjekt Änderungen beim Steuerungsobjekt bewirken kann, bedarf es **Steuerungsinstrumente**, die sich bei längerfristig ausdehnendem Steuerungshandeln zu Steuerungsprozessen formieren. Die richtige Auswahl der Instrumente und Prozesse ist entscheidend für den Erfolg des Steuerungsversuchs.
- Daher ist es unabdingbar, dass neben einer klaren **Diagnose der Ausgangslage** eine ebenso klare Vorstellung über das Steuerungsziel besteht. Ebenso notwendig ist eine realistische Vorstellung von der **Wirkung**, die verschiedene Steuerungsinstrumente erzielen können.

1. Steuerungskomponenten beim Bund-Länder-Programm

Im Hinblick auf das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ ist die Unterteilung in Steuerungssubjekt, -objekt, -instrumente und -ziele nicht so einfach, wie es vielleicht auf den ersten Blick erscheinen mag. Schon allein die Rede von der Gemeinschaftsinitiative zeigt, dass hier nicht von dem Steuerungssubjekt Bund bzw. Länder und den Steuerungsobjekten Stadt, Stadtteile und lokale Akteure ausgegangen werden darf. Vielmehr handelt es sich um eine **Steuerungskette**, in der alle Akteure abwechselnd die Rollen des Subjekts und Objekts übernehmen.

Der Bund ist insofern Steuerungsobjekt, da er durch das Bund-Länder-Programm dahingehend beeinflusst wird, seine ressortübergreifende Zusammenarbeit zu intensivieren. Zugleich wirkt der Bund jedoch gegenüber den Ländern als Steuerungssubjekt, das durch Geldtransfer, Bereitstellung von Informationen und gegebenenfalls Anpassung von Rahmenbedingungen die Länder im Sinne des Programms zu beeinflussen sucht. Die Länder befinden sich damit in der Rolle des Steuerungsobjekts, münzen die

se aber wiederum um in eine Subjektrolle gegenüber den Städten. Auch die Städte sind zugleich Steuerungsobjekt und -subjekt: Letztere Rolle spielen sie gegenüber den sich im Stadtteil aufbauenden Strukturen, die ihrerseits steuernd auf die Bewohnerschaft und die anderen Akteure des Stadtteils einzuwirken suchen. Im günstigsten Fall verbleiben diese Akteure nicht in der Position des letzten Kettenglieds der Steuerungskette und somit als Steuerungsobjekt, sondern versuchen die Kette umzudrehen, indem sie wiederum Einfluss gewinnen auf die Gremien des Stadtteils und der Stadt.

Die jeweils doppelten Rollen, die in der Steuerungskette an jeden Akteur vergeben werden, verdeutlichen auch, dass es grundsätzlich zwei Perspektiven gibt, aus denen man sich dem Thema Steuerung nähern kann: zum einen die Perspektive des Steuerungssubjekts, „mit dem sich der Wissenschaftler oft identifiziert“¹¹⁾, zum anderen die Rolle des Steuerungsobjekts, des Herrschaftsunterworfenen.

Auch die Abgrenzung zwischen Steuerungsziel und Steuerungsinstrument ist nicht einfach, wenn man die verschiedenen involvierten Ebenen betrachtet. Steuerungsziel des Bund-Länder-Programms auf den höheren Ebenen ist es, eine intensive Kooperation zwischen den einzelnen Ressorts bzw. Ämtern zu erreichen. Wird diese Kooperation auf den höheren Ebenen in dem Sinne erreicht, dass sie zu „handfesten“ Ergebnissen führt (z.B. die Bündelung von Ressourcen, die Vereinfachung des Zugangs zu verschiedenen Finanztöpfen, eine gemeinsame Problemdefinition, die zu einem klaren Auftrag zur fachübergreifenden Zusammenarbeit führt), dient sie zugleich den weiter unten angesiedelten Ebenen als Steuerungsinstrument, das dort eine Zusammenarbeit über die Grenzen verschiedener Handlungsfelder hinweg erleichtert und fördert.

Man kann sagen: Das Hauptziel und zugleich das Hauptinstrument ist es, Vernetzungen auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Städte, Stadtteile) aufzubauen, um so letztlich eine Selbstkoordination der eigentlich Betroffenen, der Akteure in den Stadtteilen, zu ermöglichen. Die so erzielte Selbstkoordination soll zur Folge haben, dass über „Selbstheilungsprozesse“ die Menschen ihre Situation in den benachteiligten und benachteiligenden Stadtteilen selbsttätig verbessern können. Um den Prozess der Vernetzung anzuregen, werden weitere Steuerungsinstrumente wie Geld, Bereitstellung von Informationen, Personalressourcen und Realhandlungen (z.B. städtische Bauvorhaben) eingesetzt.

2. Bedingungen für eine erfolgreiche Steuerung

Zu fragen ist nun, unter welchen Bedingungen der Aufbau von Netzwerken und damit letztlich die Hoffnung auf Selbstkoordination erfolversprechend ist im Sinne

einer tatsächlichen Verbesserung der Lage in den geförderten Stadtteilen. Verschiedene Bedingungen für ein erfolgreiches Vorgehen werden genannt:

1. Es müssen tatsächlich konzertierte Aktionen entstehen, das heißt, es darf sich bei den Netzwerken nicht um nur pro forma handlungsfeldübergreifende Zusammenschlüsse handeln, bei denen entweder wichtige Akteure fehlen bzw. nicht tatkräftig mitwirken oder bei denen keine gemeinsamen Ergebnisse erzielt werden. Diese Bedingung bezieht sich sowohl auf die Stadtteile als auch auf höher gelagerte Ebenen. Verschiedene Vorschläge zur Absicherung bzw. Verbesserung der fachübergreifenden Zusammenarbeit sind gemacht worden:

- Als Voraussetzung für eine handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit auf der kommunalen und Stadtteilebene muss eine solche Kooperation effizient und flexibel unter den Landesministerien erfolgen. Wichtig dabei ist nicht nur die Einrichtung eines gemeinsamen Gremiums, sondern die Überwindung von Ressortegoismen, so dass ein wirkliches stadtteil- und problemorientiertes Arbeiten möglich ist. Ebenso wichtig ist der ständige Kontakt zwischen der Landesebene und den Kommunen.
- Die Einbeziehung der verschiedenen Akteurstypen auf Stadtteilebene soll schon im Bewerbungsverfahren eingefordert und entsprechend bei der Auswahl honoriert werden.
- Die fachübergreifende, gleichberechtigte Zusammenarbeit soll durch entsprechende politische Vorgaben (z.B. Kabinettsbeschlüsse auf Bundes- oder Landesebene) gesichert und so auf der operativen Ebene leichter durchsetzbar sein.
- Es müssen neben dem Leitprogramm „Die soziale Stadt“ und dem schon dazu gestoßenen „E&C-Programm“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend („Entwicklung und Chancen junger Menschen“) auch Förderprogramme anderer Ressorts auf die Stadtteile fokussiert werden. So wird immer wieder vorgeschlagen, arbeitsmarktpolitische Instrumente auf die geförderten Stadtteile zu konzentrieren. Die Arbeitsämter könnten z.B. dazu verpflichtet werden, einen gewissen Anteil ihrer Mittel für kleinräumliche gebiets-spezifische Ansätze zu reservieren.

2. Eine weitere Erfolgsbedingung betrifft die Auswahl der Gebiete. Hinsichtlich dieses Aspekts wird oft Kritik an der Umsetzung des Bund-Länder-Programms laut. Es scheinen keine klaren Kriterien vorzuliegen, an denen sich die Städte und Länder orientieren, um die zu fördernden Stadtteile auszuwählen. Teilweise wurden Gebiete nach rein städtebaulichen Gesichtspunkten als Fördergebiete bestimmt, ohne auf die sozia-

len Gegebenheiten zu achten. Entgegen solchen Praktiken hätten schon bei der Auswahl politikfeldübergreifende Ansätze zum Zuge kommen müssen. Neben diesem grundsätzlichen Erfordernis einer Gebietsauswahl, die den Grundgedanken des Bundesländer-Programms entspricht, sind weitere Aspekte diskussionswürdig:

- Soll sich die Auswahl eher an den Potenzialen, die in einem Stadtteil stecken, oder an den Defiziten und Problemen, die er aufweist, orientieren? Eine Orientierung an Potenzialen lässt eher auf eine erfolgreiche Implementation von Netzwerkstrukturen im Stadtteil und nachfolgende Verbesserungen der sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Lage hoffen. Dafür müsste man jedoch in Kauf nehmen, dass u.U. ein Stadtteil, der in einem stärkeren Ausmaß benachteiligt ist, leer ausgeht.
- In eine ähnliche Richtung zielt ein zweiter Aspekt: Sollten die Stadtteilmaßnahmen eher präventiven Charakter aufweisen, also in solchen Gebieten zum Einsatz gelangen, die von einer Abwärtsspirale bedroht sind, aber noch nicht richtig „hineingeschlittert“ sind? Dafür spricht die Beobachtung von Häußermann: „Die Quartiere können sich, wenn der Prozess der sozialen Entmischung erst ein gewisses Niveau erreicht hat, nicht mehr selbst helfen.“¹²⁾ Sie sind mit den Problemen überfordert, weil „die sozialen Kapazitäten zur gleichen Zeit erodieren, in der die Integrationsprobleme zunehmen“.

Solange ein Stadtteil zwar von einer Anhäufung von Problemlagen bedroht ist, aber noch nicht richtig „abgesackt“ ist, sind natürlich die Chancen deutlich höher, mittels des Aufbaus eines Stadtteilnetzwerks Erfolge zu erzielen, als bei schlechter gestellten Stadtteilen. Für das Steuerungsziel, die Strukturen und Bedingungen im Stadtteil über Hilfe zur Selbsthilfe zu verbessern, wäre eine Auswahl nach den Gesichtspunkten Potenzial und Prävention sinnvoll.

Ist das aber eine gerechtfertigte Vorgehensweise? Wie soll man mit den Stadtteilen umgehen, die kein solches Potenzial (mehr) aufzuweisen vermögen? Müsste hier ein Programm „Soziale Stadt 2“ ins Leben gerufen werden, das über andere Wege als den Aufbau von Netzwerkstrukturen agiert?

3. Das Programm kann nur dann erfolgreich sein, wenn es auch so offen ist, wie es die Verlagerung der Steuerungskompetenz in die Stadtteile suggeriert. Das heißt: Es muss unkonventionelle Wege erlauben und fördern. Informelle Vorgehensweisen müssen möglich sein, ohne dass bürokratische Hürden den Weg dazu verbauen. Es muss verhindert werden, dass sich Routinen einfahren. Auch hier liegen verschiedenen Vorschläge vor:

- Die Finanzmittel sollen relativ flexibel einsetzbar sein. Ein erster Ansatz dazu ist die Idee der Verfügungsfonds, die auch in die neuesten Ausgabe des Leitfadens der ARGEBAU-Ministerkonferenz Eingang fand. Diese Verfügungsfonds stehen dem Stadtteil zum freien Einsatz zur Verfügung, müssen also nicht bestimmten Auflagen (wie z.B. Investitionsmittel oder Mittel, die der Investitionsvorbereitung dienen) genügen.
- Es muss immer wieder neue Impulse geben, damit die Arbeit nicht in Routinen abgleitet. Das bundesweit anlaufende Programm „Die soziale Stadt“ mit seinem Begleitprogramm stellt zur Zeit einen solchen neuen Impuls dar.
- Eine weitere Erfolgsbedingung ist eine dauerhafte Implementation des Programms. Nur langfristig können die gewünschten Verbesserungen in den Stadtteilen erzielt werden. Auch für den Aufbau eines funktionsfähigen Netzwerks muss viel Zeit eingerechnet werden. Eine nur kurz währende Laufzeit des Programms könnte sogar einen Bumerang-Effekt hervorrufen: Die Erwartungen, die durch das Programm im Stadtteil geweckt wurden, fallen in sich zusammen. Die Enttäuschung der Menschen im Stadtteil wird vermehrt zu einer Abkehr von Politik und Gesellschaft führen.

Die Angst vor einem solchen Bumerang-Effekt hält zur Zeit viele städtische Akteure davon ab, die Möglichkeiten wahrzunehmen, die das Programm „Die soziale Stadt“ bietet. Statt dessen fahren sie eine Hinhaltenaktik und fördern nur kleine Projekte, die aber nicht den gewünschten Auftrieb bei den Menschen im Stadtteil erzeugen können. Wünschenswert wäre daher eine langfristige Zusage der Politik zur Förderung der ausgewählten Stadtteile. Diese muss münden in eine kontinuierliche personengestützte Programminfrastruktur, die zwar auf Stabilität hinsichtlich der zentralen Personen setzt, jedoch dynamisch auf veränderte Bedingungen zu reagieren vermag.

5. Das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ konzentriert sich auf einzelne ausgewählte Stadtteile. Doch wird immer wieder betont, dass es keine „Insellösungen“ geben soll und kann. Eine gesamtstädtische Perspektive muss miteingenommen werden – und zwar sowohl von der Stadt als auch von dem Stadtteil. Mehrere Gründe werden für die Wichtigkeit der gesamtstädtischen Perspektive genannt:

- Die Stigmatisierung der benachteiligten Stadtteile und die damit verbundene Gettoisierung kann nur überwunden werden, wenn es zu einer Kommunikation der Stadtteilbewohner mit der Reststadt kommt, die von gegenseitiger Akzeptanz getragen ist. Das ist aber nur zu erreichen, wenn auch die restliche Stadtbevölkerung in die Entwicklungsmaßnahmen in geeigneter Form eingebunden ist.

- Oftmals sind die im betroffenen Stadtteil fehlenden Potenziale (z.B. Gewerbebetriebe, Beschäftigungsmöglichkeiten) in unmittelbar angrenzenden Stadtgebieten zu finden. Reine Inselbetrachtungen führen leicht dazu, diese im wörtlichen Sinne naheliegenden Lösungen zu übersehen.
- Eine nur auf einen Stadtteil konzentrierte Mittelvergabe bewirkt leicht Enttäuschung, Verärgerung und Neid in anderen Stadtteilen, die auch nicht viel (oder gar nicht) besser gestellt sind. Das fördert wiederum eine weitere Stigmatisierung und Abgrenzung.
- Die Prinzipien und Ziele, die mit dem Programm „Die soziale Stadt“ verfolgt werden, sind für kommunales Handeln im allgemeinen eine innovative Bereicherung. Sie werden zur Zeit an förderungsbedürftigen Stadtteilen erprobt, sollten aber nicht in den Ruf einer „Randgruppenpolitik“ geraten. Daher wäre es gut, solche Projekte nicht nur auf sozial randständige Stadtteile zu beschränken.

6. Unumstritten ist, dass ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen müssen, damit das Programm erfolgreich sein kann. Umstritten ist hingegen, was als „ausreichend“ gilt. Die einen meinen, dass der Geldsegen, den das Bund-Länder-Programm mit sich bringt, erst einmal ausreicht, um die notwendigen Strukturen aufzubauen. Ein größerer Geldsegen könne sich sogar in einen Fluch verwandeln, da dann die Stadtteile quasi überschwemmt würden von einer Investitionswelle, mit der die sozialen Entwicklungen nicht mithalten können. Andere halten den Finanzrahmen für viel zu niedrig, da er bei der Problemhäufung, die sich in den betroffenen Stadtteilen zeigt, nur wie ein Tropfen auf den heißen Stein wirke.

Eine These zu den Ursachen dieser Meinungsverschiedenheit sei hier erlaubt: Vielleicht hängt die Einschätzung des Finanzbedarfs ab von dem Entwicklungsstand der Stadtteile hinsichtlich Netzwerkaufbau und Bewohnereinbindung.

3. Evaluation und Erfolgskontrolle

Um die Frage nach einer erfolgreichen Steuerung wirklich beantworten zu können, ist eine Erfolgskontrolle nötig. Da das Programm gerade erst anläuft, kann natürlich nicht erwartet werden, dass jetzt schon entsprechende Ergebnisse vorliegen.

Allerdings zeichnet sich hier für die Zukunft ein Problem ab. Die anvisierten Verbesserungen in den Stadtteilen sind zum einen vielfältig, zum anderen oftmals kaum messbar. Die simple Erfassung von Quoten wie Anteil von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, Schulabbrüchen, Ein- und Auszügen u.ä. sagt nur wenig aus über die Entwicklung des Stadtteils, da diese Quoten zum einen von übergeordneten Problemlagen

abhängig sind (z.B. der Arbeitsmarktpolitik), zum anderen nichts über nicht minder wichtige, aber kaum messbare Aspekte wie Einstellungsänderungen gegenüber dem Stadtteil, vermehrte Bereitschaft zur Mitwirkung, Verbesserung der nachbarschaftlichen Kontakte etc. offenbaren.

Weiterführende Überlegungen, wie der Erfolg des Programms zu messen ist, sind dringend geboten, insbesondere um mit guten Argumenten auf eine langfristige Lebensdauer des Programms hinarbeiten zu können.

Zusammenfassung in Thesenform

Thesen zur ersten Leitfrage

1. Sektor- und handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit ist aufgrund der Komplexität der Probleme in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf nötig – und zwar auf allen beteiligten Ebenen: Bund, Land, Stadt, Stadtteil.
2. Die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene muss noch verbessert werden.
3. Die Länder nehmen eine Vorreiterrolle für die Kommunen ein: Die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Landesebene ist (mit-)entscheidend für eine entsprechende Kooperation auf kommunaler Ebene.
4. Drei Wege, die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf Bundes- und Landesebene zu verbessern, sind möglich:
 - Ein federführendes Ressort führt „bilateral“ Gespräche mit anderen Ressorts.
 - Eine Art „Superministerium“ vereinigt alle beteiligten Handlungsfelder in sich.
 - Eine interministerielle Arbeitsgruppe wird eingerichtet.
5. Ein offenes und flexibles Fördersystem mit einer interdisziplinär besetzten Jury vermeidet Mittelzuweisungen nach ressort-spezifischen Logiken.
6. In der Stadtverwaltung ist eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe wünschenswert. Zudem muss es einen zentralen Ansprechpartner für den zu fördernden Stadtteil geben.
7. Eine enge Verzahnung zwischen Land und Kommune ist wichtig.
8. Für die Zusammenarbeit auf der Stadtteilebene ist es nötig, ein Netzwerk aufzubauen, in dem alle relevanten Akteure gleichberechtigt und problemorientiert zusammenarbeiten.
9. Solche Netzwerkstrukturen können nicht verordnet werden, sondern brauchen Zeit, um von sich heraus zu wachsen.
10. Alle zu beteiligenden Akteure müssen einen Nutzen – auch für sich selbst – in der Teilnahme an dem Netzwerk sehen.

11. Ist ein Netzwerk erst einmal eingerichtet, können die in ihm wirkenden sozialen Mechanismen zu der gewünschten problemorientierten Kooperation führen.
12. Ein Machtgleichgewicht aller Akteure, das sich z.B. durch ein Konsensverfahren erzeugen lässt, führt zu gegenseitiger Anerkennung der Netzwerkpartner.
13. Verfügungsfonds, über die das Stadtteilnetzwerk freie Entscheidungsbefugnis hat, stellen für das Netzwerk und seine (potenziellen) Teilnehmer einen Anreiz zu Engagement und gemeinsamen Handeln dar.
14. Notwendig sind Ausbildungsangebote für die Gemeinwesenarbeiter vor Ort („Stadtteilmanager“).
15. Die Gemeinwesenarbeiter vor Ort müssen einen zu den städtischen Akteuren gleichberechtigten Status haben.
16. Das gesamte Verfahren soll durch eine neutrale, intermediäre Instanz geleitet und getragen werden.

Thesen zur zweiten Leitfrage

1. Bei dem Versuch, steuernd in die sozialen Prozesse in (benachteiligten) Stadtteilen einzugreifen, zeigen sich vier Probleme:
 - das Implementationsproblem,
 - das Motivationsproblem,
 - das Wissensproblem,
 - das Steuerbarkeitsproblem.
2. Ohne die Einbindung der Betroffenen können komplexe Probleme wie solche der sozialen Ungleichheit nicht gelöst werden.
3. Das notwendige tiefergehende Verständnis vom Leben im Stadtteil kann nicht über Faktenwissen vermittelt werden.
4. Reine *Top-down*-Strategien sind aufgrund der oben genannten Probleme gescheitert. Die Steuerungsaufgabe muss nach „unten“ verlagert werden.
5. Damit eine Verlagerung nach „unten“ stattfinden kann, müssen Programmziele und Programmstrategien möglichst offen gehalten werden.
6. Eine reine *Bottom-up*-Strategie ist aber auch nicht erfolgversprechend, da manche Aspekte durch übergeordnete Ebenen gesteuert werden müssen.
7. Als wichtige *Top-down*-Elemente werden angesehen:
 - die Festlegung von Spielregeln für die Kooperation im Stadtteil,
 - die Behandlung langfristig zukunftsorientierter Fragestellungen,
 - das Treffen strategischer Entscheidungen, die die Gesamtstadt (mit)betreffen,
 - das Setzen von Qualitätsstandards und ein entsprechendes *Monitoring*.

8. Soziale Stadtteilentwicklung weist einen stark dynamischen Charakter auf. Daher kann auch keine genaue Angabe über die richtige Mischung von Steuerungselementen gemacht werden.
9. Die Vorstellung einer leicht zu bewerkstelligen Steuerung durch Netzwerke vor Ort ist zu idealistisch. Die lokalen Akteure sind von einer solchen Aufgabe oftmals überfordert.
10. Stadtteilnetzwerke leiden unter einem Repräsentationsproblem: Nicht alle Akteursgruppen des Stadtteils sind vertreten.
11. Zwei Wege der Einbindung der Bewohnerschaft in die Stadtteilarbeit sind denkbar:
 - Die Bewohnerschaft soll in erster Linie durch „Mitmach-Aktionen“ beteiligt werden.
 - Die Bewohner müssen nicht nur aktiviert werden, sondern brauchen ein wirksames Mandat zur Regelung ihrer eigenen Belange.
 - Schulungsangebote für Bewohner sind notwendig.
 - Für die Wirksamkeit des Programms über sein Ende hinaus ist der Aufbau und die Intensivierung nachbarschaftlicher Beziehungen besonders wichtig.
14. Intermediäre Akteure haben die Aufgabe, die Beteiligung der Bewohner anzuregen und eine Brücke zur städtischen Verwaltung zu bilden.
15. Es besteht die Gefahr, dass intermediäre Akteure die Willensbildung im Stadtteil dominieren und so die Bewohnerschaft nicht wirklich eingebunden ist.
16. Die Selbstkoordination auf Stadtteilebene kann vor einem Steuerungsproblem stehen, da die Probleme des Stadtteils nicht vor Ort lösbar sind, sondern von Regelungen übergeordneter Ebenen abhängen.
17. Es besteht eine Spannung zwischen Stadtteilnetzwerken und den herkömmlichen Institutionen der demokratischen Willensbildung. Das betrifft vor allem die Frage, wie verbindlich die Beschlüsse des Stadtteilgremiums sein können bzw. dürfen, und die Frage, wie mit der Finanzverantwortung für öffentliche Gelder umzugehen ist.
18. Den kommunalen Akteuren kommt in den Stadtteilnetzwerken eine Doppelrolle zu: Zum einen sind sie Kooperationspartner, zum anderen tragen sie die Letztverantwortung.

Thesen zur dritten Leitfrage

1. Alle beteiligten Ebenen (Bund, Länder, Städte, Stadtteile, lokale Akteure) sind sowohl Steuerungssubjekt als auch Steuerungsobjekt.

2. Hauptziel und zugleich Hauptsteuerungsinstrument des Programms ist es, Vernetzungen auf den verschiedenen Ebenen aufzubauen und so eine Selbstkoordination der Betroffenen zu ermöglichen.
3. Die Netzwerke dürfen nicht nur pro forma handlungsfeldübergreifende Zusammenschlüsse sein: Alle relevanten Akteure müssen vertreten sein und gemeinsam problemorientiert vorgehen.
4. Voraussetzung für die Vernetzung auf städtischer und Stadtteilebene ist eine effiziente und flexible Kooperation der verschiedenen Landesministerien, die nicht in Ressortegoismen verfangen bleiben dürfen.
5. Schon im Bewerbungsverfahren muss die Einbeziehung der verschiedenen Akteurstypen auf der Stadtteilebene eingefordert werden.
6. Politische Vorgaben, wie Kabinettsbeschlüsse oder Koalitionsvereinbarungen, dienen der Sicherung der fachübergreifenden, gleichberechtigten Zusammenarbeit.
7. Förderprogramme verschiedener Ressorts müssen unter dem Leitprogramm „Die soziale Stadt“ verbunden werden.
8. Für die Auswahl der zu fördernden Gebiete sind klare, der Zielsetzung des Programms entsprechende Kriterien nötig.
9. Eine grundlegende Entscheidung darüber ist nötig, ob die Auswahl sich entweder nach dem in einem Stadtteil gegebenen Problemniveau oder nach dem im Stadtteil zu erkennenden Verbesserungspotenzial richtet.
10. Das Programm muss informelle Wege erlauben und bürokratische Hürden abbauen.
11. Die Finanzmittel müssen flexibel einsetzbar sein.
12. Es bedarf immer neuer Impulse, um ein Abgleiten in Routinehandlungen zu verhindern.
13. Nur wenn gesichert ist, dass das Programm langfristig weitergeführt wird, ist ein Erfolg möglich.
14. Es muss eine gesamtstädtische Perspektive bewahrt werden, um
 - eine Stigmatisierung der benachteiligten Stadtteile zu vermeiden,
 - Potenziale in benachbarten Stadtgebieten einbeziehen zu können,
 - die Interessen der Bewohner anderer Stadtteile nicht zu brüskieren.
15. Die Prinzipien und Ziele des Programms sind für kommunales Handeln generell eine innovative Bereicherung und sollen nicht nur auf entwicklungsbedürftige Stadtteile Anwendung finden.
16. Es müssen ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen.
17. Eine Erfolgskontrolle ist wichtig, um u.a. mit guten Argumenten auf eine langfristige Lebensdauer des Programms hinwirken zu können.
18. Dringend geboten sind weitere Überlegungen darüber, wie eine aussagekräftige Evaluation des Programms aussehen kann.

-
- 1) Heidede Becker / Rolf-Peter Löhr: „Soziale Stadt“. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B10-11/2000, S. 24.
 - 2) Vgl. hierzu Hartmut Häußermann: Die Krise der „Soziale Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B10-11/2000.
 - 3) ARGEBAU, Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, Fassung vom 1. März 2000, S. 10.
 - 4) Vgl. hierzu: Renate Mayntz: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen (zuerst erschienen 1993), in: dies.: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt / New York: Campus 1997, S. 252ff.
 - 5) Ebd., S. 255.
 - 6) Renate Mayntz: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme (zuerst veröffentlicht: 1987), in: dies.: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt / New York: Campus 1997, S. 194.
 - 7) Adrienne Héritier: Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: dies. (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen. Westdeutscher Verlag 1993, S. 12f.
 - 8) Renate Mayntz: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie (zuerst veröffentlicht: 1996), in: dies.: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt/New York: Campus 1997, S. 279.
 - 9) Adrienne Windhoff-Héritier, Staatliche Steuerung aus politikwissenschaftlicher, policy-analytischer Sicht – erörtert am Beispiel der amerikanischen Luftpolitik, in: Klaus König / Nicolai Dose (Hg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln u.a.: Heymann, 1993, S. 252.
 - 10) Fritz W. Scharpf: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen: Westdeutscher Verlag 1993, S. 67ff.
 - 11) Vgl. Hans-Ulrich Derlien: Staatliche Steuerung in Perspektive: Ein Gesamtkommentar, in: Klaus König / Nicolai Dose (Hg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln u.a.: Heymann, 1993, S. 506.
 - 12) Hartmut Häußermann: Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B10-11/2000, S. 21.

Renate Mayntz

Politische Steuerung

Dieses Kolloquium, so hat die Schader-Stiftung in ihrem Konzept festgelegt, soll dem Dialog zwischen eher an theoretischen Fragen interessierten Wissenschaftlern und den an aktuellen Problemen arbeitenden Praktikern dienen. Ich gehöre eindeutig zur ersten Gruppe. Dabei habe ich mich zwar viele Jahre lang mit Fragen politischer Steuerung befasst, jedoch seit über 20 Jahren nicht mehr mit Fragen der Stadtsoziologie. Ich werde deshalb in meinen einleitenden Bemerkungen auch nicht detailliert auf Probleme des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ eingehen können, sondern werde mich darauf beschränken, aus der Perspektive des an Steuerungsfragen interessierten Politikwissenschaftlers die besondere Steuerungsproblematik dieses Programms zu beleuchten, so wie sie sich dem außerhalb der Praxis stehenden Wissenschaftler darstellt.

Ziel des Programms ist es, so las ich in den mir geschickten Unterlagen, die soziale Abwärtsentwicklung in gefährdeten Stadtteilen einzudämmen und ihr Absinken in Verwahrlosung und Kriminalität zu verhindern. Jeder, der in einer größeren Stadt wohnt, kennt solche Viertel. Der angesprochene Prozess sozialer Abwärtsentwicklung entsteht durch die zunehmende Konzentration sozialer Problemgruppen – von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, legalen und illegalen Migranten, Drogenabhängigen und gewaltbereiten Jugendlichen – in städtischen Gebieten mit schlechter Bausubstanz, geringer Wohnqualität und mangelhafter städtischer Infrastruktur. Dieser Prozess läuft über Zeit ab und verstärkt sich dabei durch positive Rückkopplung immer weiter. Das heißt einmal in Gang gesetzt, besitzt der Prozess eine Eigendynamik, die ihn aus sich selbst heraus weitertreibt. Die Sozialwissenschaft kennt eine ganze Reihe derartiger eigendynamischer Prozesse; sie sind besonders schwer von außen zu beeinflussen, umzusteuern.

Das Entstehen „gefährdeter Stadtteile“ besitzt ein weiteres Merkmal, das steuerungstheoretisch von Bedeutung ist. Es handelt sich hier nämlich um ein Problem, das einerseits die Zuständigkeitsbereiche vieler Akteure tangiert, für das jedoch zugleich kein einzelner Steuerungsakteur, keine besondere politische oder administrative Instanz oder gesellschaftliche Organisation zentral zuständig wäre. In der Fachsprache:

es handelt sich um eines jener Probleme, die aus dem politisch-administrativen Zuständigkeitsraster herausfallen, die quer zum System sektoraler wie zum System nach Ebenen differenzierter Zuständigkeiten liegen. Dies ist ein besonders hartnäckiger Problemtyp. Derartige Probleme werfen, das ist ein Gemeinplatz in der Theorie politischer Steuerung, massive Koordinationsprobleme auf, d.h. sie stellen sehr schwierige Koordinationsanforderungen. Sehr richtig heißt es deshalb in der Pressemitteilung des Bundesverkehrsministeriums vom 5. Juli 1999:

„Entscheidend für den Erfolg des Programms wird sein, wie es den Akteuren gelingt, komplexe Probleme der Stadtentwicklung zu erkennen, Lösungsansätze zu entwickeln und in gebietsbezogenen stadtentwicklungspolitischen Handlungskonzepten aufzugreifen sowie über die Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen die Umsetzung zu organisieren.“

Genauso ist es, dem ist kaum etwas hinzuzufügen. Nehmen wir diesen Satz einmal ein wenig auseinander.

Die erste hier genannte Voraussetzung ist kognitiver Natur: ein Problem muss erkannt und in seinen Ursachen verstanden werden, und ein darauf zugeschnittener Lösungsansatz ist zu entwerfen. Das Problem, so scheint mir, ist erkannt. Das Bündel-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ ist als darauf zielender Lösungsansatz entworfen worden. Aber wie wirksam dieser Lösungsansatz ist, ob die Politik überhaupt über die erforderlichen Instrumente verfügt, hier erfolgreich einzugreifen, scheint weniger klar. Könnte man auch diese Frage umstandslos bejahen, dann bliebe lediglich ein Organisationsproblem zu lösen übrig, nämlich die Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen. Die dritte für dieses Kolloquium formulierte Leitfrage deutet an, dass man sich nicht sicher ist, ob die der Politik verfügbaren Steuerungsinstrumente für eine wirkungsvolle Lösung des Problems ausreichen. Ich werde darauf zurückkommen.

Das Zitat aus der Pressemitteilung des Bundesverkehrsministeriums nennt als weitere Erfolgsvoraussetzung die Lösung von Koordinationsproblemen. Koordinationsprobleme stellen sich hier offenbar in zwei Richtungen, nämlich horizontal und vertikal. Die horizontale Koordination wird, wenn ich das richtig sehe, vor allen Dingen in der ersten der drei Leitfragen angesprochen (Kann die erforderliche Zusammenarbeit erreicht werden?), das vertikale Koordinationsproblem dagegen in der zweiten Leitfrage (Was ist die richtige Mischung aus *top down* und *bottom up*?). Jedenfalls gibt es diese beiden Koordinationsdimensionen, und sie werfen unterschiedliche Probleme auf.

Lassen Sie mich mit der vertikalen Dimension beginnen. Hier stellen sich zwei verschiedene Probleme, die, wenn ich recht sehe, in der zweiten Leitfrage nicht systematisch getrennt werden. Vertikale Koordination bezieht sich zum einen auf die Koordination zwischen verschiedenen Politik- bzw. Verwaltungsebenen, hier also der Bundes-, Landes- und Ortsebene. Ein Gegensatz zwischen *top down* und *bottom up* kann hier eigentlich nur im Hinblick auf die Programmgestaltung, die Mitwirkung an dem zu einem Bundesprogramm führenden Entscheidungsprozess bezogen werden. Ich weiß nicht, ob es in der Entwicklungsphase des Programms „Die soziale Stadt“ Spannungen zwischen den verschiedenen Ebenen gegeben hat. Nach der Ausformulierung und Verabschiedung des Programms stellt sich die Frage nach dem Zusammenwirken zwischen Bund, Land und Kommunen so nicht mehr. Der Bund hat ein von den Ländern mit unterschriebenes Rahmenprogramm aufgelegt und stellt, wie die Länder, den Antragsberechtigten auf Antrag Geld zur Verfügung. Ich weiß nicht, ob dabei noch Abstimmungsprobleme auftauchen, aber sie dürften weniger gravierend sein als die Frage, ob die Förderkriterien richtig definiert sind und ob die potenziell handlungsfähigen Akteure auf lokaler Ebene sich durch das Angebot der vorgesehenen Fördermittel zum Handeln motivieren lassen. Dies ist das zentrale Problem von allen Anreizprogrammen, die mit dem Angebot von Finanzhilfe arbeiten. Das Programm „Die soziale Stadt“ ist ein typisches finanzielles Förderprogramm, von denen es unzählige gibt. Ihre Erfolgsbedingungen und typischen Schwierigkeiten sind gut untersucht. Sind die Förderkriterien auf die gemeinten Adressaten richtig zugeschnitten? Sind den Adressaten die Fördermöglichkeiten überhaupt bekannt? Verleitet das Programm zu bloßen Mitnahmeeffekten? All diese Fragen, vermute ich, stellen sich auch in Bezug auf das Programm „Die soziale Stadt“. Die Antworten darauf müssen die Praktiker geben.

Die Frage nach der richtigen Mischung von *top down* und *bottom up*, die für die Zusammenarbeit zwischen Bund, Land und Kommune im Programmvollzug kaum ein gravierendes Problem sein dürfte, stellt sich dagegen in aller Schärfe für den zweiten, ganz anders gelagerten Aspekt vertikaler Koordination, nämlich für die Beziehung zwischen den lokalen Ämtern, die für die Lösung des Problems zusammenwirken, auf der einen Seite und der Bevölkerung in den fraglichen Stadtteilen auf der anderen. Die Interaktion, das Zusammenwirken zwischen Vollzugsinstanzen und Programmadressaten ist immer ein zentraler Punkt der Implementationsforschung gewesen. Ich selber habe das einmal für den Bereich des Immissionsschutzes untersucht, wo es vor allem um die Interaktion von Gewerbeaufsichtsämtern und Betrieben ging. Selbst in diesen Bereichen regulativer Politik, d.h. wo mit Geboten, Verboten und daran geknüpften Sanktionsdrohungen gesteuert wird, ist die Motivation der Adressaten, ihre Bereitschaft zur Kooperation mit den Behörden von großer Bedeutung. Um wie viel mehr

gilt das für Programme, die mit Instrumenten wie Verfahrensregelung, finanziellen Anreizen und Überzeugung arbeiten müssen! Fast alles, was die Politik tun kann, um die eigendynamische Spirale der Abwärtsentwicklung in gefährdeten Stadtteilen zu unterbrechen und wenn möglich umzudrehen, läuft auf bloße Kontextsteuerung hinaus, wie der politikwissenschaftliche Fachausdruck heißt. Gemeint ist damit eine Steuerung durch Veränderungen im Handlungsumfeld der Adressaten, die diese dazu anregen sollen, aus eigenem Interesse ihr Verhalten zu ändern. Denn von dem nicht zu erzwingenden, sondern letztlich freiwillig geänderten Verhalten der Adressaten hängt der Erfolg des Programms am Ende ab. Wie man hier praktisch am besten vorgeht, läßt sich vielleicht aus den Ergebnissen der zahlreichen Untersuchungen zum Thema Bürgerbeteiligung an kommunaler Planung lernen.

Kommen wir zur zweiten Dimension der Koordination, der horizontalen Koordination, die ja nicht nur Koordination sein darf, sondern Kooperation werden muss, wenn das Programm Erfolg haben soll. Hier liegt vielleicht das gravierendste Problem des ganzen Programms. Es stellt sich allerdings in voller Schärfe wohl nur auf der lokalen Ebene, denn hier sitzen die Akteure, die tatsächlich etwas tun müssen. Auf Bundes- und Landesebene geht es, wenn ich das richtig sehe, jetzt nur noch um die Anwendung definierter Förderkriterien, das Begutachten von Anträgen und die Zuweisung von Mitteln. Vielleicht sind auch hier Abstimmungen erforderlich, das werden wieder die Praktiker wissen; aber das Kooperationserfordernis ist sicher auf der lokalen Ebene am ausgeprägtesten. Hier nun fragt es sich, und damit komme ich auf einen schon kurz angesprochenen Punkt zurück, ob mein erster Eindruck stimmt, dass es kein Amt gibt, dessen zentrale Aufgabe es wäre, die Abwärtsspirale in gefährdeten Stadtteilen zu unterbrechen und möglichst in eine Aufwärtsspirale umzudrehen. Fehlt ein solcher Hauptverantwortlicher, dann fehlt auch leicht ein kohärentes Konzept für das Vorgehen. Und selbst wenn es ein solches Konzept gibt, ist zu seiner Realisierung die Mitwirkung vieler Akteure erforderlich, von denen keiner die volle Verantwortung hat. Für die Verwirklichung des Konzepts muss dann ein Netzwerk aus all jenen Akteuren gebildet werden, die über die dafür erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen verfügen, natürlich auch über Wissen, Kontakte usw.

Ein solches Netzwerk entsteht nicht von allein, und es funktioniert auch nicht ohne ein bewusstes Netzwerkmanagement. Schon in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts hat man bei Untersuchungen zur Planungsorganisation in diesem Zusammenhang über die Bildung sogenannter *task forces* nachgedacht, die speziell für die Bearbeitung konkreter Einzelprobleme mit Querschnittscharakter gebildet werden sollten. D.h. man wollte die Erfüllung solcher nicht dauerhafter, sondern sachlich, zeitlich oder auch

räumlich beschränkter Aufgaben – und darum geht es ja bei der Sanierung eines konkreten Stadtviertels – nicht der intermittierenden Kooperation von Referaten oder Behörden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten überlassen, sondern für eine begrenzte Zeit und eine genau umrissene Aufgabe Mitarbeiter aus diesen ständigen Einheiten zu einer speziellen Gruppe, eben einer *task force* zusammenbringen. Entscheidend für den Erfolg einer solchen Strategie ist natürlich, wieweit es den *Task-force*-Mitgliedern gelingt, die regulären Einheiten oder Ämter, aus denen sie kommen, auf das in der *task force* gemeinsam bestimmte Vorgehen festzulegen. Sind sie dazu nicht in der Lage, bleibt eine solche *task force* ein bloßer Debattierclub ohne praktische Wirkung.

Außer in Untersuchungen zur Planungsorganisation ist das Problem horizontaler Koordination bei der Erfüllung von Querschnittsaufgaben, also von Aufgaben, die Zuständigkeitsgrenzen überschreiten, in neuerer Zeit auch im Zusammenhang mit der Analyse von Policy-Netzwerken behandelt worden. Allerdings gehören Policy-Netzwerken typischerweise nicht nur administrative Instanzen, sondern auch Repräsentanten organisierter gesellschaftlicher Gruppen an, speziell von privaten Dienstleistern, Verbänden und Vereinen aller Art an. Dazu gehören Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften genauso wie private Wohlfahrtsverbände und organisierte *public interest groups*, wie etwa Umweltschutzorganisationen oder eingetragene Bürgerinitiativen. Das zentrale Problem in solchen gemischten Policy-Netzwerken ist es, wie man über den bloßen Interessenausgleich zwischen den Beteiligten zu einer gemeinsamen Problemdefinition und einem daran orientierten Problemlösungshandeln kommt, d.h. wie man die Beteiligten, die sehr unterschiedliche Interessen und unterschiedliche Sichtweisen haben, auf die Lösung eines für sie neuen und über ihre jeweilige einzelne Zuständigkeit hinausgehenden Problems einschwören kann.

In der Steuerungstheorie wird hier zwischen negativer und positiver Koordination unterschieden. Negative Koordination heißt, dass kein Beteiligter einen Beitrag leisten muss, der gewissermaßen unter dem Strich für ihn einen Kostenfaktor darstellt. Eine solche Kompromisslösung auf dem untersten gemeinsamen Nenner zu finden, kann dabei äußerst langwierige Verhandlungen erfordern. Das wird ein wenig leichter, wenn es einen Netzwerkmanager, einen Hauptverantwortlichen für die Lösung des Problems gibt, der die Beiträge der anderen Beteiligten gewissermaßen einsammelt. Aber auch hier achtet jeder Beteiligte darauf, dass durch den von ihm geforderten Beitrag seine eigenen, ressortspezifischen Interessen nicht negativ berührt werden. Negative Koordination in Policy-Netzwerken ergibt also auch dann, wenn ein Netzwerkmanager, ein *primus inter pares* bestimmt wird, bestenfalls Problemlösungen mit Kompromisscharakter.

Positive Koordination heißt dagegen, dass die Beteiligten sich nicht mehr an ihren je eigenen Interessen, sondern an der Lösung des übergreifenden Problems orientieren, es sich gewissermaßen zu eigen machen. Beiträge, die in der anderen Perspektive als Kosten zu Buche schlagen würden und deswegen verweigert werden, werden dann bereitwillig geleistet. Die Frage ist, wie ein derartiger Orientierungswandel zustande kommt, und wodurch man ihn vielleicht gezielt herbeiführen kann. In der sozialwissenschaftlichen Forschung sind Fälle gelungener positiver Koordination verschiedentlich untersucht worden – u.a. im Zusammenhang mit der Entwicklung technischer Standards, mit der europäischen Normsetzung, mit der vom Wissenschaftsministerium geförderten Verbundforschung und – diese Untersuchung habe ich selber gemacht – mit der Umstrukturierung der ostdeutschen Akademieforschung im Zuge der deutschen Vereinigung. Zwar lässt sich aus diesen Untersuchungen keine simple Rezeptur ableiten, die sich umstandslos auf die Koordinationsprobleme im Rahmen des Programms „Die soziale Stadt“ übertragen ließe. Trotzdem sind Bedingungen benennbar, unter denen eine Problemlösungsorientierung dominant werden kann. Von zentraler Bedeutung ist eine Entkopplung der Suche nach einer optimalen Problemlösung von der Lösung der dabei auftretenden Interessenkonflikte, der Verteilung von Nutzen und Kosten auf die Beteiligten. Förderlich hat sich auch hoher Zeitdruck, die Einschätzung einer Situation als krisenhaft und der berühmte Schleier des Nichtwissens, d.h. eine hohe Unsicherheit über die Rückwirkungen verschiedener Strategien auf die je eigenen Interessen ausgewirkt. Die anwesenden Praktiker könnten sich fragen, ob einige dieser begünstigenden Faktoren auch im Problemfeld des Programms „Die soziale Stadt“ vorhanden oder zu schaffen sind.

Das Bund-Länder-Programm „Die soziale Stadt“ hat es aus steuerungstheoretischer Sicht allerdings noch mit einem weiteren Problem zu tun, das im Konzept für dieses Kolloquium nicht ausdrücklich angesprochen worden ist; allenfalls die letzte der drei Leitfragen mag indirekt darauf Bezug nehmen. Es handelt sich um die Ursachen des Problems und die damit zusammenhängende Frage seiner grundsätzlichen Lösbarkeit, die Frage, wo man eigentlich ansetzen müsste, um das Problem zu lösen, und wer, wenn überhaupt jemand, die Autorität und die Mittel hat, um an der betreffenden Schraube zu drehen. Wieweit, etwas konkreter gefragt, ist die Abwärtsentwicklung und schrittweise Verwahrlosung eines Viertels oder auch nur einer bestimmten Straße überhaupt ein Stadtplanungsproblem, und wieweit ist es überhaupt auf lokaler Ebene zu lösen? Die Existenz und das Anwachsen der sich in einem Viertel konzentrierenden Problemgruppen ist schließlich das Ergebnis sozio-ökonomischer Prozesse, die aus völlig anderen Politikfeldern stammen: der Einwanderungs- und Asylpolitik, der Beschäftigungspolitik und der wirtschaftlichen Wachstumspolitik, der Drogenpolitik usw. Das Pro-

gramm „Die soziale Stadt“ kann das Vorhandensein der Problemgruppen und ihre Stärke nicht beeinflussen. Als möglicher Ansatzpunkt bleibt zunächst nur ihre räumliche Konzentration: Wo die Bausubstanz verkommt und die Infrastruktur schlecht ist, sind die Mieten niedrig, und deshalb konzentrieren sie sich hier. Aber lässt sich durch bauliche Sanierung, bessere Verkehrsanbindung, die Öffnung eines Jugendclubs und eines Seniorentreffs tatsächlich die Lage und das Verhalten der Bewohner eines gefährdeten Viertels verändern? Hier dürfte so manche Sozialarbeiterutopie enttäuscht werden. Setzt man bei der auf lokaler Ebene allenfalls beeinflussbaren aktuellen Beschaffenheit eines gefährdeten Viertels an, dann könnte wie bei vielen Sanierungsprogrammen der Effekt ganz einfach eine Problemverschiebung, genauer, die Abwanderung der Problemgruppen in andere Straßen oder Viertel sein. Die Erfahrungen der Praxis mögen diesen grundsätzlichen Pessimismus Lügen strafen; ich möchte es den Praktikern hier im Raum wünschen. Dennoch ist es wichtig, darüber nachzudenken, denn nur wenn man sich die ganze Vertracktheit des Problems, seine weit außerhalb des Wirkungsbereichs lokaler Akteure liegenden Ursachen und die dadurch eng beschränkte eigene Handlungsfähigkeit bewusst macht, ist es vielleicht möglich, Strategien zu entwickeln, um die Abwärtsspirale zu stoppen, ohne das Problem woandershin zu verlagern – immer vorausgesetzt, die angesprochenen Akteure engagieren sich aktiv für ein solches Ziel.

Heidede Becker

Erste Erfahrungen mit der Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“

Die abschließende Frage von Frau Mayntz nach einer eventuellen Überforderung des Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ trifft ein Schlüsselproblem. Mit dem 1999 als Ergänzung zur Städtebauförderung aufgelegten Bund-Länder-Programm werden die Probleme in den Stadtteilen zwar umfassend aufgeworfen, doch sie können nicht in kurzer Zeit gelöst werden; das aber wird von Teilen der Öffentlichkeit erwartet, zumindest erhofft. Die jetzt eingeleitete erste Programmphase von vier Jahren kann – und darüber besteht weitgehendes Einvernehmen – nur ein Anfang sein. Das zeigen Vorgehensweisen in den Niederlanden, in Frankreich und Großbritannien, die länger schon entsprechende Programme etabliert hatten, sie aber nach den ersten Umsetzungserfahrungen auf Zeiträume von 10 bis 15 Jahren ausgeweitet haben. Nach Aussage von Bundesminister Reinhard Klimmt auf der Starterkonferenz Anfang März dieses Jahres in Berlin stellt die Bundesregierung vorerst bis zum Jahr 2003 jährlich 100 Mio. DM Bundesfinanzhilfe zur Verfügung; aber es sei auch beabsichtigt, die Mittel zu verstetigen. Trotz mancher Skepsis gegenüber der Leistungsfähigkeit des Programms „Soziale Stadt“ bietet es vor dem Hintergrund der sich verschärfenden sozialräumlichen Segregation in den Städten wichtige politische Impulse und Chancen zur Umsetzung von Strategien einer integrierten sozialen Stadtteilentwicklung, was unter anderem an der Resonanz und dem großen Engagement der vielen Akteure – vor allem vor Ort, in den Quartieren – sichtbar wird.

Vorbemerkungen

Eine Hintergrundinformation zur Rolle, die unser Institut, das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) in diesem Zusammenhang übernommen hat: Wir begleiten das Programm im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) und der Länder als Beratungs-, Informations- und Vermittlungsagentur und sind damit Ansprechpartner für alle, die mit diesem Programm und seiner Umsetzung befasst sind.

Ich hatte gehofft, meine Ausführungen bereits mit ersten Ergebnissen einer Befragung, mit der die Situation zu Beginn der Programmumsetzung in den Gebieten festgehalten wird, unterfüttern zu können: beispielsweise über die Verfahrensweisen der gebietsbezogenen Ressourcenbündelung und die darin einbezogenen Fördermittel, über Organisation, Aufgaben und Ausstattung der Quartiermanagement-Teams, über die Intensität von lokalen Netzwerken, über typische Problemlagen und Maßnahmen-schwerpunkte der integrativen Handlungskonzepte. Doch der Rücklauf auf diese Fragebogenaktion gestaltet sich noch eher schüchtern.

Die Umsetzung des Programms läuft vielerorts erst langsam an, da mehrere Länder und Kommunen fast bei Null beginnen. Abgesehen von den Ländern mit längerem Vorlauf wie Nordrhein-Westfalen (Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ 1993) und Hamburg („Armutsbekämpfungsprogramm“ 1994, übergeleitet in das Programm „Soziale Stadtteilentwicklung“) sowie Hessen (Landesprogramm „Einfache Stadterneuerung“ 1997 sowie dem Hessischen Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement - HEPNEST), Bremen (Handlungskonzept „Wohnen in Nachbarschaften - WIN“ 1998) und Berlin („Integrierten Stadtteilverfahren - Quartiersmanagement“ 1999) gibt es viele Programm-„Neulinge“, für die das Aufstellen von integrativen Handlungskonzepten und die ressortübergreifende Bündelung ganz neue Herausforderungen darstellen.

Gegenwärtig - das zeigen viele Nachfragen - werden das Programm und die Aktivitäten zu seiner Umsetzung von vielen noch als relativ unübersichtlich wahrgenommen. Das hat einiges zu tun mit den bereits erwähnten länderspezifischen Vorläuferprogrammen zur „Sozialen Stadt“ in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Hessen, Bremen und Berlin, die ihre Gebiete teilweise in das neue Programm übergeleitet haben. Auch für das gleichzeitig - quasi als Partnerprogramm, weil es auf die Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ bezogen ist - vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) aufgelegte Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“, in der Kurzfassung E&C, gibt es bereits einen Vorlauf beim sozialen Trainingsjahr.

Eine Anmerkung noch zum aktuellen Stand: Der Abschluss der Verwaltungsvereinbarung 2000 steht kurz bevor. Jedes Jahr bedarf es nämlich bei der Städtebauförderung einer neuen Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, um die jeweils geltenden Modalitäten zu regeln. Für das Programmjahr 1999 wurden auf Basis der Verwaltungsvereinbarung 1999 161 „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ als Pro-

grammgebiete der „Sozialen Stadt“ ausgewählt. Im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung 2000 werden noch weitere Stadtteile hinzukommen.

Neue Orientierungen

Mit dem Programm „Soziale Stadt“ werden neue Wege zu einer sozialen Stadtteilentwicklung erprobt. Deshalb erfordert seine Umsetzung nicht nur ein neues Politikverständnis, die Bereitschaft sich gegenüber ungewohnten Vorgehensweisen, gegenüber ungewohnten Organisationsmustern und Konzepten zu öffnen und damit auch Risiken einzugehen, sondern es erfordert auch den kontinuierlichen Erfahrungsaustausch, den Wissenstransfer, eine intensive Öffentlichkeits- und Informationsarbeit. Deswegen steht bei der Programmbegleitung durch das Difu der Aufbau eines bundesweiten Netzwerkes „Soziale Stadt“ im Vordergrund, mit dem der Erfahrungsaustausch zwischen den vielen engagierten Akteuren durch zentrale und dezentrale Veranstaltungen, Arbeitspapiere als Print- und Internet-Version sowie ein Internet-Forum (www.sozialestadt.de) gestützt wird.

Das überaus komplexe und anspruchsvolle Programm, von der Ministerkonferenz der ARGEBAU als „nationales Aktionsprogramm“ bezeichnet, ist gegen die wachsende sozialräumliche Spaltung der Städte gerichtet. Ihm liegen Leitvorstellungen zugrunde, wie die „Stadt der sozialen Integration“, aber auch der Versuch, einen Beitrag zu einer neuen „Zivilgesellschaft“ zu leisten.

Mit dem Programm, für das die Städtebauförderung das Leitprogramm darstellt, wird versucht, die Städtebauförderung quasi als Zugpferd für die ressort- und ämterübergreifende Kooperation und Koordination auf allen staatlichen Ebenen wirksam werden zu lassen, da sektorales politisches Vorgehen bei der Lösung komplexer Probleme nicht ausreicht. Damit ist das Programm, zumindest was die Bundesfinanzhilfen betrifft, an den Konditionen der Städtebauförderung ausgerichtet: Das betrifft zum einen den Gebietsbezug, zum anderen die investive Ausrichtung. Für alle, die sich mit Städtebauförderung und Stadterneuerung schon länger befassen, ist allerdings nicht neu, dass auch im Rahmen der traditionellen Städtebauförderung nicht-investive Maßnahmen dann förderfähig sind, wenn sie zur Umsetzung von investiven Maßnahmen dienen und dienen. Dazu gehört im Rahmen der „Sozialen Stadt“ auch die Institutionalisierung des Quartiermanagements.

Mit der stärkeren Ausrichtung auf Maßnahmen, die über die baulich-städtebauliche Verbesserung und Weiterentwicklung der Stadtteile hinausreichen, wird auf den Wider-

spruch der traditionellen Städtebauförderung zwischen sozialökonomischen Problemen in den Stadtteilen und dem Versuch, sie über baulich-räumliche Lösungsansätze in den Griff zu bekommen, reagiert. Diese Diskrepanz ist schon länger offensichtlich: Mitte der achtziger Jahre wurde eine erste Bilanz zur Städtebauförderung in der alten Bundesrepublik vorgelegt, bei der die Anstoß- und Multiplikatoreffekte der Städtebauförderung und damit ihre wirtschafts- und konjunkturpolitische Motorenfunktion besonders hervorgehoben wurden; gleichzeitig wurde aber auch betont, was sich heute zur Gewissheit verdichtet hat: nämlich dass Stadterneuerung, sollen mit ihr wirklich die Probleme in den Quartieren gelöst werden, integrativ ansetzen muss und trotz des gebietsorientierten Ansatzes der Blick auf die Gesamtstadt nicht verloren gehen darf. Die von Frau Mayntz angesprochenen sozialräumlichen Problemverschiebungen werden nämlich nur dann erkennbar, wenn der Blickwinkel auch in Richtung Gesamtstadt geöffnet ist - ein zentraler Punkt auch für eine spätere Evaluierung des Programms, die nicht auf Wirkungen in den Programmgebieten beschränkt bleiben darf.

Einen Kernpunkt der neuen Orientierung bildet das Ziel „Mobilisierung der lokalen Selbstorganisationskräfte“. Deswegen wird es ein Prüfstein für das Programm sein, ob es gelingt, sowohl in den Verwaltung als auch in den Stadtteilen adäquate und dauerhafte Organisationsstrukturen zu entwickeln, mit denen eine aktive Mitgestaltung der Quartiersentwicklung durch Bewohnerschaft, durch Wirtschaft und andere lokale Akteure ermöglicht und gestützt wird.

Gebietskulisse des Programmjahrs 1999

Die Länder haben Ende 1999 insgesamt 161 Gebiete in 123 Städten und Gemeinden für die Teilnahme am Programm gemeldet. Davon liegen drei Viertel in den alten, ein Viertel in den neuen Bundesländern. Bei diesen Stadtteilen stehen zwei Gebietstypen im Vordergrund: verdichtete Großsiedlungen der sechziger bis achtziger Jahre und gründerzeitliche Altbaugebiete. Große Neubausiedlungen, die in Großtafel- oder Plattenbauweise errichtet wurden, machen im gesamten Feld der 161 Programmgebiete mehr als die Hälfte aus. Dieser Gebietstyp ist in den neuen Bundesländern mit fast 70 % noch dominanter. Die gründerzeitlichen Altbauquartiere liegen überwiegend in Innenstadtrandlage und bilden nahezu 30 % aller Gebiete, in den alten Bundesländern sind sie stärker vertreten als in den neuen. Auch nach dem Baualter gemischte Gebiete spielen eine wenn auch untergeordnete Rolle, die fast ganz auf die westlichen Bundesländer bezogen ist.

Die Größe der Programmgebiete (bezogen auf die Einwohnerzahl) schwankt erheblich: zwischen im Minimum 300 (Bremerhafen-Wunsdorf) und im Maximum 65.000 Einwohnern. Man kann sich bei dieser Bandbreite ausmalen, dass hinter der Auswahl sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber stehen, mit welchen Maßnahmen das Programm umgesetzt werden soll. Bei den bevölkerungsreichen Gebieten, die einen hohen Anteil ausmachen, fallen einerseits die großen Altbauquartiere ins Gewicht, z.B. der Leipziger Ostraum, Dortmund-Nördliche Innenstadt, Köln-Kalk, Bremen-Gröpelingen, Berlin-Kreuzberg Wrangelkiez und andererseits die östlichen Plattensiedlungen: Neben Halle-Neustadt mit 65.000 Einwohnern sind Cottbus-Sachsendorf-Madlow und Jena-Lobeda die größten der Neubausiedlungen.

Eine Vielzahl von Problemen liegt der Auswahl und Ausweisung als „Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf“ zugrunde: hohe Fluktuation und Wanderungsverluste, Leerstand, überdurchschnittlich hohe Migrantenanteile, überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Sozialhilfe, soziale Konflikte, Kaufkraftverluste, Negativimage. Probleme im städtebaulichen Bereich sind auch die der traditionellen Städtebauförderung: fehlende soziale und kulturelle Infrastruktur, Wohnumfeldmängel, Instandsetzungs- und Modernisierungsdefizite (vor allem in den neuen Bundesländern), Umweltbelastungen, Verwahrlosung und Sicherheitsprobleme.

In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion über den Verteilungsschlüssel der Städtebauförderung auf die Länder zu sehen, die in der Projektgruppe „Soziale Stadt“ auf Länderebene geführt wird. Bisher hatten bei der Städtebauförderung nur die Zahl der Wohnung und die Größe der Bevölkerung eine Rolle gespielt. Für das Programmjahr 1999 der „Sozialen Stadt“ wurde zusätzlich der Indikator Arbeitslosigkeit einbezogen, und es gibt Überlegungen, wie die „soziale Komponente“ angemessen in den Verteilungsschlüssel eingebracht werden kann. Schwierigkeiten ergeben sich daraus, dass es sich dabei um in der Bundesstatistik erfasste Indikatoren handeln muss. Diskutiert wird, inwieweit Ausländeranteil, Sozialhilfeempfang (Hilfe zum Lebensunterhalt) und/oder Arbeitslosigkeit in diesen Verteilerschlüssel aufgenommen, möglicherweise auch noch gewichtet werden sollen.

Jedes Bundesland hat Ende 1999 auch ein Modellgebiet für die „Soziale Stadt“ ausgewählt. Damit haben sich die Länder dafür entschieden, in welchen Gebieten parallel zur Umsetzung des integrativen Handlungskonzepts eine „Programmbegleitung vor Ort“ eingerichtet werden soll. Mit diesem Arbeitsfeld wird am Verfahren der Forschungsbegleitung im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) ange-

knüpft, allerdings wird bei den Modellgebieten der „Sozialen Stadt“ stärkeres Gewicht auf einen aktivierenden und beratenden Ansatz gelegt.

Gebietsauswahl

Die Entscheidung darüber, in welchen Gebieten das Programm greifen soll, ist eine strategische Entscheidung, die auch politisch zu legitimieren ist. In der Programmbezeichnung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ ist als Setzung enthalten, dass die Programmgebiete im Vergleich mit der Situation in der Gesamtstadt auszuwählen sind. Hier glaube ich jetzt schon sagen zu können, dass eine solche, sich auf Daten und Kenntnisse gründende Gebietsauswahl bisher noch nicht die Regel ist.

Bei der Auswahl scheinen teilweise durchaus Beliebigkeit und Zufall eine Rolle gespielt zu haben. Auch zeigt sich, dass die Auswahlverfahren noch zu wenig transparent verlaufen, und nach wie vor von den Ämtern dominiert sind, die schon mit der Städtebauförderung und der Stadterneuerung befasst waren. Ämter- und ressortübergreifende Aushandlungsprozesse kommen kaum zum Tragen, obwohl fast alle Beteiligten der Meinung sind, dass die Gebietsauswahl in einem offenen und transparenten Abwägungsprozess erfolgen sollte.

Auch der Gebietszuschnitt wirkt sich auf eine mehr oder weniger erfolgreiche Programmumsetzung aus. Sehr kleine Gebietszuschnitte stehen eher quer zu den Erfordernissen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“: Einerseits besteht hier eine größere Gefahr der Stigmatisierung, andererseits sind kaum Gebietseinheiten mit eingeschlossen, in denen endogene Potenziale vorhanden sind, die für einen größeren Gebietsrahmen genutzt werden können. Auch für das Quartiermanagement ist davon auszugehen, dass ein räumlich größerer Umgriff sinnvoll ist. Gebietszuschnitt und Gebietsauswahl sollten künftig viel stärker an den integrativen Handlungskonzepten orientiert werden.

Quartiermanagement

Übergroße Hoffnungen richten sich bisher auf die Aktivitäten der vielerorts bereits eingerichteten Quartiermanagements, die eine Art Scharnierfunktion zwischen der Lebenswelt des Stadtteils und der Fachsicht oder der Bürokratie der Verwaltung übernehmen. Beim Quartiermanagement handelt es sich um einen strategischen Ansatz zum systematischen Aufbau von selbst tragfähigen personellen und materiellen Strukturen in den Stadtteilen. Es soll zentrale Koordinierungsstelle für alle Akteure im

Gebiet und eine vielfältige Projektlandschaft mit ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern sein: Aktivierung der Bewohnerschaft, Organisation von Beteiligungsprozessen, soziale und ethnische Integration, Verbesserung des Zusammenlebens in der Nachbarschaft, Beschäftigung und Qualifizierung, Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, die Förderung der lokalen Ökonomie und daneben auch die traditionellen Bereiche der Städtebauförderung wie Sanierung und Modernisierung, Wohnumfeldverbesserung, wobei hierbei Kopplungsmöglichkeiten mit Beschäftigungsmaßnahmen schon häufig praktiziert worden sind. Das betrifft weiter die Verbesserung der sozialen, der kulturellen aber auch der technischen Infrastrukturen, die Verbesserung der Sicherheit in den Quartieren aber auch Öffentlichkeitsarbeit und Imageentwicklung. Das Zusammenführen aller lokal wirksamen Akteure erweist sich als eine der Schlüsselaufgaben des Quartiermanagements.

Die Diskussionen auf der Starterkonferenz und erste Erfahrungen aus den Modellgebieten der „Sozialen Stadt“ enthalten Hinweise auf Fallstricke für das Quartiermanagement. Zwar gibt es von vielen Seiten Erfolgsmeldungen, aber das Quartiermanagement wird oft auch mit unrealistischen Erwartungen konfrontiert. Es soll die Umsetzung des Programms gewährleisten, häufig ohne ausreichende gesellschaftliche und politische Rückendeckung. Auch ist das Aufgaben- und Qualifikationsprofil bisher noch zu wenig ausgeprägt und deshalb auch entwicklungsbedürftig. Der Erfahrungsaustausch – das wird gerade auch von den Quartiermanagern selbst betont – muss intensiviert werden, und außerdem zeichnet sich ab, dass spezifische Ausbildungsgänge nötig sind.

Ein besonderes Problem – so Hinweise aus mehreren Stadtteilen – besteht darin, dass die Quartiermanagement-Teams in manchen Gebieten auch als Symbol für Stigmatisierung gelten. Wenn ein Quartiermanagement eingerichtet wird, bedeutet das für Bewohnerschaft und Akteure vor Ort zum Teil auch die nach außen gerichtete Anzeige: „Wir sind ein Problemgebiet“. Daraus entsteht in manchen Quartieren ein Spannungsverhältnis zwischen dem Positiven „Hier tut sich was“ und damit einer Aufbruchstimmung auf der einen Seite und der Identifizierung als Problemgebiet auf der anderen Seite, auch wenn in der offiziellen Terminologie von „Stadtteil mit besonderem Entwicklungsbedarf“ die Rede ist.

Quartiersimage und Öffentlichkeitsarbeit

Zum Abschluss geht es mir um einige Überlegungen zum Handlungsfeld Quartiersimage und Öffentlichkeitsarbeit. In diesem Zusammenhang möchte ich drei – ein wenig

blumige – Kernsätze wiedergeben, die auf der Starterkonferenz zum Programm „Soziale Stadt“ im März 2000 in Berlin geäußert worden sind, und mit denen meines Erachtens zentrale Punkte zugespitzt formuliert und dadurch verdeutlicht wurden.

Das Negativimage vieler Quartiere spielt bei den Problembeschreibungen für die Programmgebiete eine tragende Rolle. Wie bereits erwähnt, sind die Quartiermanagement-Teams auch damit konfrontiert, dass sie selbst in den Gebieten als Symbol der Problemzuweisung wahrgenommen werden. Es zeigt sich aber, dass eine Korrektur des bereits bestehenden Negativimages nicht nur handfeste Verbesserungen in den Stadtteilen erfordert, sondern auch die Entwicklung umfassender Konzepte einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit – eine Aufgabe, die nicht allein von den Quartiermanagement-Teams zu leisten ist. Die Diskussionen auf der Starterkonferenz haben deutlich gemacht, dass erheblicher Handlungsbedarf besteht, damit die Stadtteile aus der negativen Medienberichterstattung herauskommen, dafür aber mehr über die positiven Entwicklungen berichtet werden kann.

Entsprechend lautete einer der drei Kernsätze auf der Starterkonferenz: „Aktivierung hat viel zu tun mit Wahrnehmung“. Besonderes Augenmerk verdienen in diesem Zusammenhang die öffentlichen Räume in der Stadt und ihre Gestaltung. Ihre Aufwertung prägt nicht nur das Erscheinungsbild der Stadtteile und damit auch ihr Image, sondern wirkt auch konstitutiv für gute Atmosphäre und das Gefühl von Sicherheit. Der zweite Kernsatz wurde vom Bürgermeister der Stadt Leinefelde in Thüringen, einem der Modellgebiete, vorgetragen: „Gemeinsam sind wir Stadt.“ Damit wurde nicht nur die Aufmerksamkeit auf die gemeinsam zu übernehmende Verantwortung vieler Akteure gelenkt, sondern auch für die Entwicklung von „Wir“-Bewusstsein plädiert, der Grundlage für die Identifikation mit der Stadt und den Quartieren als gesellschaftliche Orte. Insgesamt geht es in den Quartieren der „Sozialen Stadt“ darum, optimistische aber auch realistische Visionen und Zukunftsbilder aufzuzeigen und sich darüber zu verständigen, ein dauerhaftes Klima der Ermutigung, der Zuversicht und der Begeisterung zu schaffen und – das hat Karin Schmalriede von der Lawaetz-Stiftung in Hamburg sehr schön formuliert – Lob und Anerkennung zu organisieren, denn, so sagte sie, und das ist auch mein Schlusssatz: „Schmücken Sie die Menschen mit den Federn ihres Erfolgs.“

Klaus M. Schmals

Politische Steuerungsinstrumente sozial-integrativer Stadtentwicklung – Ein Überblick

Anspruch, Entwicklungsstand und Leistungsfähigkeit „sozialintegrativer Steuerungsinstrumente der Stadtentwicklung“ stehen im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen (vgl. ausführlich Schmals/Kemper 2000). Mein Interesse konzentriert sich dabei auf das Wechselwirkungsverhältnis von sozialem Wandel, Stadtentwicklung und sozialintegrativen Projekten, auf die Bekämpfung von sozialer Ungleichheit in schrumpfenden, stagnierenden und wachsenden Stadtquartieren sowie auf die Leistungsfähigkeit sozialintegrativer Steuerungsinstrumente. Da die Leistungsfähigkeit dieser neuen sozialräumlichen Steuerungspolitik kontrovers diskutiert wird, entwickle ich ausblickend Überlegungen zu den möglichen Zielen dieser Politik.

1. Sozialer Wandel der Gesellschaft und Wandel der politischen Steuerungsinstrumente

Der soziale Wandel moderner Gesellschaften erfasste die einzelnen Nationalstaaten Westeuropas zu unterschiedlichen Zeitpunkten, in unterschiedlicher Schärfe und Geschwindigkeit. Eingebettet in diesen Strukturwandel entfalteten sich auch die sozialen Disparitäten auf der städtischen Ebene ungleich und ungleichzeitig. Sie sind sowohl auf ökonomische, politisch-administrative als auch auf soziokulturelle Verursachungszusammenhänge zurückzuführen (vgl. Offe 1973; Hradil 1990; Schmals 1989 und 1995). In diesem Vergesellschaftungsprozess entwickeln sich neue Formen der Mobilität, Privilegierung, Ausgrenzung und Segregation besser und schlechter versorgter Gruppen in prosperierenden, stagnierenden und benachteiligten Stadt-Räumen. Damit sind Tendenzen bezeichnet, die zentrale Bestimmungsfaktoren westeuropäischer Gesellschaften – wie soziale Verantwortung, soziale Rechte oder soziale Gleichheit – seit Mitte der 80er Jahre nicht nur belasten, sondern zunehmend auch in Frage stellen.

Entsprechende Veränderungen entfalten sich in einem Wechselwirkungsverhältnis aus globalen, nationalen, regionalen, lokalen, gruppenspezifischen und subjektiven Bestimmungsfaktoren je unterschiedlicher Intensität. Sie beeinflussen sowohl die

staatlichen Politikmuster als auch die dabei entstehenden Steuerungsinstrumente bzw. politischen Problemlösungsverfahren und Problemlösungsnetzwerke.

Globale Verursachungszusammenhänge umschreiben dabei ein zunehmend wirksam werdendes Netz aus internationalen Beziehungen, Konkurrenzen und Mobilitäten. Als nationale, regionale, lokale, gruppenspezifische und subjektive Beeinflussungsfaktoren rücken ein Wandel der Werte, Lebensstile, Beteiligungswünsche, Bildungsverhältnisse, Familien- und Beziehungsstrukturen und nicht zuletzt der Produktions- und Arbeitsverhältnisse ins Blickfeld von Politik und Verwaltung. Globalisierungs- und Individualisierungsprozesse zehren dabei miteinander vernetzt an politisch errungenen Beteiligungsmodellen, Sicherungssystemen, Steuerungs- und Integrationskonzepten.

Vor diesem generellen Hintergrund ist meine Beobachtung die, **dass die Entwicklung politischer Steuerungskonzepte zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit dem Wandel der Gesellschaft in globaler und lokaler Hinsicht nicht zügig und prinzipiell genug folgt.** Vier Aspekte der Dynamik des sozialen Wandels erscheinen mir für die sich anschließenden Überlegungen relevant:

Selektive Wanderung und die kleinräumige Segregation sozialer Gruppen

Mit dem Strukturwandel moderner Gesellschaften im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts wurden die sozialen Gruppen in unterschiedlicher Form mobil: Die sozialen Gruppen, die sich den wandelnden Anforderungen der Gesellschaft – noch – gewachsen zeigen, ziehen sich – aus städtebaulichen, infrastrukturellen oder soziokulturellen Gründen – verstärkt in von ihnen bevorzugte Quartiere zurück und verabschieden sich dabei häufig auch aus ihrer (Mit-)Verantwortung gegenüber ihrer Nachbarschaft und/oder der Stadt-Gesellschaft. Auf der Strecke bleiben immer umfangreicher einzelne Menschen, Familien oder Gruppen, die durch Versorgungsdefizite in einem geringer werdenden Maß aus eigener Kraft oder mit Hilfe öffentlicher Mittel mit dem Globalisierungs-, Technisierungs- und Individualisierungsprozess der Gesellschaft Schritt halten können (vgl. Kronauer 1997 und 1998; Häußermann/ Kapphan 1998; Marcuse 1998). Entsprechende Prekarisierungsprozesse erstrecken sich inzwischen weit in die Mittelschicht bzw. Lebensstilgruppen unserer Gesellschaft: Die Gruppen, deren Wahl-, Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten geringer oder brüchiger werden, sammeln sich in diesem gesellschaftlichen Reorganisationsprozess zunehmend in schlecht ausgestatteten und stadtpolitisch vernachlässigten Räumen oder müssen – aus soziokulturellen oder ökonomischen Gründen – ihre bisherigen Lebensräume aufgeben. Beide Entwicklungslinien finden sich aufs engste miteinander verknüpft und entfalten im Rahmen sozialräumlicher Segregation (gut versorgte, prekarisierte und vernachlässigte

Stadtquartiere) seit geraumer Zeit ein neues Bild moderner Gesellschaften (vgl. Bourdieu 1985 und 1987; Giddens 1995) bzw. lassen längst überwunden geglaubte Stadtstrukturen erneut aufscheinen (vgl. Engels 1974/ 1845).

Betroffenheit, soziale Gerechtigkeit und Beteiligung

Mit dem Ausdifferenzierungsprozess moderner Gesellschaften hat sich nicht nur das Bild von Betroffenheit, sondern auch die Auffassung von sozialer Gerechtigkeit gewandelt (vgl. Rammstedt 1981; Marshall 1992; Schmals 1998). Die meisten Bürger westlicher Gesellschaften gehen heute selbstbewusst davon aus, dass ihnen die historisch erstrittenen sozialpolitischen Rechte nicht nur zustehen, sondern auch einklagbar sind. Daraus resultierte ein gestärktes bürgerschaftliches Selbstbewusstsein nicht nur bei den gut versorgten Gruppen der Bürgerschaft. Dieses gestärkte Selbstbewusstsein ist auch bei Teilzeitbeschäftigten, *working poor*, Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern, Wohnungssuchenden, Alleinerziehenden, behinderten oder bei kranken Menschen dahingehend gewachsen, dass sie – in der Wahrnehmung ihrer eigenen Probleme und in ihrer Wahrnehmung gesellschaftlicher Probleme – ernst genommen werden wollen. Insbesondere gilt dies im Hinblick ihrer Beteiligung bei der Lösung von Versorgungs- und Gestaltungsdefiziten auf der quartierlichen Ebene.

Paradigmawechsel in der Planungskultur

Vor der sich verändernden Sozialstruktur moderner Gesellschaften (vgl. eine verlängerte und veränderte Jugendphase, den Wandel traditioneller Familienformen, den systematischen Eintritt von Frauen ins Erwerbsleben, den Wandel von Arbeit, Produktion und Beruf(sethos), die Ergrauung der Gesellschaft oder den verstärkten Zuzug von Bürgern mit nichtdeutschem Pass) und einer sich zersplitternden Betroffenheitskultur (Wertewandel) veränderte sich – wenigstens ihrem Anspruch nach – auch die Qualität der Planung. Sie wandelt sich in kleinen Schritten von einer sektoralen – nach bürokratischen Kriterien organisierten – Fachpolitik zu einem klientelorientierten Problemlösungsverfahren. Diesbezüglich sprechen wir in Anlehnung an Überlegungen des Sozialphilosophen Karl R. Popper auch von „perspektivischem Inkrementalismus“ (vgl. Sieverts/Ganser 1994). Politiker und Verwaltungsfachleute versuchen dem Wandel der Sozialstruktur entsprechend und im Kontext dieser neuen Planungskultur zunehmend mit kleinteiligen, mikroräumlichen, problemorientierten, partizipatorischen und Fachpolitik übergreifenden Konzepten – eingebunden z.B. in Programme der EU, des Bundes, der Länder und der Städte – auf die unzureichende Leistungsfähigkeit großflächiger, bürokratischer, klientel- und problemunspezifischer Steuerungsinstrumente zu reagieren. Aufgrund unzureichender Adäquanz, Zuspitzung und Abstimmung ist deren Zielerreichung heute immer weniger gegeben. In Nachbarländern wie in Eng-

land, in den Niederlanden oder in Frankreich konnten wir diesen Wandel der Planungskulturen an den Stadtteil-Konzepten des:

- *stedelijk beheer*,
- *contract de ville* oder
- *city challenge*

relativ frühzeitig beobachten, sodass wir heute in der Bundesrepublik Deutschland von den dort gemachten Erfahrungen lernen können (vgl. Schmals / Kemper 2000, S. 24-76).

Systemische und lebensweltliche Interessen

Vor dem Wandel von Gesellschaft, Politik und Verwaltung wurden soziale Ungleichheit bekämpfende Steuerungsverfahren auch in Deutschland näher an die Probleme, Potenziale und Bedürfnisse prekarisierter Gruppen herangerückt. Um dies zu ermöglichen, mussten auch Struktur, Verfahren und Instrumente der Politik unmittelbarer mit den Entscheidungsebenen übergeordneter Institutionen vernetzt werden. Von einer konsequenteren Klientel-, Problem-, Lebensraum- und Maßnahmenorientierung der Programme und Instrumente des Bundes, der Länder und der Kommunen erhofften sich viele dafür Verantwortliche, öffentliche Mittel effektiver einsetzen und aufgetretene Versorgungsmängel zielgenauer bearbeiten zu können. Oftmals - und unausgesprochen - steht dabei die Idee im Hintergrund, wonach „systemische Interessen“ (private Wertschöpfungsprozesse etwa durch „investive Maßnahmen“) und „lebensweltliche Interessen“ (soziale Sicherung etwa durch „konsumtive Maßnahmen“) ohne größere Schwierigkeiten problemlösend in Einklang zu bringen sind. Wie nicht anders zu erwarten, traten mit dem Wandel der Steuerungsverfahren und der dabei zunehmenden Konkurrenz zweier Steuerungskulturen alsbald ihre zentralen Bestimmungsfaktoren ins Zentrum von Fachdiskussionen. Gemeint sind dabei u.a. Kontroversen um ein programmadäquates Verhältnis von *Top-down*- und *Bottom-up*-Politikformen, einem sozialintegrativen Wirken von „privaten und öffentlichen Planungsakteuren“, einem effektiven Einsatz von „autonomen Verfügungsfonds“ und „programmgesteuerten Mittelverwendungen“ oder die ausgewogene Beachtung von „subjektiven/ individuellen und objektiven/ allgemeinen Interessen“ im städtischen Teil-Raum.

Im Rahmen bewohnerorientierter Quartierserneuerungen trat insbesondere die Frage nach einem - bezüglich sozialintegrativer Maßnahmen - adäquaten Mix aus „harten und weichen“ Steuerungsmaßnahmen in den Vordergrund. Dabei umreißen „investive Maßnahmen“ der Objektförderung im Rahmen des Städtebaus - im baulichen, ver-

kehrlichen oder freiräumlichen Bereich – ein weites Feld „harter Steuerungsinstrumente“. Sie scheinen seit einigen Jahren die Grenzen der Problemlösung erreicht zu haben (vgl. Becker / Löhr 2000; Toepel / Sander / Strauss 2000; ARGEBAU 2000). Mit „weichen Steuerungsinstrumenten“ der Subjektförderung versuchen seit geraumer Zeit Politik und Verwaltung negativ Betroffene im Rahmen „konsumtiver Maßnahmen“ dort abzuholen bzw. zu beteiligen, wo sie lebensweltlich und bewusstseinsmäßig anzutreffen sind. Im Rahmen dieser relativ neuen Steuerungskultur bemühen sich die beteiligten Planungsakteure zunehmend darum, die individuellen Muster der Interpretation sozialer Wirklichkeit seitens der Betroffenen zu akzeptieren (vgl. hier in theoretischer Hinsicht Überlegungen von Joas (1989) und in praktischer Anwendung Konzepte von Stuber (2000)).

Die Einrichtung von „runden Tischen“, „Stadtteilbüros“, „Selbsthilfeprojekten“ oder von „autonomen Verfügungsfonds“ zuerst in den Niederlanden und nun auch in Hamburg oder in nordrhein-westfälischen Städten, stellen steuerungspolitische Schritte in diese Richtung dar bzw. versuchen die Stärkung endogener Potenziale bei den negativ betroffenen Bürgern vor Ort (vgl. Keim/ Neef 1999 und 2000). D.h., durch die Entwicklung entsprechender Problemlösungsverfahren wird versucht, quartiersorientiert ein klientelspezifisches Steuerungsinstrumentarium aus harten und weichen, *Top-down*- und *Bottom-up*-, investiven und konsumtiven Maßnahmen entstehen zu lassen. Damit versucht man, die begrenzte Reichweite bisheriger Steuerungsinstrumente, die umfangreich mit dem Einsatz baulicher und infrastruktureller Maßnahmen verbunden sind, zu überwinden.

Sensibilisiert durch gesellschaftliche, planungspolitische und bürgerschaftliche Veränderungen lässt sich die Beobachtung machen, dass es für Politik und Verwaltung sehr schwierig geworden ist, den Veränderungsprozess der Gesellschaft steuerungspolitisch neu zu fassen. Gründe hierfür liegen in binnenstrukturellen Widersprüchen bei der problemlösenden Bearbeitung „systemischer und lebensweltlicher Interessen“ der Quartiersentwicklung, im Interesse der Wahrung traditioneller Normen und Werte (u.a. in der Form von *Top-down*-Politiken oder der Anwendung von bürokratischen Steuerungskonzepten) und in der Verfolgung von institutionellen Eigeninteressen („machtvergessen“ und „machtversessen“ nannte Richard v. Weizsäcker diesen Zustand (Hofmann 1992, S. 164). Weitere Gründe für aktuelle Modernisierungsblockaden liegen im Unverständnis des gestärkten demokratischen Selbstbewusstseins der Bürger und neuer sozialer Ungleichheiten in verstädterten Gesellschaften durch Politik und Verwaltung.

2. Konjunkturen, Implementation und die Evaluierung politischer Steuerungsprogramme

Fachleute wundern sich gegenwärtig darüber, wie kurzfristig und reibungslos sich eine immer rascher vollziehende Programmfolge zur Bekämpfung sozialer Ungleichheit über Fachkongresse, Fachzeitschriften oder Internet vollziehen und kommunizieren lässt (vgl. hier insbesondere die Berichte aus den einzelnen Kommunen bzw. Stadtteilen auf der „Starterkonferenz „Soziale Stadt““ im Frühjahr 2000 in Berlin). Um hier nur ein Beispiel zu benennen: Das Vokabular und die Argumentationsstruktur der politischen Steuerungskultur „Die Soziale Stadt“ hat sich in aller kürzester Zeit von München bis Bremen und von Völklingen bis Dresden – wengleich ungeprüft, so doch mit großer Akzeptanz – durchgesetzt.

Programmbestimmende Begriffe, Konzepte, Strategien oder Instrumente aktueller Länderprogramme wie

- vertikale und horizontale Programm- und Instrumentenvernetzung;
- maßnahmeorientierte Bündelung der Förderprogramme;
- Verknüpfung problemspezifischer Sachpolitiken mit Mehrzielprojekten;
- ämter- bzw. fachressortübergreifende Steuerungsprogramme;
- Berücksichtigung lokaler Potenziale im übergeordneten Programmkontext;
- Vernetzung von Haushalten, Bewohnergruppen oder Betrieben durch Stadtteilbüros, Stadtteilarbeitskreise, runde Tische oder Quartiersforen zur Stärkung endogener Potenziale;
- präventive Gestaltungskonzepte;
- permanente Raumbewachung/*Monitoring*-Verfahren oder
- Potenzialanalysen im Quartier

wurden – wengleich in jahrelanger Arbeit im europäischen Ausland und in einigen deutschen Bundesländern vorbereitet – in kürzester Zeit Allgemeingut in Interministeriellen Arbeitsgruppen, in ost- und westdeutschen Amtsstuben, auf Kongressen, in Forschungsprojekten, Fachzeitschriften (Soziale Stadt 2000) oder im Internet (<http://www.sozialestadt.de>). Dies, obwohl die einzelnen Begriffe, Konzepte oder Instrumente nur ansatzweise definiert sind, ihre Implementation unzureichend ist, ihr Zusammenwirken weitgehend ungeprüft geblieben ist und ihre ressort- und klientel-spezifischen Wirkungsqualitäten ungeklärt sind.

Vor der Tatsache, dass in einzelnen Bundesländern entsprechende Programme bereits seit mehr als sechs Jahren angewendet werden, verwundert es, dass bis Mitte des Jahres 2000 keine Evaluierungsergebnisse vorgelegt wurden. Wo eine Evaluierung stattfand, wurde sie – wie in Nordrhein-Westfalen – in enger ministerieller Kontrolle von einem landeseigenen Institut (dem ILS) vorgenommen. Insbesondere auch in dieser Hinsicht könnten die Programmverantwortlichen in den deutschen Bundesländern von ausländischen Erfahrungen – etwa in den Niederlanden oder in England – profitieren. In diesen Ländern wird nicht nur in größerer Staatsferne, in kürzeren zeitlichen Intervallen und nach genauen Kriterien (Indikatoren, Richtwerte, Kosten-Nutzen-Analysen oder Ziel- und Zielerreichungsprogrammen) evaluiert, sondern die einzelnen Steuerungsprogramme werden auch auf der Basis nachprüfbarer Evaluierungsergebnisse – nach öffentlichen Diskussionen – fortgeschrieben.

3. Anspruch und Wirklichkeit politischer Steuerungsprogramme

In der Expertise „Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung“ (vgl. Schmals/Kemper 2000) wurden ausgewählte Programme aus Nachbarländern (Niederlande, Frankreich und England) und aus Ländern der Bundesrepublik Deutschland (Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Hessen) vorgestellt. Auf den ersten Blick entsteht dabei der Eindruck, die politischen Steuerungsinstrumente zum Abbau sozialer Ungleichheit seien in großer politischer Verantwortung sozialintegrativ komponiert. Bei der Analyse ihrer Wirkungen – an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund und am Institut für Soziologie an der Freien Universität in Berlin wurden im zurückliegenden Jahr mehrere Diplomarbeitsthemen zu „Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf“ oder zum „Quartiersmanagement“ vergeben – bekommt man da so seine Zweifel. In den Quartieren Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord (vgl. Kemper 2000), Potsdam-Am Schlaatz (vgl. Kirschbaum 2000) oder Berlin-Oberschöneweide (vgl. Koineke 1999) konnten – einmal mehr, einmal weniger – die Bausubstanz und/oder die Infrastruktur verbessert werden. Der weitere Abstieg der Quartiersbevölkerung konnte aber in der Regel nur verlangsamt oder gestoppt, nicht aber in einen sozialintegrativen Aufstieg umgemünzt werden. Diese eher negative Bilanz ist trotz eines hohen staatlichen Mitteleinsatzes – insbesondere im investiven Bereich – und trotz des Einsatzes des gesamten sozialintegrativen Instrumentensatzes der Programme „Quartiersmanagement“ (für Berlin) oder „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (für Nordrhein-Westfalen) zu ziehen. Dabei reichte der Instrumenteneinsatz von der „Interministeriellen Arbeitskonferenz“, über Fördervorrang, Fördermix, Bündelung von Fachpolitiken, Mehrzielprojekte und Stadtteilläden bis hin zu Arbeitsförderungs- und Qualifizierungsprogrammen.

Lässt sich diese eher negative Leistungsbilanz nun durch die Nichtberücksichtigung des Wandels der Gesellschaft durch Politik und Verwaltung begründen? Basiert diese Entwicklung eher auf der relativen Untauglichkeit der eingesetzten (traditionellen) Steuerungsinstrumente? Resultiert diese Situation vielleicht daher, dass oftmals „klienteloffene Instrumente“ entwickelt werden, diese dann aber – in falscher Einschätzung der Instrumente – von „oben nach unten“, fach-, kontroll- und ordnungspolitisch vollzogen werden (müssen)? Oder liegt der geringe Zielerreichungsgrad dieses engagierten Instrumentennetzwerks in einer strukturell angelegten Zweiebenenpolitik (einer „simultanen Politik“): auf der einen Seite wird ein sozialverantwortliches Programm vorgetragen und auf der anderen Seite erfolgt keine konsequente Implementation der Programmstruktur bzw. wird im traditionellen Stil weitergeplant. Mit anderen Worten: in der Fachöffentlichkeit und vor dem betroffenen Klientel wird ein problemsensibles Instrumentarium signalisiert. In Politik und Verwaltung wird – in traditioneller Gewohnheit – sowohl mit sektorspezifischen Steuerungsinstrumenten wie z.B. der Sozialhilfe und mit AB-Maßnahmen als auch mit nichtkoordinierten Programmen hier z.B. der Städtebauförderungspolitik und dort z.B. der Arbeitsmarkt-, Verkehrs- oder Energie- und Umweltpolitik operiert.

Am Beispiel „investiver Maßnahmen“, die nach wie vor die Quartiers- bzw. Stadterneuerung dominieren, versuche ich, die Politik dieser miteinander kommunizierenden Ebenen noch etwas transparenter zu machen (vgl. Schmals 1995): Bei „investiven Maßnahmen“ der Objektförderung geht es in der Regel um Maßnahmen, die die bauliche und infrastrukturelle Entwicklung eines Raumes, eines Gebäudes resp. deren Ausstattung zum Inhalt haben. Häufig ist dabei zu beobachten, dass entsprechende Maßnahmen nur in der Ausnahme von den ansässigen Problemgruppen durchgeführt werden. Weiterhin erfährt man in der Regel, dass entsprechende Maßnahmen aus politischen, bürokratischen oder fachlichen Gesichtspunkten von oben nach unten, nach sach-, ordnungs- und kontrollpolitischen Rationalitäten entwickelt und umgesetzt werden. Nicht zuletzt wird beim Einsatz „investiver Maßnahmen“ häufig von nicht zutreffenden Annahmen ausgegangen. So finden sich städtebauliche Maßnahmen oftmals mit der Erwartung verknüpft, dass der modernisierte oder infrastrukturell erneuerte Stadtraum soziales Handeln, soziale Integration und damit die sozialräumliche Versorgung benachteiligter Bürger – ähnlich einem *Filtering-down*-Prozess – schon in die richtige – problemlösende – Richtung lenken wird. Dass diese Prozesse nicht in der steuerungspolitisch gewünschten Richtung verlaufen, hat R. Keim (1999) an den Wohnungsteilmärkten in Kassel abermals dargelegt. Ähnlich verhält es sich in Quartierserneuerungsverfahren mit der politisch-administrativen Handhabung traditioneller Instrumente der Förderung und Sicherstellung von Arbeit/Arbeitsplätzen und Qualifizie-

rung/Ausbildungsplätzen durch AB-Maßnahmen oder Ausbildungsfördermaßnahmen. Aufgrund eines Wandels der Betriebsstrukturen, der betrieblichen Mitbestimmung und gesellschaftlichen Beteiligungsvorstellungen, der gesellschaftlichen Vorstellungen von Arbeit, Produktion und Wissen haben diese Instrumente ihre Wirkung weitgehend eingebüßt resp. hat das politisch-administrative System seine Gestaltungs- und Durchsetzungskraft verloren. Oftmals führt ihr Einsatz in traditioneller Form sogar zur Verschärfung sozialer Ungleichheit: So werden Auszubildende häufig vom staatlich subventionierten Betrieb nicht übernommen oder der „Empfänger“ einer AB-Maßnahme wird nach drei Jahren von dem staatlich subventionierten Betrieb nicht in ein festes Arbeitsverhältnis überführt.

Vor diesen Erfahrungen sollte sich – wie planungskulturell angedeutet – auch steuerungspolitisch die Überzeugung durchsetzen, dass das aktuell und potenziell betroffene Klientel – im Kontext seiner Realitätseinschätzung – an problemlösenden Maßnahmen beteiligt und nachfrageorientiert in Aushandlungsprozessen verankert wird. Entsprechend entwickelte Konzepte, Verfahren und Netzwerke sollten dann aber auch implementiert werden.

Würde diese Politikform verstärkt verfolgt, wäre in der Stadtentwicklungspolitik ein Paradigmenwechsel und damit ein neues Verhältnis/Verständnis harter und weicher, investiver und konsumtiver, *Top-down*- und *Bottom-up*-Maßnahmen zu entwickeln. Gemeint ist damit ein Wandel der Politik von einer eher obrigkeitstaatlichen und bürokratischen zu einer auch aushandlungs- und klientelorientierten Steuerungskultur, dessen Notwendigkeit nicht zuletzt durch den Individualisierungsprozess unserer Gesellschaft begründbar ist.

Schauen wir uns in westeuropäischen Gesellschaften um, so sind gerade in dieser Richtung steuerungspolitische Veränderungen feststellbar:

- In England entstehen mit dem *New Deal for the Communities* „neue lokale Partnerschaften“ zwischen privaten, gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen oder Planungsakteuren sowie „neue Wettbewerbskulturen“ um Förderprogramme in neu zugeschnittenen Bewerberfeldern (vgl. Schmals/ Kemper 2000, S. 51 ff.);
- In Frankreich richtete sich mit der „Sozialen Quartiersentwicklung“ eine „Kultur der Stadtverträge und Sozialfonds“ in zivilgesellschaftlicher Richtung sowie die Idee „städtischer Redynamisierungszonen“ unter Einbeziehung steuerpolitischer Maßnahmen ein (vgl. dies, a.a.O, S. 66 ff.); nicht zuletzt

- experimentieren die Niederländer im Rahmen des *grote stedenbeleid* mit „autonomen Verfügungsfonds“, mit präventiven und nachsorgenden Maßnahmen der Integration, mit „*Monitoringverfahren*“ und mit „geographischen Informationssystemen“. Ziel ist dabei, so unmittelbar wie möglich an die Bewohner heranzukommen, um deren Interessen und Potenziale problemlösend zu entwickeln und in öffentlichen Steuerungsprogrammen zu verankern (dies. a.a.O., S. 29 ff.).

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Beobachtung machen, dass Anspruch und Wirklichkeit politischer Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung in den einzelnen Länderprogrammen und in der Gemeinschaftsinitiative „Die Soziale Stadt“ weit auseinander klaffen. Durch die aktuelle politische Ausprägung und Handhabung entsprechender politischer Steuerungsprogramme könnte sich soziale Ungleichheit in den nächsten Jahren auf der städtischen Ebene weiter verschärfen. Einen prinzipiellen Wandel der Politik außer Acht lassend (neue Steuerungspolitiken werden nicht ausreichend implementiert) können aktuell angestellte fachpolitische Überlegungen, die normativ an die „Logik eines Steuerungspositivismus“ zurückgebunden sind (Erhöhung der sozialtechnokratischen Steuerungs- und Kontrolldichte), nur noch sehr begrenzte Problemlösungsfortschritte erbringen.

4. Soziale Rechte und soziale Verantwortung oder simultane Politik?

Wie angedeutet, beschleunigt sich die Abfolge politischer Programme, die die sozialintegrative Entwicklung unserer Städte zum Inhalt haben, seit mehreren Jahren. Gemeint ist hier u.a. die Programmfamilie aus Städtebauförderungsprogramm, ExWoSt, Urban, „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“, „Die Soziale Stadt“ oder „Stadt 2030“. Wenngleich sich soziale Ungleichheit in deutschen Städten weiter vertieft, findet sich dieser Polarisierungs- und Spaltungsprozess in der Fortschreibung politischer Programme nur in der Ausnahme durch Evaluierungen dokumentiert. So wissen die politisch Verantwortlichen eigentlich nicht so recht, über was sie da befinden. In entsprechenden Problemanalysen und Evaluierungen wäre wenigstens ansatzweise transparent zu machen, wie, inwieweit und ob in politische Programme eingebundene Instrumente und Instrumentennetzwerke in zeitlicher, sozialer oder räumlicher Hinsicht wirken. Basiert die Entwicklung von Programmen und die Kontrolle ihrer Implementation nicht auf systematischen und staatsfern organisierten Evaluierungen, könnte man sich fragen, ob dieser Zusammenhang nicht auch einem gewünschten „Formwandel der Politik“ geschuldet sein könnte.

Durch die kommunale Armutsberichterstattung wissen wir, dass soziale Ungleichheit – in immer unübersichtlicherer Form – insbesondere im städtischen Raum zunimmt (vgl. u.a. die Armutsberichte der Städte München, Frankfurt/Main, Essen, Hamburg oder Berlin). Bekannt ist weiterhin, dass die kommunal zusammengetragenen Informationen über sozialstrukturelle Auflösungserscheinungen nicht immer den tatsächlich eingetretenen Spannungen, Konflikten und Problemen, die seit geraumer Zeit durch Globalisierungs-, Technisierungs- und Individualisierungsprozesse entstehen, entsprechen. Weiterhin ist zu bedauern, dass eine Zusammenfassung der lokalen Armutsberichterstattung zu regionalen oder nationalen Armutsberichten nicht gegeben ist. Und nicht zuletzt erfolgte bisher keine systematische Vernetzung der Länderprogramme und des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ mit der kommunalen Armutsberichterstattung.

Diese wenigen Aspekte verweisen darauf, dass ein Großteil der gegenwärtig gehandhabten sozialintegrativen Steuerungsprogramme in inhaltlicher Hinsicht nicht systematisch fundiert ist. Vor diesem Hintergrund könnte man sich nun fragen, warum und vor welchen Interessen die Programme erneuert werden? Dazu drei Beobachtungen, die die Diskussion über die möglichen Ziele sozialintegrativer Steuerungspolitik erleichtern könnte:

- So wurde bereits darauf verwiesen, dass sich Betroffenheit – aufgrund ihrer individuellen Interpretation – im gesellschaftlichen Modernisierungsprozess nicht ohne weiteres zu gesellschaftlichem Protest konzentriert. Betroffenheit vor Ort durch Arbeitslosigkeit, Teilzeit- und Gelegenheitsarbeit, *working poor*, fehlende Ausbildung/Ausbildungsplätze, Wohnungsnot, Stadtumbau, Infrastrukturerneuerung, erzwungene Mobilität, Beziehungskrisen, Scheidung, Tod eines Lebenspartners, Vereinsamung oder mangelnde Beteiligung an gesellschaftlichen Gestaltungsprozessen manifestiert sich jeweils unterschiedlich. Sie tritt auf als Aggression, politischer Protest, politische Arbeit, Rückzug ins Private, Selbstorganisation, Resignation, Krankheit, Kriminalität oder Drogenkonsum.
- Dies führt häufig dazu, dass aufgrund der „Zerstäubung von Betroffenheit“ bzw. der zersplitterten Artikulation sozialer Rechte durch die Betroffenen für Politik und Verwaltung kein unmittelbarer Handlungszwang entsteht bzw. Politik und Verwaltung immer wieder dazu tendieren (können), auf den Einsatz traditioneller Steuerungskulturen zurückzugreifen.
- Türmen sich in städtischen Quartieren dennoch Formen negativer Betroffenheit zu Protest oder Unruhe auf, so entsteht notgedrungen eine Nachfrage nach adäquaten Lösungskonzepten. Solche Ansätze entstehen in der Regel aus sozial-

staatlichen Pflichtaufgaben, einer Sorge um den innerstädtischen Frieden und/oder aufgrund der Artikulation sozialer Rechte durch die Betroffenen. In der bereits benannten Expertise verdeutlichten wir auf der nationalen und internationalen Ebene die bisher erreichte sozialraum- und problembezogene Vielfalt an Quartierskonzepten. Wir verdeutlichten diese Entwicklung in den Niederlanden am Beispiel von Eindhoven, in England an den Beispielen Lisson Green (Westminster) und Moss Side & Hulme (Manchester), in Frankreich am Beispiel Vaulx-en-Velin (Lyon), oder in Deutschland an den Beispielen Bismarck/Schalke-Nord (Gelsenkirchen), Altona (Hamburg), Nordstadt (Kassel), Silberhöhe (Halle) und Grünau (Leipzig).

Nach meinen Erfahrungen besteht im Rahmen dieser Trias aus Betroffenheit/ sozialen Rechten, sozialer Verantwortung und traditioneller Steuerungskultur nach wie vor ein struktureller Vorrang in Richtung traditioneller bzw. bürokratischer oder ordnungs- und kontrollpolitischer Steuerungskultur. D.h. sozialintegrative Konzepte werden in Stadtteilentwicklungsprogrammen nur so intensiv vorangetrieben und implementiert, wie dies die politisch-ökonomischen Interessen auf der kommunalen Ebene zulassen. Im strukturellen Vorrang systemischer gegenüber konsumtiven Interessen ist somit eine der wesentlichen Ursachen für die eher geringe Problemlösungskapazität aktueller, sozialintegrativer Programme zu suchen. Ein Aspekt, der in Programmevaluierungen weitgehend ausgespart bleibt.

Trotz zunehmender Disparitäten müssen Politik und Verwaltung aber handlungsfähig bleiben, um einerseits gegenüber der Öffentlichkeit nicht verantwortungslos zu erscheinen und andererseits durch ein zu starres Festhalten an traditionellen Steuerungsinstrumenten nicht in die Gefahr zu geraten, dass ihnen eben diese Instrumente und damit die Loyalität der Gesellschaftsmitglieder wegbrechen und ihre Machtbasis verloren geht. Vor dem oben dargelegten widersprüchlichen Hintergrund stellt sich somit die Frage, in welcher Form und mit welchen Instrumenten können eine relativ bewegungslos gewordene Politik und Verwaltung ihren bisherigen Einfluss sichern und dennoch soziale Verantwortung signalisieren?

Ist der gesellschaftliche Problemdruck zu schwach, um einen Wandel von Steuerungssystematik und Steuerungsinstrumenten in Politik und Verwaltung zu erreichen, könnten Politik und Verwaltung auf die Steuerungsvariante „simultaner Politik“ zurückgreifen. Mit einer „symbolischen und ausführenden (kontrollierenden und disziplinierenden) Ebene“ stünden ihr – wie bereits angedeutet – zumindest diese zwei „Gesichter der Problembearbeitung“ zur Verfügung:

- Auf der „symbolischen“ Ebene sorgen die Länderprogramme oder das Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“ für ein problemangemessenes, gegenüber den bekannten Problemen sensibles und verantwortungsbewusstes Konzept (vgl. ARGEBAU 2000; Deutsches Institut für Urbanistik 2000). Das Programm selbst ist aber auf dieser Ebene nicht mit den notwendigen fiskalischen Mitteln ausgestattet, um die anzutreffenden Probleme zu lösen (vorerst wurde das Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“ mit einem Fördervolumen von 300 Mio. DM versehen). Weiterhin ist die Struktur des Programms (Netzwerk, Verfahren und Instrumente) nur ansatzweise im föderalen System von Bund, Ländern und Kommunen implementiert.
- Demgegenüber werden die zentralen Probleme verstädterter Gesellschaften – wie Massenarbeitslosigkeit, Ausbildungs- und Weiterbildungsdefizite, Wohnraumangel für einkommensschwache Gruppen, gesundheitliche Vorsorge oder Pflege älterer und kranker Menschen – nach wie vor im Rahmen klassischer Steuerungsinstrumente der Beschäftigungspolitik, der Ausbildungsförderung oder der Wohnungspolitik bearbeitet.

Sollten meine Beobachtungen zutreffen, deutet sich in dem Handlungsfeld sozial-integrativer Stadtentwicklung möglicherweise ein Wandel der Politik dahingehend an, dass in der Öffentlichkeit zwar sozialintegrative Programme vorgestellt werden, ihre Inhalte – aufgrund von Mängeln ihrer institutionellen Verankerung und Mittelausstattung – in vertikaler Hinsicht (EU-Bund-Länder-Kommune) und auf horizontaler Ebene (zwischen den Fachressorts) nicht durchgesetzt werden (können). Das politische Kalkül könnte darin liegen, dass die Verantwortlichen im Rahmen dieser zweigeteilten Politik ihre soziale Verantwortung „engagiert“ vortragen können, eine Gefährdung des städtischen Friedens durch politischen Protest der Betroffenen nicht befürchten müssen, öffentliche Mittel eingespart werden und die traditionellen, machtstabilisierenden Steuerungsinstrumente weiter verwendet werden können.

Sollte an den Beispielen des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ oder an den einzelnen Länderprogrammen die Form einer „simultanen Politik“ belegbar sein, könnte es durchaus Aufgabe der Wissenschaft sein, zu überprüfen, inwieweit mit dieser Politikvariante die Modernisierung unserer Gesellschaft (vor Globalisierung, Technisierung und Individualisierung) gelingen kann, inwieweit so die sozialintegrative Versorgung der Gesellschaftsmitglieder (soziale Rechte und soziale Verantwortung) leistbar ist und inwieweit in dieser Form Sorge dafür getragen werden kann, dass die Akzeptanz demokratischer Entscheidungsstrukturen in der Gesellschaft nicht in Frage

gestellt bzw. unterminiert wird (Rückzug ins Private, Desinteresse an demokratischen Strukturen und Aushandlungsprozessen sowie Rechtsradikalismus).

Ausblick: sozialverantwortliche Steuerungs politik in sich wandelnden Gesellschaften

Kommt die Verlagerung von Steuerungsinstrumenten in das Quartier und ihre qualitative Veränderung durch mehr Bürgernähe einem Steuerungsverzicht des Staates gleich? Nach Renate Mayntz stellt dies keinen Steuerungsverzicht, sondern einen „Formwandel der Politik“ dar:

„Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregulierung (...) sind keine Alternativen, sondern eine verbreitete Mischform von Governance, die unter bestimmten Bedingungen besonders wirkungsvoll sein kann“
(zitiert nach Mensch, S. 21 in diesem Band).

Welche „Mischformen“ könnten nun aber besonders wirkungsvoll sein? Macht- und herrschaftssichernd könnte eine weiter zu effektivierende „simultane Politik“ sicher wirkungsvoll sein. Sollte mit diesem Programm mehr als nur eine Sicherung des gesellschaftlichen Status quo beabsichtigt sein, sollten unsere Interessen in eine andere Richtung weisen: Wirkungsvoll könnten Konzepte wie das Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“ dann sein, wenn für die je spezifischen Stadtquartiere – im Rahmen des städtischen Wandels – maßgeschneiderte Steuerungskonzepte in der Aushandlung zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft entwickelt, implementiert, evaluiert und – falls notwendig – auch fortgeschrieben würden.

Dabei gilt es zu bedenken, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine eigentümliche Angst vor der Realität eines schwächer werdenden Staates resp. einer stärker werdenden Bürgerschaft besteht. Einerseits scheint mir diese Angst vor dem Dominantwerden einer „angebotsorientierten, neoliberalen Unternehmenspolitik“ falsch verortet zu sein. Andererseits lassen sich unsere Beschäftigungs- und Qualifizierungs-, Mobilitäts-, Integrations- und Toleranzprobleme auf der lokalen Ebene nicht mehr durch den einseitigen Rückgriff auf traditionelle Steuerungskulturen (eines „starken Staates“) bewältigen. Ein deutlicher Einbezug der Bürger(schaft) scheint mir immer unausweichlicher zu sein (Schmals 1997 und 2000).

Reflektieren wir die aktuellen Versuche, eine staatsfernere und dezentraler organisierte Steuerungskultur zu entwickeln, so ist häufig nur die modifizierte Verlagerung

traditioneller Politik, traditioneller Programme und traditioneller Steuerungsinstrumente von der zentral- und gliedstaatlichen Ebene auf die Stadt- und Quartierebene zu beobachten. Dies vor der Annahme, es bestünde zwischen Programmentwicklern und Betroffenen ein Konsens über die Probleme und Problemlösungsverfahren. Dass dies nicht so ist, zeigen in der Regel die unterschiedlichen Versorgungslagen, Sicherungssysteme, Interessen, Betroffenheiten und Planungsrationalitäten. Andererseits meinen viele der Programmverantwortlichen in falscher Einschätzung ihrer Machtpotenziale, sie könnten trotz Wandel der Gesellschaft und ihrer Problemprofile weiter in den gewohnten Formen kontrollieren, ordnen und disziplinieren.

Vor einem notwendigen Wandlungsprozess von Politik und Verwaltung besteht heute ein großes Forschungsdefizit einerseits dahingehend, wo die Potenziale, Chancen, Interessen und Bedürfnisse negativ Betroffener liegen und wie sie in zivilgesellschaftlicher Perspektive gestärkt werden können (wir sollten es uns nicht leisten wollen, dass mehrere Millionen Menschen in unserer Gesellschaft nicht anders als von Sozialtransferleistungen „leben“ können). Andererseits besteht ein Informationsdefizit darüber, wie bürgerschaftliche Interessen mit Programmen aus Politik und Verwaltung zu vernetzen sind. Obwohl die politisch Verantwortlichen über solche Zusammenhänge nur wenig wissen, werden entsprechende Forschungsprojekte immer wieder in den Hintergrund gedrängt.

Versuchten wir die Vernetzung von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft nun entlang einer aktuell in den Vordergrund tretenden „angebotsorientierten Politik“ zu bestimmen, nähmen die Prekarisierung städtischer Lebensweisen und die Schwierigkeiten sozialräumlicher Integration mit großer Wahrscheinlichkeit zu, da sich in dieser „betriebswirtschaftlichen Steuerungskultur“ ein nur geringes Interesse an „nachfrageorientierten Gestaltungs- und Integrationspolitiken“ verankert findet. Da Verantwortung tragende Politiker und Verwaltungsfachleute in jüngster Zeit – weitgehend ungeprüft – auch „neoliberale Politikformen“ antizipieren und implementieren, sind so entstehende Steuerungsinstrumente (vgl. *e-commerce* in den Städten) auch normativ überformt. Man sollte also nicht in den Fehler verfallen, die Förderung „endogener Entwicklungspotenziale“ nur daran zu messen, ob und wie sie in den *main stream* der Gesellschaft integrierbar sind, sondern auch daran ausrichten, inwieweit sie einzelnen Menschen, Haushalten oder Betrieben im städtischen Quartier helfen, ihr (Arbeits-)Leben selbständig und human zu führen.

Spätestens an dieser Stelle berühren wir nochmals eine der zentralsten Charakterisierungen sich individualisierender Gesellschaften: Hiernach handeln Menschen in

ihrem Alltag so, wie sie ihre Lebenssituation erfahren und definieren, ohne dass diese auch so sein müsste (W.I. Thomas). An dieser Stelle, in dieser sozialen Situation gilt es, die Menschen durch Quartierspolitik abzuholen. Damit wird Stadtpolitik als soziale Integrationspolitik (als *mentoring for diversity*) nicht notwendig chaotisch oder zur „Sisyphus-Arbeit“ (Mensch 2001). In dieser lebensweltlichen Perspektive kann sich – nach meinen Beobachtungen – Quartierspolitik durchaus komplex, produktiv und sozialgerecht entfalten. Dies zu ermöglichen, müsste Politik und Verwaltung aber ein anderes, ein bürgerorientiertes Verständnis von Politik und Verwaltung entwickeln.

Literatur

- 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: Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (Hg.): Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Berlin (Eigenverlag).
- 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.
- Bourdieu, P. (1985): Sozialer Raum und „Klassen“. *Leçon sur la leçon* – Zwei Vorlesungen, Frankfurt am Main.
- Bourdieu, P. (1987): Die feinen Unterschiede – Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt am Main.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (Hg.) (2000): Soziale Stadt – Aktuelle Informationen zum Bund-Länder-Programm, info 1, Berlin, Juli 2000.
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) (2000): Arbeitspapiere zum Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt“ – Programmgrundlagen, Band Nr. 3, Berlin (Eigenverlag).
- Engels, F. (61974 / 1845): Die soziale Lage der arbeitenden Klasse, Berlin, S. 162-201.
- Giddens, A. (1995): Konsequenzen der Moderne, Frankfurt am Main.
- Häußermann, H. / Kapphan, A. (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung – Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin.
- Hofmann, G. (Hg.) (1992): Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, Frankfurt am Main.
- Hradil, S. (1990): Postmoderne Sozialstruktur? Zur empirischen Relevanz einer „modernen“ Theorie sozialen Wandels. In: Berger, P.A. / Hradil, S. (Hg.): Lebenslagen Lebensläufe Lebensstile, Sonderband Soziale Welt, Heft Nr. 7, Göttingen, S. 125-150.
- Joas, H. (1989): Praktische Intersubjektivität, Frankfurt am Main.

- Keim, R. (1999): Wohnungsmarkt und soziale Ungleichheit - Über die Entwicklung städtischer Polarisierungsprozesse, Basel, Boston und Berlin.
- Keim, R. / Neef, R. (1999): Alltagsbewältigung im Problemviertel zwischen Selbsthilfe, Resignation und Ausgrenzung. In: Nachrichtenblatt zur Stadt- und Regionalsoziologie, 14. Jg., Heft Nr. 1, S. 45-52.
- Keim, R. / Neef, R. (2000): Ressourcen für das Leben im Problemquartier. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11/2000, 3. März 2000, S. 30-39.
- Kemper, S. (2000): Handlungsansätze für ein kontinuierliches Quartiersmanagement. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund.
- Kirschbaum, N. (2000): Gesellschaft, Stadt, Quartier „Am Schlaatz“. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Institut für Soziologie, Freie Universität Berlin, Berlin.
- Koineke, S.C. (1999): Von der gespaltenen zur sozialen Stadt. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund.
- Kronauer, M. (1997): „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“: Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung. In: Leviathan - Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Heft Nr. 1, Berlin, S. 28-49.
- Kronauer, M. (1998): Armut, Ausgrenzung, Unterklasse. In: Häußermann, H. (Hg.): Großstadt - Soziologische Stichworte. Opladen, S. 13-27.
- Marcuse, P. (1998): Muster und gestaltende Kräfte der amerikanischen Städte. In: Prigge, W. (Hg.): Peripherie ist überall, Frankfurt am Main und New York, S. 42-51.
- Marshall, Th.H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen - Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main und New York.
- Mensch, K. (2001): Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“. Werkstattpapier zum Schader-Kolloquium, abgedruckt in diesem Band.
- Offe, C. (1973): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress, G./Senghaas, D. (Hg.): Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt am Main, S. 135-164.
- Rammstedt, O. (1981): Betroffenheit - was heißt das? In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 12, Opladen 1981.
- Sieverts, T. / Ganser, K. (1993): Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus - Planungskulturen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Kreibich, R. u.a. (Hg.): Bauplatz Zukunft - Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen, Essen, S. 247-258.
- Schmals, K.M. (1989): Soziale Ungleichheit im räumlichen Entwicklungsprozeß kapitalistischer Industriegesellschaften. In: Breckner, I. / Heinelt, H. / Krummacher, M. / Oelschlägel, D. / Rommelspacher, Th. / Schmals, K.M.: Armut im Reichtum - Erscheinungsformen, Ursa-

chen und Handlungsstrategien in ausgewählten Großstädten der Bundesrepublik, Bochum, S. 25-45.

- Schmals, K.M. (1995): Stadtpolitik und Stadtgestaltung in der Krise. In: Schwarz, U. (Hg.): Risiko Stadt? Perspektiven der Urbanität, Hamburg, S. 202-213.
- Schmals, K.M. (1995): Die Janusköpfigkeit des „perspektivischen Inkrementalismus“. In: Schubert, D. (Hg.): Städte für Morgen, Kassel, S. 227-237.
- Schmals, K.M. (1997): Zivile Urbanität. In: Schmals, K.M. / Heinelt, H. (Hg.): Zivile Gesellschaft, Opladen, S. 399-423.
- Schmals, K.M. (1998): Berlin - Öffnung und Schließung sozialer Gruppen im Feudalisierungsprozeß einer Großstadt. In: Nachrichtenblatt zur Stadt- und Regionalsoziologie, 13. Jahrgang, Heft Nr. 3, S. 21-27.
- Schmals, K.M. (2000): Die zivile Stadt. In: Wentz, M. (Hg.): Die kompakte Stadt, Frankfurt am Main und New York, S. 30-46.
- Schmals, K.M. / Kemper, S. (2000): Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung, Darmstadt.
- Stuber, M. (2000): Diversity: Chancengleichheit, ökonomischer Erfolg und sozio-politische Raison - Gleich drei Wünsche auf einmal. In: NEU:news, herausgegeben von efp-Europabüro für Projektbegleitung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, 6. Ausgabe, September 2000, Bonn, S. 4.
- Toepel, K. / Sander, R. / Strauss, W.-Ch. (2000): Europäische Strukturpolitik für die Stadterneuerung in Ostdeutschland - Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN, Berlin u.a.

Renate Mayntz

Kritische Würdigung der bisherigen Diskussion

Ich bin gebeten worden, den zweiten Teil dieses Kolloquiums dadurch einzuleiten, dass ich auf das gestern hier zu Gehör Gebrachte reagiere. Zunächst einmal glaube ich immer noch, obwohl das gestern bezweifelt wurde, dass man sagen kann, „das Problem, um das es hier geht, ist im Prinzip erkannt.“ Aber das bedeutet nicht unbedingt, dass jeder, der nun etwas im Hinblick auf dieses Problem tun soll, es auch auf die gleiche Art und Weise wahrnimmt und für sich definiert. Allgemein wird erkannt, dass hier zwei Dinge zusammenkommen. Das ist zum einen die Existenz und teilweise die Zunahme bestimmter Problemgruppen und die im wesentlichen sozio-ökonomischen Ursachen hierfür. Zum anderen zeigt sich, dass solche Problemgruppen sich in bestimmten Teilen einer Stadt oder Gemeinde konzentrieren. Bei einer solchen Konzentration spielen zwei deutlich verschiedene Mechanismen eine Rolle. Einmal kann es sein, dass eine ansässige Bevölkerung verelendet, z.B. durch plötzliche hohe Arbeitslosigkeit. Zum anderen aber kann es sein, dass aus einem Viertel bestimmte Mietergruppen ausziehen und andere, nämlich Mitglieder der Problemgruppen, zuziehen. Die Stadtökologie hat solche Sukzessionsphänomene untersucht.

Soweit also ist das Ausgangsproblem bekannt; es wird in den Unterlagen beschrieben, die wir bekommen haben, und alles, was gestern dazu gesagt wurde, hat die Problemdiagnose bestätigt. Nun ist aber der Ansatz, der zur Lösung dieses Problems entwickelt wurde, nämlich das Programm „Die soziale Stadt“, in sich ambivalent, wenn nicht widersprüchlich. Da nämlich das Problem selbst zwei Aspekte hat, zum einen die Existenz der Problemgruppen und zum anderen ihre räumliche Konzentration, ist auch der darauf bezogene Lösungsansatz im Prinzip ein doppelgleisiger. Er setzt einmal beim städtebaulichen Aspekt, dem Aspekt der räumlichen Konzentration an. Das zeigt sich an der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Städtebau, offenbar dem einzigen Bundesministerium, das Geld für dieses Programm gegeben und das offensichtlich auch die Federführung dafür hat. Allerdings sieht das Programm „Die Soziale Stadt“ auch die Kooperation mit anderen Ressorts vor, und hier fragt es sich, ob das mehr ist als ein bloßes *window-dressing*. Alle anderen Ressorts zielen nämlich mit ihren möglichen Aktivitäten auf den zweiten Aspekt des Problems, nämlich die Existenz der Problemgruppen. Und hier fragt es sich, wie die auf verschiedene Teilaspekte des Prob-

lems gerichteten Aktivitäten eigentlich zusammenkommen können. Grundsätzlich trifft natürlich zu, dass ein komplex verursachtes Problem auch an verschiedenen Fronten bekämpft werden muss bzw. abstrakt formuliert, mit einem Mix an Politiken, die an den verschiedenen problemverursachenden Faktoren ansetzen. Es gibt viele Probleme, die in diesem Sinne multifaktoriell sind und deren Lösung demzufolge ein Bündel unterschiedlicher Maßnahmen erfordert. Ein bekanntes Beispiel ist das Problem der Innovationsschwäche. Wenn Sie lediglich einmal die wirtschaftlich relevanten Innovationen nehmen und sich vergegenwärtigen, was heute an Voraussetzungen für ein gut funktionierendes Innovationssystem diskutiert wird – Voraussetzungen in den Bereichen technologische Innovation, Bildungssystem, Finanzmarkt, Unternehmensrecht usw. – dann sieht man, dass die Innovationspolitik ebenfalls Aktivitäten in ganz unterschiedlichen Sachbereichen erfordert, die es miteinander zu verzahnen gilt. Das also ist grundsätzlich keine Besonderheit des Problems, mit dem das Programm „Die soziale Stadt“ konfrontiert ist. Die Frage ist, ob es tatsächlich gelingt, an den verschiedenen Faktoren, die für die Erzeugung des Problems verantwortlich sind, anzusetzen. Durch die gestrige Diskussion ist mir klar geworden, dass offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Einbindung anderer Ressorts, die an den nicht-räumlichen Faktoren des Problems ansetzen könnten, auf der Ebene eines bloßen Appells bleibt. In dem Leitfaden, den ich mir noch einmal angesehen habe, wird verräterisch oft das Wort „sollen“ benutzt, und in der Tat scheint es sich so zu verhalten, dass diesem Sollen das Tun in der Regel nicht gefolgt ist – zumindest was die Einbindung anderer Akteure im Bereich von Bund und Ländern angeht.

Gleichzeitig ist in der Diskussion klar geworden, warum die Einbindung anderer Ressorts auf freiwilliger Basis – andere Mittel bestehen hier ja nicht – , so schwer zu lösen ist. Den anderen Ressorts, die sich beteiligen müssten, fehlt nämlich aus ihrer je spezifischen Ressortsichtweise heraus eine übereinstimmende Problemsicht. Für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist z.B. Arbeitslosigkeit generell ein Problem, nicht jedoch ihre räumliche Konzentration in bestimmten Stadtteilen. Wenn das Ministerium ansetzt, um das Problem Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, dann tut es das auf eine völlig andere Weise, als man ansetzen müsste, um die räumliche Konzentration von Arbeitslosen zu verhindern. Das verringert natürlich die Bereitschaft zur Kooperation mit dem Städtebauministerium. Im Arbeitsministerium ist man vermutlich der Auffassung, dass das allgemeine Arbeitslosigkeitsproblem durch etwas, was man in einzelnen Stadtteilen tut, nicht nennenswert verringert würde; aus seiner Perspektive ist es deshalb ganz richtig, sich auf andere Strategien zu konzentrieren. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für andere Ressorts, deren Kooperation gewünscht wird, wurde aber gerade am Beispiel Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in der Diskussion

besonders deutlich. Im Prinzip handelt es sich hier jedoch um ein grundsätzliches Problem, das immer auftaucht, wenn zur Lösung eines multifaktoriellen Problems die Kooperation zwischen verschiedenen Akteuren in der Horizontalen notwendig ist.

Damit kommt man gleichzeitig zurück auf bestimmte Bemerkungen, die ich gestern zur Lösbarkeit sozio-ökonomischer Probleme am Ende meines Vortrags gemacht habe. Die Frage ist, auf welcher Ebene lassen sich sozio-ökonomische Probleme, die ihrer Art nach keine stadtpolitischen sind, am ehesten lösen? Diese Frage wurde früher – Herr Schmidt müsste sich daran noch sehr genau erinnern – ausführlich im Hinblick auf die Möglichkeiten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik diskutiert. Wie wirksam sind Programme, fragte man, die auf der lokalen Ebene ansetzen und tatsächlich vor Ort versuchen, z.B. durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze etwas zu tun, wenn man sie mit Arbeitsbeschaffungsprogrammen vergleicht, die völlig ohne Raumbezug sind und nur nach allgemeinen Kriterien fördern. Ich glaube mich zu erinnern, dass damals speziell mit Blick auf Skandinavien behauptet wurde, dass die vielleicht nicht auf Stadtteilenebene, aber doch auf kommunaler oder höchstens regionaler Ebene ansetzende Arbeitsmarktpolitik besonders wirksam ist. Heute wird Ähnliches im Hinblick auf die Wirtschaftsförderung diskutiert. Generell beantwortet scheint mir jedoch die Frage, auf welcher Ebene man zur Lösung eines gesellschaftsweiten Problems am besten ansetzt, bis heute nicht.

Weniger klar wurde mir in der gestrigen Diskussion wie bereits bei der Lektüre der verschickten Unterlagen, wie es um die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen im politisch-administrativen System, also zwischen Bund, Ländern und Kommunen steht. So wurde z.B., was ich interessant fand, gesagt, das Land könne im Prinzip die Kommunen dazu zwingen, dass auf der kommunalen Ebene beteiligte Ämter kooperieren. Aber es gibt niemanden, der das Land zwingen könnte, auf Landesebene dasselbe zu tun. Wenn es aber an der erforderlichen Kooperation zwischen verschiedenen Ressorts auf Landesebene mangelt, dann frage ich mich, wie das Land die kommunalen Behörden eigentlich zur Kooperation zwingen kann; das kann doch offensichtlich wieder nur im Zuständigkeitsbereich eines – federführenden – Ressorts geschehen. Die in der Vertikalen auftauchenden Kooperationsprobleme sind mir insofern in der Diskussion nicht ganz klar geworden.

Klar ist mir dagegen etwas geworden, was aus den Unterlagen zumindest nicht hinreichend deutlich hervorging, nämlich dass wir es auch auf der kommunalen Ebene mit zwei völlig verschiedenen Arten von horizontaler Vernetzung zu tun haben, nämlich dem Netzwerk auf der Ebene der Gesamtstadt und dem Netzwerk auf der Stadtteil-

ebene. Das wirft eine Reihe von auch theoretisch interessanten Fragen auf. Auf der gesamtstädtischen Ebene ist das Ziel die Herstellung eines kooperativen Netzwerkes aus kommunalen Instanzen, also Behördenkooperation. Das übergeordnete sachliche Ziel, um das es auf der Quartiersebene geht, ist dagegen in einem sehr weiten Sinne Sanierung oder Melioration. Ich glaube es war Herr Korte, der gestern auf die Existenz dieser beiden unterschiedlichen Ziele hingewiesen hat, das prozedurale Ziel Behördenkooperation und das Sachziel soziale Integration. Dabei erweist sich das Sachziel soziale Integration, zu dessen Erreichung die Behördenkooperation schließlich nur **ein** Mittel ist, bei näherem Zusehen als etwas vage. Was ist eigentlich der Raumbezug der angestrebten sozialen Integration? Sollen hier räumlich konzentrierte Problemgruppen oder ein Stadtteil wieder in die Gesamtstadt integriert werden? Oder soll eine bessere soziale Integration zwischen verschiedenen Gruppen im Quartier geschaffen werden? Was soll hier eigentlich in was integriert werden? Letztlich geht es in der Praxis wohl vor allem um raumbezogene Melioration. Aber wenn diese dadurch erreicht wird, dass Problemgruppen abwandern, dann ist das der sozialen Integration auf höherer Ebene nicht unbedingt dienlich. Vielmehr hätten wir hier einen nicht beabsichtigten Nebeneffekt der Problemlösung vor Ort, bei dem es sich um nichts weiter als um eine Problemverschiebung handelt.

Interessant ist, um auf die Differenz zwischen städtischer und Quartiersebene zurückzukommen, die Frage, wie eigentlich der Kausalzusammenhang zwischen Behördenkooperation und dem auf soziale Integration bezogenen Netzwerk auf der Stadtteilebene ist. Als ein völlig Außenstehender hätte man sich ja auch vorstellen können, dass die kooperierenden städtischen Behörden sich nach *Task-force*-Manier zusammensetzen, ein gemeinsames Programm für einen bestimmten Stadtteil entwickeln und dieses dann mit vereinten Kräften dort durchführen. Das wäre dann eine auf ein bestimmtes Quartier zentrierte Politik der gesamtstädtischen Behörden. Wie mir erst hier in Darmstadt klar geworden ist, verhält es sich in der Praxis jedoch offensichtlich nicht so. Vielmehr wird auf der Stadtteilebene ein völlig anderes Netzwerk etabliert, und das nicht einmal unbedingt durch die städtischen Behörden, sondern durch einen eigens eingestellten Stadtteilmanager, eine intermediäre Instanz, die nun auf Stadtteilebene die Akteure für ein Quartiersnetzwerk zusammenbringen soll. Die Aktivitäten der kooperierenden städtischen Behörden sind sicher für den Erfolg auf Quartiersebene in finanzieller Hinsicht und im Hinblick auf symbolische Unterstützung notwendig, reichen aber keineswegs aus. Vielmehr muss auf der Quartiersebene etwas hinzukommen, was in dem Programm „Die soziale Stadt“ so gar nicht thematisiert wird, und das ist die Mobilisierung relevanter Akteure **auf der Stadtteilebene**. In diesem Punkt berührte die Diskussion einen in der Netzwerktheorie relativ vernachlässigten

Punkt, nämlich die Einsicht, dass die in einem bestimmten Bereich hypothetisch bildbaren Netzwerke ganz von der Struktur des Regelungsfeldes abhängen. Konkret hängt die Zusammensetzung eines Netzwerks auf Quartiersebene u.a. davon ab, ob hier ein großes Wohnungsbauunternehmen oder aber Hunderte, ja Tausende von privaten Wohnungseignern über die Ressource Wohnraum verfügen, ob es dort Gewerbebetriebe gibt und wie das Angebot an Geschäften ist. Genauso wichtig ist, ob es bereits irgendwelche Strukturen gibt, Vereine z.B., in denen die Bewohner sich artikulieren können. Es hängt also von der sozialen Struktur des Quartiers ab, ob es überhaupt möglich ist, Akteure zu identifizieren und anschließend zu veranlassen, sich erfolgversprechend für die Melioration des Stadtteils zu engagieren.

Besonders groß ist dieses Problem natürlich für die Haushalte, die Bürger selbst. Über Bürgerbeteiligung ist viel geforscht worden. Die Bürger in einem Quartier sind ja in der Regel keineswegs so organisiert, dass sie in einem Quartiersnetzwerk direkt repräsentiert werden könnten. Deswegen setzte man früher auch auf *advocacy planning*, also auf Advokaten für Gruppen, die nicht selbstorganisationsfähig sind. Schon damals war klar, dass eine geringe Organisationsfähigkeit bestimmte Interessen benachteiligt und sie letztlich aus Systemen strategischer politischer Interaktion, in denen Problemlösungen gesucht werden, ausschließt. Es ist also ein eminent praktisches Problem, wie auf Stadtteilebene überhaupt Netzwerke gebildet werden können, in denen alle Interessen repräsentiert sind, oder was man sonst machen kann.

Die praktischen Probleme, die hier auftreten, sind offensichtlich derartig groß, dass die in der Politikwissenschaft erörterten theoretischen Überlegungen über negative Koordination und positive Koordination als *curia posterior* erscheinen. Zunächst einmal geht es darum, ob die verschiedenen relevanten Interessen und die Besitzer möglicherweise problemlösender Ressourcen auch als Akteure auf Quartiersebene präsent sein können, um miteinander zu verhandeln und gemeinsam eine Problemlösung zu finden. Die offensichtlich enormen Schwierigkeiten und Mängel in der Phase der Netzbildung bewirken anscheinend, dass in der Praxis das, was theoretisch unter „positiver Koordination“ läuft, in der Praxis nur gelegentlich und näherungsweise erreichbar ist.

Jürgen Rosemann

Soziales Stadtmanagement in den Niederlanden

Nach den großen Stadterneuerungsoperationen der 70er und 80er Jahre sahen sich die niederländischen Städte gegen Ende der 80er Jahre vor eine neue Herausforderung gestellt: Wie kann ein erneutes Abgleiten der gerade erneuerten Quartiere verhindert werden? Wie kann überhaupt verhindert werden, dass sich erneut rückständige Quartiere bilden, mit der Folge, dass in einigen Jahren wiederum umfangreiche (und teure) Stadterneuerungsmaßnahmen erforderlich werden. Mit dem *Stedelijk Beheer* wurde ein Konzept entwickelt, das nicht die Erneuerung der alten Quartiere, sondern die Vermeidung nachholender Erneuerungsmaßnahmen zum Ziel hat. *Stedelijk Beheer* - mit Begriffen wie „städtisches Management“ oder „Quartiersmanagement“ nur unzureichend zu übersetzen - entwickelte sich rasch von der Nachsorge in ehemaligen Stadterneuerungsgebieten über die - schon breiter angelegte - Prävention in tendenziell gefährdeten Gebieten hin zu einem umfassenden Instrument kommunaler Entwicklungssteuerung, das die klassischen Felder der Raumordnung und Stadtplanung mit anderen raumrelevanten Bereichen der Kommunalpolitik integriert.

Nachsorge

Die Erneuerung der alten Quartiere, die in den 70er Jahren in nahezu allen niederländischen Städten begonnen wurde, war mehr als in anderen Ländern von der Zielsetzung geprägt, Verdrängungsprozesse zu vermeiden und die Wohn- und Lebensverhältnisse der ansässigen Bevölkerung in den heruntergekommenen Stadtvierteln zu verbessern. *Bouwen voor de Buurt* (Bauen fürs Quartier) hieß das Motto, und unter diesem Motto wurden nicht nur umfangreiche Mittel für den Sozialen Wohnungsbau und für die Wohnungsmodernisierung zur Verfügung gestellt; die baulichen Maßnahmen wurden von einem ganzen Bündel von Sozialmaßnahmen begleitet, die die Unterstützung der betroffenen Bevölkerung zum Ziel hatten. Die Mitbestimmung und die Aktivierung der betroffenen Bevölkerung wurde in diesem Zusammenhang als ein wesentliches Mittel der sozialen Stabilisierung gesehen. In einigen Gemeinden wurde den Bewohnerorganisationen in den Stadterneuerungsgebieten sogar ein mehrheitliches Mitbestimmungsrecht eingeräumt. ¹⁾

Gegen Ende dieser Stadterneuerungsoperation erwies sich, dass das Konzept des *Bouwen voor de Buurt* in den meisten Fällen sehr erfolgreich realisiert worden war: Noch immer wiesen die Bevölkerungsdaten der inzwischen attraktiv gewordenen innerstädtischen Viertel jene Merkmale auf, die auch zu Beginn der Stadterneuerung bestanden hatten: einen hohen Anteil ethnischer Minderheiten, Arbeitsloser und anderer Bewohner mit niedrigem Einkommen. Erneut drohte deshalb jener vitiöse Zirkel von Armut und Verfall in Gang zu kommen, der die Quartiere auch vor der Stadterneuerung gefangen gehalten hatte.

Um dieser Entwicklung zu begegnen, wurde 1987 in Rotterdam in zunächst fünf ehemaligen Stadterneuerungsgebieten auf experimenteller Basis das *WijkOverleg Beheer* (WOB)²⁾ eingeführt, eine Art „Nachsorge-Organisation“, die an die Organisationsstruktur der Stadterneuerung anschloss und in der alle Gruppierungen vertreten waren, die etwas mit der Quartiersentwicklung zu tun hatten. Ständige Mitglieder in dem WOB waren von Beginn an:

- die Bewohnerorganisationen,
- die Vertreter anderer Nutzergruppen wie Gewerbetreibende, Ladenbesitzer etc.,
- verschiedene Wohnungsbaugesellschaften und andere Träger, die Bestände im Quartier verwalten,
- das Amt für Raumordnung, Wohnungswesen und Stadterneuerung,
- die Quartierseinheit „Außenraum“ mit Straßenreinigung, Müllabfuhr, Außenraumgestaltung etc.

Daneben wurden im Laufe der Zeit von Fall zu Fall auch Vertreter anderer Dienststellen und Organisationen in das WOB berufen wie z.B. die Polizei, Sozialverwaltungen, spezielle Nutzergruppen, private Investoren etc.

In jedem der fünf Quartiere wurde zu diesem Zweck von der Gemeinde ein so genannter Quartierskoordinator angestellt, der die Aufgabe hat, die Aktivitäten der verschiedenen Dienststellen und Organisationen aufeinander abzustimmen und regelmäßige Versammlungen zu organisieren, auf denen Probleme des Quartiers besprochen werden. Anfänglich gehörte es auch zu seinem Aufgabenbereich, dafür zu sorgen, dass noch erforderliche Stadterneuerungsmaßnahmen abgerundet wurden.

Zu den Aufgaben des WOB gehören u.a.

- das Funktionieren als Beratungs- und Abstimmungsorgan (was in den Niederlanden schon ein wichtiges Ziel für sich ist);

- die Qualität des Quartiers und insbesondere die Qualität des öffentlichen Raumes instand zu halten;
- Missstände und Fehlentwicklungen im Quartier, Probleme des Unterhalts etc. zu signalisieren und Lösungen zu entwickeln;
- die Unterhalts- und Instandhaltungspläne der verschiedenen Träger aufeinander abzustimmen;
- Verträge über spezielle Projekte der Quartiersverwaltung abzuschließen.

Das Konzept des WOB in Rotterdam wurde sehr schnell auch von anderen Gemeinden aufgegriffen, erfuhr jedoch bald eine Erweiterung, die eine neue Dimension ins Gespräch brachte:

Prävention

Sehr bald wurde nämlich deutlich, dass nicht nur die ehemaligen Stadterneuerungsgebiete von einem erneuten Niedergang bedroht waren, sondern dass auch andere Gebiete (z.B. Hochhaussiedlungen am Stadtrand) in eine negative Spirale geraten können. Wenn es jedoch möglich wäre, abwärts weisende Entwicklungen rechtzeitig zu signalisieren, müsste es auch möglich sein, mit Hilfe präventiver Maßnahmen einen weiteren Rückgang zu verhindern. In verschiedenen Gemeinden wurden zu diesem Zweck Berechnungen angestellt, die auswiesen, dass auch umfangreiche präventive Maßnahmen in potenziellen Rückstandsgebieten immer noch erhebliche Kostenvorteile gegenüber einer umfassenden Stadterneuerung erbringen würden. Zudem würden die Bewohner dieser Quartiere von langdauernden Degradationsprozessen verschont.

Als Konsequenz dieser Überlegungen wurde in verschiedenen Gemeinden das *Stedelijk Beheer* über die ehemaligen Stadterneuerungsgebiete hinaus auch auf jene potenziellen Rückstandsgebiete ausgedehnt, die bisher noch nicht in das Stadterneuerungsprogramm einbezogen waren. Zugleich war damit jedoch auch eine Ausweitung des Instrumentariums notwendig geworden. Um nämlich nicht überall zugleich mit großem Kostenaufwand ein Quartiersmanagement einrichten zu müssen, wurden in den meisten Gemeinden *Monitoring*-Systeme entwickelt, die – zumeist unter Benutzung von geographischen Informationssystemen (GIS) – Daten aus den entsprechenden Gebieten zusammenfassen und auswerten. Mit Hilfe dieser *Monitoring*-Systeme sollen Fehlentwicklungen rechtzeitig aufgespürt und frühzeitige Interventionen möglich gemacht werden. Erst wenn die Daten problematische Entwicklungen signalisieren, wird ein entsprechendes Quartiersmanagement eingerichtet.

Integrale Entwicklungssteuerung

Inzwischen sind einige Gemeinden noch einen Schritt weiter gegangen, indem sie das *Stedelijk Beheer* zum Instrument integraler kommunaler Entwicklungssteuerung gemacht haben, bei dem das gesamte Gemeindegebiet in das Konzept des *Stedelijk Beheer* eingebunden ist. Das Quartiersmanagement richtet sich nicht mehr nur allein auf (potenzielle) Rückstandsgebiete, sondern umfasst auch Citygebiete, randstädtische Gewerbegebiete und Umstrukturierungsgebiete. Selbstverständlich werden in den einzelnen Gebietskategorien sehr unterschiedliche Formen des Quartiersmanagements angewendet: Ein zentraler Geschäftsbezirk erfordert andere Maßnahmen, als ein randstädtisches Wohngebiet aus der Nachkriegszeit mit einer einseitigen Bevölkerungsstruktur.

Ein Beispiel für die Entwicklung des *Stedelijk Beheer* zu einem Instrument integraler Entwicklungssteuerung ist der *Stadsbeheerplan* der Gemeinde Tilburg, der in seinen Grundzügen erstmals 1989 aufgestellt wurde, um den traditionellen Strukturplan (Allgemeiner Bauleitplan) zu ersetzen. Die Ziele des *Stadsbeheerplan* wurden dabei folgendermaßen definiert:

„Stadsbeheer will die Qualität der Stadt erhalten und verbessern und zugleich neue Entwicklungen stimulieren. Soweit zum Inhalt. Stadsbeheer ist darüber hinaus auch eine Strategie, dass heißt ein rationeller Ansatz, um die definierten Ziele der Gemeinde über Maßnahmen zu verwirklichen.“³⁾

Der *Stadsbeheerplan* bildet in Tilburg den Integrationsrahmen für die Koordination aller raumwirksamen Bereiche der Kommunalpolitik. Er besitzt die Rechtsverbindlichkeit eines Strukturplans, umfasst jedoch über die Raumordnung hinaus auch Bereiche der Wirtschaftspolitik (u.a. Gewerbeförderung und Arbeitsbeschaffungsprogramme), der Sozialpolitik, der Schulpolitik und der Wohnungspolitik. Er formuliert die langfristigen Ziele der Kommunalentwicklung und weist deren räumlich relevanten Konsequenzen aus. Zugleich bestimmt der *Stadsbeheerplan* auf gesamtstädtischer Ebene die Leitlinien für die Entwicklung der einzelnen Quartiere und setzt damit den Rahmen für das Quartiersmanagement.

Konkretisiert wird der *Stadsbeheerplan* in zwei weiteren Plandokumenten. In einer Broschüre mit dem Titel *Basisqualiteit Woonbuurten* (Basisqualität Wohnquartiere) werden im Wesentlichen die Daten des *Monitoring*-Systems wiedergegeben, von dem schon die Rede war. Sie enthält eine Vielzahl von Daten über die einzelnen Wohn-

quartiere, die in unterschiedlichen Karten zusammengefasst werden. Die Wiedergabe enthält zugleich eine Wertung: Die Karten geben in unterschiedlichen Farben die Abweichungen von einem gewünschten Normniveau wieder, das der kommunalen Zielbestimmung zugrunde liegt. Die Gemeinde sieht in der Darstellungsweise einerseits ein Messinstrument, mit dem Qualitätsunterschiede zwischen den Quartieren und Entwicklungen innerhalb der Quartiere sichtbar gemacht werden können; andererseits sollen auf diese Weise Themen und Problemkategorien benannt werden, die im Maßnahmenprogramm ihren Niederschlag finden müssen.

Die Maßnahmen selbst sind schließlich in dem so genannten *Stadsprogramma* (Stadtprogramm) zu finden, das jährlich fortgeschrieben wird und in dem für jedes der 35 Quartiere der Stadt alle geplanten Maßnahmen des jeweiligen Jahres sowie die verfügbaren Mittel aufgeführt werden. Das Stadtprogramm umfasst so unterschiedliche Themen wie Stadtplanung, Stadterneuerung, Wohnen, Verkehr, aber auch Maßnahmen im Hinblick auf das Gaststättengewerbe, die Altenfürsorge und den Arbeitsmarkt. Es unterscheidet sich von der herkömmlichen Stadtplanung in zweierlei Hinsicht: Zum einen ist es thematisch breiter und damit integrativer, zum anderen benennt es konkrete Maßnahmen (einschließlich deren Finanzierung) und einen konkreten Zeithorizont, innerhalb dessen die Maßnahmen realisiert werden sollen, nämlich ein Jahr.

Durch die Verknüpfung von Strukturplan und *Stadsprogramma* trägt das Konzept des *Stedelijk Beheer* wesentlich zur Politisierung der städtebaulichen Planung bei: Räumliche Planung wird unmittelbar mit Realisierungsschritten verbunden, deren Realitätsgehalt für jeden Bürger innerhalb eines Jahres überprüfbar (und kommunalpolitisch einklagbar) ist. Zugleich stellt das *Stadsprogramma* einen konkreten Handlungsrahmen für das Quartiersmanagement dar, der einerseits Ziele und Aufgaben auf Quartiersebene definiert, andererseits aber auch Ressourcen und Rahmenbedingungen festlegt und somit Planungssicherheit ermöglicht.

Elemente des *Stedelijk Beheer*

Trotz der inzwischen mehr als 10-jährigen Praxiserfahrung ist das *Stedelijk Beheer* noch immer ein sehr junges Instrument der Kommunalpolitik in den Niederlanden, das in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedliche Ausprägungen erfahren hat. Dennoch lassen sich aus der bisherigen Praxis einige gemeinsame Elemente destillieren, die für das Konzept des *Stedelijk Beheer* als typisch bezeichnet werden können.

Ein Element, das in nahezu allen Gemeinden anzutreffen ist, die mit *Stedelijk Beheer* arbeiten, ist das **Monitoring-System**. Mit diesem System wird (mehr oder weniger kontinuierlich) eine Vielzahl von Daten gesammelt und ausgewertet, die auf einer vergleichbaren Ebene Zustand und Entwicklung in den einzelnen Gebieten beschreiben. Zumeist geht es dabei nicht um spezielle Datenerhebungen, sondern um die (gebietsbezogene) Auswertung von Informationen, die den einzelnen Ressorts der Gemeindeverwaltung sowieso schon vorliegen, die aber zumeist nicht im Zusammenhang betrachtet wurden: Informationen über die physische Qualität der Gebiete (Qualität und Zustand von Wohnungen und öffentlichem Raum, Grünflächen, Spielplätze, Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen), über die Sozialstruktur (einschließlich Haushaltseinkommen, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeempfänger und Mobilität), über die soziale Sicherheit im Quartier (Vandalismus / Kriminalität) und über die Beliebtheit und den sozialen Status der Quartiere. Zur gebietsbezogenen Auswertung werden die Daten zumeist in so genannten GIS-Beständen zusammengefasst.

Ein zweites Element des *Stedelijk Beheer* ist die **Gebietstypologie**. Hierbei werden die verschiedenen Quartiere der Stadt in unterschiedliche Typen eingeteilt, die sich aus den Entwicklungsbedingungen und Eingriffsarten dieser Gebiete ableiten lassen. Eine häufig verwendete Einteilung geht z.B. von folgenden Gebietstypen aus:

- stagnierende bzw. rückläufige Gebiete, in denen besondere Stützungsmaßnahmen erforderlich sind, um einen weiteren Rückgang zu verhindern;
- stabile Gebiete, in denen (zumindest vorläufig) keine besonderen Maßnahmen erforderlich sind;
- expandierende Gebiete, in denen Expansions- bzw. Umstrukturierungsprozesse stattfinden, die einer besonderen Überwachung bedürfen.

Mit der Einteilung in verschiedene Gebietstypen soll vor allem verhindert werden, dass überall dieselbe Form des Quartiersmanagements zur Anwendung kommt. In so genannten „stabilen Gebieten“ ist in der Regel überhaupt keine spezielle Organisation auf Quartiersebene nötig; hier genügt es, wenn die Entwicklung des Gebietes über das *Monitoring*-System überwacht wird. In „rückläufigen Gebieten“ sind dagegen in der Regel vielfältige bauliche und Sozialmaßnahmen für die ansässige Bevölkerung aufeinander abzustimmen, so dass hier der Einsatz eines Quartierskoordinators sinnvoll ist. Ganz anders stellt sich das Problem in so genannten „expandierenden Gebieten“, in denen häufig wirtschaftliche Umstrukturierungsprozesse stattfinden, in die andere Partizipanten einbezogen sind und die deshalb auch eine andere Form der Koordination erfordern. In all diesen Fällen ist die Gebietstypologie ein hilfreiches Mittel, um

die Vielfalt der Problemstellungen in den einzelnen Gebieten kategorial zu bündeln und auf diese Weise verwaltungstechnisch zugänglich zu machen.

Mit der Gebietstypologie eng verbunden sind die **Interventionskategorien** des *Stedelijk Beheer*. Hierbei hat sich die Einteilung in folgende Kategorien eingebürgert:

▪ **Technische Maßnahmen:**

Das Technische *Beheer* bezieht sich auf die technische Instandhaltung und Modernisierung von Wohnungen, öffentlichem Raum und öffentlichen Einrichtungen. Als besonderer Bereich hat sich in den letzten Jahren das umwelttechnische *Beheer* herausgebildet. Hierzu zählen Maßnahmen der Energieeinsparung, des Wasserhaushaltes sowie der Immissions- und Lärmbekämpfung. In allen diesen Aufgabenbereichen ist in der Regel die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Institutionen sowie die Mitwirkung der betroffenen Bewohner notwendig.

▪ **Soziale Maßnahmen:**

Das Soziale *Beheer* bezieht sich auf die Erhaltung und Verbesserung des sozialen „Klimas“ in einem Quartier. Zu den wichtigsten Instrumenten zählen die Wohnungszuweisung, soziale Unterstützung, Kriminalitätsbekämpfung, Minderheitenpolitik, Vermittlung von Arbeitsplätzen sowie schulpolitische Maßnahmen (insbesondere die Aufwertung von Schulen in so genannten benachteiligten bzw. rückläufigen Gebieten).

▪ **Ökonomische Maßnahmen:**

Wirtschaftspolitische Maßnahmen im Rahmen des *Stedelijk Beheer* finden in den letzten Jahren immer mehr Beachtung. Dazu zählen die Bekämpfung des sozial-ökonomischen Rückstandes und der Arbeitslosigkeit bei bestimmten Bevölkerungsgruppen (u.a. bei jugendlichen Ausländern), Maßnahmen zur Stimulierung der Quartiersökonomie und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Unterstützung von großmaßstäblichen Entwicklungsprojekten, die die wirtschaftliche Position des Quartiers verbessern können.

▪ **Räumlich-funktionale Maßnahmen:**

Die räumlich-funktionalen Maßnahmen im Rahmen des *Stedelijk Beheer* stellen den Übergang zur Raumordnung und zur städtebaulichen Planung dar. Mit ihnen werden alle Maßnahmen bezeichnet, die darauf abzielen, die räumliche Struktur des Gebietes zu verbessern und an neue Erfordernisse anzupassen.

Stedelijk Beheer kennt keine einheitliche Methode oder Organisationsstruktur. Vielmehr haben die einzelnen Gemeinden jeweils ihre eigenen Schwerpunkte gesetzt, Vorgehensweisen entwickelt und Organisationsformen daraus abgeleitet. Zu den gemeinsamen Merkmalen zählen jedoch:

▪ **Integration:**

Anders als die traditionelle Bauleitplanung, die sich ja im Wesentlichen auf die räumliche Ordnung des Gemeindegebietes beschränkt, integriert *Stedelijk Beheer* unterschiedliche Bereiche der Kommunalpolitik und schafft damit ein komplexes Instrumentarium kommunaler Entwicklungssteuerung. Der gebietsbezogene Ansatz dient dabei als Integrationsebene.

▪ **Koordination:**

Stedelijk Beheer sorgt nicht nur für den koordinierten Einsatz öffentlicher Mittel, sondern auch für die Abstimmung von Mitteln und Maßnahmen zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Ein wesentlicher Effekt des *Stedelijk Beheer* wird in der Synergie gesehen, die aus dieser Abstimmung entsteht.

▪ **Dezentralisierung:**

Ein wichtiges Merkmal des *Stedelijk Beheer* besteht darin, dass Entscheidungen auf die Quartiersebene verlagert werden. Unterstützt wird diese Dezentralisierung durch eine entsprechende Anpassung des Finanzierungssystems: Zumindest die öffentlichen Mittel für die Aufgaben des *Stedelijk Beheer* werden in der Regel auf Quartiersebene bereitgestellt (und auch auf dieser Ebene abgerechnet).

▪ **Bürgerbeteiligung:**

Zu den Hauptzielen des *Stedelijk Beheer* gehörte von Anfang an, die Bürger mehr an den Vorgängen im Quartier zu beteiligen. In der Praxis zeigen sich hier jedoch Ermüdungserscheinungen. Gerade in gut funktionierenden Quartieren sind die Bürger immer weniger bereit, ihre Zeit in Beteiligungsformen zu investieren. Bürgerbeteiligung beschränkt sich inzwischen zumeist auf Bürgerprotest, mit dem Fehlentwicklungen und Probleme angezeigt werden.

Die Umstrukturierung des Wohnungsbestandes

Wie aus den Interventionskategorien zu ersehen ist, beschränkt sich das *Stedelijk Beheer* keineswegs nur auf die Erhaltung des Bestehenden und auf die Bekämpfung von Rückständen. In der kommunalen Praxis der letzten Jahre hat sich das *Stedelijk Beheer* immer mehr von der Erhaltungsaufgabe auf die so genannte Erneuerungsaufgabe verlagert, die darauf gerichtet ist, die einzelnen Quartiere an veränderte Bedingungen sowie an neue Anforderungen und Bedürfnisse der Gesellschaft anzupassen. Eine der wichtigsten Aufgaben dieses auf Erneuerung und Umstrukturierung gerichteten Konzeptes von *Stedelijk Beheer* wird in den nächsten Jahren die Umstrukturierung des niederländischen (Sozial-)Wohnungsbestandes sein.

Die Niederlande verfügen mit ca. 36 % des Gesamtwohnungsbestandes relativ über mehr soziale Mietwohnungen als alle anderen Länder der Europäischen Gemeinschaft. In den großen Städten beträgt dieser Anteil teilweise sogar über 60 %. Über ein ganzes Jahrhundert war dieser Sozialwohnungsbestand mit der Idee entwickelt worden, Wohnraum für die breiten Schichten der Bevölkerung zur Verfügung zu stellen und somit zur sozialen Integration beizutragen. Und ebenso war dieser Wohnungsbestand von der Vorstellung geprägt, dass für das Wohnen ein mehr oder weniger einheitlicher Qualitätsstandard anzulegen sei, eine Art Normqualität für jedermann, die sich aus der Verpflichtung des Niederländischen Wohnungsgesetzes ableitet.⁴⁾ Dem Ideal einer Normwohnung für eine Normfamilie verdanken wir umfangreiche Wohnquartiere aus den 50er, 60er und frühen 70er Jahren, die im allgemeinen eine durchaus akzeptable Bauqualität besitzen, deren Homogenität und Einseitigkeit inzwischen jedoch in zunehmendem Maße Vermietungsprobleme entstehen lassen.

Diese Probleme in vielen ehemals gut funktionierenden Quartieren des sozialen Wohnungsbaus finden ihren Grund in einer Reihe von gesellschaftlichen Entwicklungen, die die Niederlande spätestens seit den 80er Jahren kennzeichnen. Eine vielfach genannte Ursache ist die zunehmende Individualisierung und damit einhergehend die wachsende Vielfalt von Lebensformen in der niederländischen Gesellschaft. Die Normfamilie der 60er Jahre ist bereits seit langem zu einer Minderheit geworden; an ihre Stelle ist eine Vielzahl von Lebensstilen getreten, die mit sehr unterschiedlichen Ansprüchen an Wohnung und Wohnumgebung verbunden sind. Viele Quartiere des sozialen Wohnungsbaus können diesen neuen Ansprüchen nicht mehr gerecht werden.

Ein weiterer Faktor ist der steigende Wohlstand als Folge einer seit vielen Jahren prosperierenden Wirtschaft, die Arbeitslosigkeit beinahe zu einem marginalen Problem

hat werden lassen. Begünstigt durch die wirtschaftliche Situation und unterstützt durch staatliche Förderung erwerben immer mehr ehemalige Mieter Wohnungseigentum, durch das sie glauben, ihre individuellen Ansprüche besser verwirklichen zu können. Nahezu 55 % aller Wohnungen gehören inzwischen dem Eigentumssektor an. Als Folge entstehen in vielen Quartieren des sozialen Wohnungsbaus erstmals deutlich segregative Tendenzen: Diejenigen, die sich eine Eigentumswohnung leisten können, wandern ab, während vor allem diejenigen zurückbleiben, die keine Wahlmöglichkeit haben. In der Konkurrenz mit dem Eigentumssektor droht der soziale Sektor erstmals seine integrative Funktion zu verlieren.

Wie aus einer Untersuchung der Dachorganisation der niederländischen Wohnungsbaukorporationen AEDES hervorgeht, sind – unterstützt durch zunehmende Sättigungserscheinungen auf dem Wohnungsmarkt – ca. 1 Million der insgesamt 2,4 Millionen Sozialwohnungen von sozialer Degradation bis hin zu Leerstand bedroht. Ein besonderes Problem stellen hierbei die schlecht ausgestatteten Siedlungen aus der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg sowie die Hochhaussiedlungen aus den 60er Jahren dar. Hinzu kommt, dass die Kernstädte insgesamt sich einer zunehmenden Konkurrenz mit den Umlandgemeinden ausgesetzt sehen: Die Wanderungsbewegungen zwischen Stadt und Umland zeigen inzwischen deutliche Anzeichen einer sozioökonomischen Segregation.⁵⁾

Angesichts dieser Entwicklungen hat die niederländische Regierung die Umstrukturierung des Wohnungsbestandes zur vorrangigen Aufgabe der Wohnungspolitik in den nächsten 10 Jahren erklärt. Die Vorbereitung dieser Umstrukturierungsaufgabe ist typisch dafür, wie in den Niederlanden eine derartige Aufgabe in Gang gebracht wird. Im Dezember 1998 wurden von der Regierung vorläufige Verträge mit insgesamt 25 Gemeinden geschlossen, die in besonderem Maße über sogenannte gefährdete Bestände verfügen. In den Verträgen wurden die allgemeinen Ziele des Umstrukturierungsprogramms festgelegt und die Bedingungen für deren Umsetzung definiert. Unter anderem wurden in diesem Zusammenhang Förderungsmittel der Regierung von insgesamt 4 Milliarden Gulden in Aussicht gestellt. Die Gemeinden wurden aufgefordert, innerhalb eines Jahres konkrete Umstrukturierungspläne einschließlich eines Finanzierungskonzepts auszuarbeiten und der Regierung zur Genehmigung vorzulegen.

Die Ziele des Umstrukturierungsprogramms lassen sich am einfachsten mit dem Leitgedanken der kompletten Stadt zusammenfassen: Anstelle der einseitigen und homogenen Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus tritt die gleichgewichtige Entwicklung aller städtischen Funktionen. Wohnquartiere müssen so ausgestaltet werden, dass

sie wieder verschiedene soziale Gruppen integrieren können. Unter den heutigen Bedingungen bedeutet dies, dass in all diesen Quartieren eine Mischung von (sozialen) Mietwohnungen und Eigentumswohnungen angestrebt wird. Zudem soll die Erreichbarkeit und Erschließung sowie die infrastrukturelle Ausstattung dieser Gebiete verbessert werden, um die Standortvorteile städtischer Wohngebiete gegenüber den suburbanen Gebieten zum Tragen zu bringen. Und schließlich soll die Durchmischung mit anderen Funktionen gefördert werden. Die Ansiedlung von (Klein-)Gewerbe und Büros sowie die Schaffung von wohnungsnahen Arbeitsplätzen bis hin zu Wohn-Arbeits-Einheiten, die dem Trend des neuen Dienstleistungsgewerbes und des Arbeitens zu Hause entgegenkommen, sind ein wichtiger Bestandteil des Umstrukturierungsprogramms. Neben der wohnungspolitischen Dimension hat das Programm also auch eine deutliche wirtschaftspolitische Dimension, weshalb ein Teil der Förderungsmittel auch vom Wirtschaftsministerium finanziert wird.

Als Voraussetzung für die Aufnahme in das Umstrukturierungsprogramm und für die Zuerkennung von Förderungsmitteln müssen die kommunalen Pläne eine Reihe von Kriterien erfüllen. Dazu zählen:

- Die Umstrukturierung muss im Rahmen öffentlicher und privater Zusammenarbeit stattfinden, d.h. neben der Kommunen müssen private Investoren und Wohnungsbaukorporationen in das Konzept eingebunden sein. Öffentliche Mittel müssen dabei so eingesetzt werden, dass sie einen Multiplikatoreffekt im Hinblick auf private Investitionen erzielen.
- Der Prozess der Vorbereitung und Durchführung muss so organisiert werden, dass eine ständige Abstimmung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, zwischen Gemeinde, Provinz und Reichsregierung, gewährleistet ist.
- An dem Prozess der Umstrukturierung muss die betroffene Bevölkerung beteiligt werden.

Ende 1999 haben die beteiligten Gemeinden ihre Pläne bei der Reichsregierung eingereicht. Inzwischen wurden bereits erste Maßnahmen eingeleitet. Dabei ist deutlich geworden, dass das Gesamtvolumen des Umstrukturierungsprogramms ein Vielfaches dessen ausmachen wird, was die Regierung als Förderung in Aussicht gestellt hat. Allein die Wohnungsbaukorporationen werden nach Aussage ihres Gesamtverbandes AEDES zwischen 18 und 22 Milliarden Gulden in die Umstrukturierung investieren.

Dabei wird davon ausgegangen,

- dass ca. 25.000 – 30.000 Sozialwohnungen abgerissen werden, da sie wirtschaftlich nicht länger zu unterhalten sind;
- dass 65.000 – 75.000 soziale Mietwohnungen neu gebaut werden, um die Qualität der bestehenden Wohnquartiere zu erhöhen;
- dass ca. 65.000 – 80.000 Sozialwohnungen an ihre Bewohner verkauft und somit in Eigentumswohnungen umgewandelt werden.

Daneben soll eine noch unbekannte Zahl von Eigenheimen und Eigentumswohnungen in ehemals reinen Sozialwohnungsquartieren geschaffen werden, um die soziale Durchmischung zu verstärken.

Für die Realisierung eines derartigen Umstrukturierungsprogramms bieten die entwickelten Strukturen des *Stedelijk Beheer* eine hervorragende Ausgangsbasis. Mit der dezentralen Organisation auf Quartiersebene lassen sich die Forderungen der Reichsregierung nach Integration und Koordination zwischen verschiedenen öffentlichen und privaten Trägern leicht erfüllen. Bürgerbeteiligung war sowieso schon von Anfang an in das Konzept des *Stedelijk Beheer* eingebunden. Das *Monitoring*-System bietet zudem die Möglichkeit, die Entwicklungen in den einzelnen Quartieren sorgfältig zu beobachten und externe Auswirkungen wie die Verdrängung von Problemgruppen frühzeitig zu signalisieren.

Vor allem aber zeigt die Vorgehensweise bei der Verwirklichung des Umstrukturierungsprogramms geradezu exemplarisch die Philosophie des *Stedelijk Beheer* auf: Globale Entwicklungsziele werden auf zentraler Ebene festgelegt; deren Konkretisierung und Realisierung erfolgt jedoch soweit wie möglich auf dezentraler Ebene, unter Einbeziehung aller Beteiligten und Betroffenen.

Beispiel: die Umstrukturierung des Bijlmermeer im Süden von Amsterdam

Als ein Umstrukturierungsgebiet *avant la lettre* kann das *Bijlmermeer* im Süden von Amsterdam bezeichnet werden. Dieses Gebiet mit ca. 15.000 Wohnungen wurde in den 60er Jahren als Stadterweiterungsgebiet von Amsterdam geplant und zu Beginn der 70er Jahre fertig gestellt. Mit der Planung waren hohe Ansprüche verbunden: Das *Bijlmermeer* sollte die Stadt der Zukunft werden, in der Werte wie sozialer Ausgleich, die Verbindung von Urbanität und Landschaft, ein auf die Bedürfnisse abgestimmtes Versorgungsniveau und die Trennung der verschiedenen Verkehrsträger verwirklicht werden. Alle Wohnungen wurden im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus errichtet und weisen eine vergleichsweise hohe technische Qualität auf, das Sechseck-Raster

war geradezu ein Symbol für die angestrebte Gleichheit der Wohnqualität, im ersten Obergeschoss verfügten die Gebäude über eine interne Wohnstraße, die zudem über Brücken mit den angrenzenden Gebäuden verbunden war, die äußere Erschließung erfolgte über hochgelegte Autostraßen, an denen große Parkhäuser gelegen waren. Große Grünflächen zwischen den Hochhäusern, die vom Autoverkehr völlig frei gehalten wurden, sollten den Traum vom „Wohnen im Grünen“ verwirklichen.

In der Realisierung verkehrte sich das idealistische Konzept jedoch bald in sein Gegenteil: Das städtebauliche Konzept wurde von den meisten Bürgern als kalt und unheimlich erfahren, mit der Folge, dass die Wohnungen an die autochthone Bevölkerung kaum zu vermieten waren. Stattdessen wurden die Wohnungen vornehmlich an Immigranten aus den ehemaligen Kolonien vergeben, die damals massenhaft in das Land strömten. Als Folge wies das *Bijlmermeer* von Anfang an eine für die Niederlande außerordentlich einseitige Bevölkerungszusammensetzung auf: eine zu 70 % farbige Bevölkerung, von der ein großer Teil zudem mit dem doppelten Kulturschock zu kämpfen hatte, vom Land in die Stadt und von einem Kulturkreis in den anderen versetzt worden zu sein, einen hohen Anteil von Bewohnern mit niedrigstem Ausbildungsniveau, einen hohen Anteil Arbeitsloser und einen hohen Anteil sozialer und psychischer Problemfälle.

Die Konsequenzen lassen sich leicht ausmalen: Konflikte zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen als Folge unvereinbarer Verhaltensformen und Lebensstile, Vandalismus, Kriminalität und Wohnungsleerstand. Das städtebauliche Konzept hatte dem wenig entgegenzusetzen: Die Grünflächen entwickelten sich bald zu *No-Go-Areas*, die man zumindest abends kaum passieren konnte, die Parkhäuser konnten kaum als solche genutzt werden, da geparkte Autos sich in kürzester Zeit in nichts auflösten, die Wohnstraßen, Treppenhäuser und Laubengänge erwiesen sich als optimales Arbeitsgebiet für Einbrecher und Gewalttäter.

Lange Zeit hat man versucht, diese Missstände vor allem mit sozialen Maßnahmen zu bekämpfen: soziale und psychische Betreuung, Ausbildungsprogramme, Arbeitsbeschaffungsprogramme, mehr Aufsicht (u.a. durch die Polizei) und mehr Unterhalt. Die Effekte blieben jedoch beschränkt; die Situation schien sich immer mehr zu verschlechtern. Die hohe Leerstandsquote von 20–30 % brachte zudem die Wohnungsbe-
wirtschaftung strukturell in die roten Zahlen. In den 90er Jahren wurde die „sanfte“ Vorgehensweise daher durch ein Konzept der Umstrukturierung ersetzt, das seither die Diskussion um das o.g. Umstrukturierungsprogramm der Regierung erheblich beeinflusst hat.

Das neue Konzept stellt geradezu einen Paradigmawechsel dar. Nicht mehr die Probleme des *Bijlmermeer* stehen dabei im Mittelpunkt, sondern die Potenzen des Standortes, seine gute Erschließung, die gute Anbindung an das Zentrum von Amsterdam über Metro und Eisenbahn sowie seine Nähe zum nationalen Flughafen Schiphol. Diese Potenzen bieten die Voraussetzung, um das Wohnungsangebot im *Bijlmermeer* radikal umzustrukturieren. Ca. 50 % der Hochhauswohnungen sind inzwischen abgerissen worden. Ein weiterer Teil der Wohnungen wird (zu niedrigen Preisen) an seine Bewohner verkauft, unter der Voraussetzung, dass sie an der Umstrukturierung und Aufwertung des entsprechenden Blocks mitwirken.

Insgesamt werden die verbleibenden Hochhausblöcke modernisiert und vor allem in ihrem Erscheinungsbild aufgewertet. Die Erdgeschosszone und das erste Obergeschoss werden vorrangig in Büroflächen umgewandelt (Funktionsmischung). Die (zuvor frei zugänglichen) Grünflächen werden aufgeteilt in öffentliche Zonen (das öffentliche Fußgänger- und Fahrradwegenetz), halböffentliche Grünflächen (die den einzelnen Wohnhäusern zugeordnet sind) und private Bewohnergärten. Die durch Abriss frei gewordenen Flächen werden vorrangig mit zwei- bis viergeschossigen Reihenhäusern bebaut, um auf diese Weise ein Wohnungsangebot auch für höhere Einkommensgruppen zu integrieren. Die hochgelegten Autostraßen werden abgerissen und durch normale Stadtstraßen ersetzt, die Raum für alle Verkehrsteilnehmer vom Auto bis zum Fußgänger bieten. Die berüchtigten Parkhäuser werden abgerissen und durch normale Parkplätze und Parkstreifen in den Wohngebieten ersetzt.

Diese durchgreifenden räumlichen und baulichen Maßnahmen werden ergänzt und begleitet von einer Reihe von Sozialmaßnahmen, mit denen jedoch ebenfalls ein neues Konzept verfolgt wird. Dabei wird die bisher vorherrschende soziale Unterstützung zunehmend durch Hilfe zur Selbsthilfe (*Empowerment*) ersetzt. Neben den bereits genannten Möglichkeiten, als Bewohner billig Wohnraum zu erwerben, sind in diesem Zusammenhang spezielle Maßnahmen im Ausbildungsbereich sowie Hilfen bei Betriebsgründungen im Quartier zu nennen. Darüber hinaus wurden mit einem in der Nähe gelegenen Gewerbegebiet Vereinbarungen getroffen, um verstärkt Arbeitsplätze für arbeitslose Jugendliche aus dem *Bijlmermeer* anzubieten.

Die Umstrukturierung des *Bijlmermeer* hat gegenwärtig etwa die Halbzeit erreicht. Die ersten Ergebnisse können durchaus als positiv bewertet werden. Für die ersten erneuerten Wohnblöcke gab es genügend Nachfrage aus dem Gebiet, um eine nahezu vollständige Belegung zu erreichen. Als ein Risiko wurde der Neubau der Reihenhäuser angesehen, da man befürchten musste, dass das negative Image des *Bijlmermeer*

auf potenzielle Käufer abschreckend wirken würde. Doch auch hier hat sich bei den ersten realisierten Projekten ein positives Ergebnis gezeigt. Die Nachfrage war auch hier überraschend groß, wobei der gegenwärtige allgemeine Boom im Eigentumssektor sowie das relativ günstige Preisniveau im *Bijlmermeer* sicherlich unterstützend gewirkt haben. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass eine große Zahl der Käufer bereits zuvor Bewohner des *Bijlmermeer* waren, die auf diese Weise eine Wohnkarriere verwirklichen. Offensichtlich war bei diesen Bewohnern die Gebietsbindung groß genug, um sich für eine Wohnung im Gebiet zu entscheiden, obwohl sie sich vom Einkommen her auch eine Wohnung in einem anderen Gebiet hätten erlauben können.

Auf der anderen Seite bringt eine derartig groß angelegte Umstrukturierungsmaßnahme auch die nötigen Probleme mit sich. Dabei hat sich herausgestellt, dass der jahrzehntelange Prozess der Degradation nicht nur eine Konzentration von chancenarmen Gruppen mit niedrigem Einkommen bewirkt hat, sondern auch eine besondere Häufung von Menschen, die aufgrund von psychischen Problemen, Alkohol- und Drogenabhängigkeit nur noch schwer zu sozialisieren sind. Ein Ziel des Quartiersmanagements im *Bijlmermeer* ist es, diese Menschen über Vereinbarungen mit Wohnungsbaukorporationen in der ganzen Stadt stärker zu verteilen. Doch gerade dieses Vorhaben droht zu scheitern - nicht zuletzt am Widerstand von Bewohnergruppen in anderen Stadtteilen, die sich gegen die zu erwartenden sozialen Konflikte zur Wehr setzen.

Zum Schluss

Im Gegensatz zum Programm „Soziale Stadt“ ist *Stedelijk Beheer* kein Förderungsprogramm, für das spezielle Förderungsmittel bereitgestellt werden. *Stedelijk Beheer* kann am Besten als eine Vorgehensweise umschrieben werden, mit der die Gemeinden versuchen, die vorhandenen Mittel so einzusetzen, dass Fehlentwicklungen frühzeitig aufgefangen werden und eine kontinuierliche Anpassung und Erneuerung der einzelnen Quartiere erfolgen kann. Hierbei wird lediglich Gebrauch gemacht von bestehenden Förderungsprogrammen, die die Reichsregierung und andere Institutionen für unterschiedliche Aufgabenfelder wie die soziale Erneuerung der großen Städte oder die Umstrukturierung des Wohnungsbestandes bereitstellen.

Der Effekt des *Stedelijk Beheer* besteht jedoch nicht allein in der besseren Koordination und damit im effizienteren Einsatz der Mittel. Ein wesentlicher Erfolg des *Stedelijk Beheer* ist m.E. darin zu sehen, dass die Entwicklung eines Quartiers nicht nur quasi „von oben“ bestimmt wird, sondern dass zentrale Entscheidungen ein Korrektiv „von unten“ erhalten, indem Entscheidungen zur Zukunftbestimmung bürgernah auf

die Quartiersebene verlagert werden und Bürgerbeteiligung überhaupt erst möglich wird.

Auf der anderen Seite verhindert die Einbindung des *Stedelijk Beheer* in gesamtstädtische Entwicklungsperspektiven, dass Quartiersinteressen verabsolutiert werden. Gerade diese Einbindung ermöglicht es, dass *Stedelijk Beheer* über bloße Erhaltungsaufgaben hinaus auch den organisatorischen Rahmen für die Entwicklung, Erneuerung und Umstrukturierung der Stadt insgesamt abgibt. Das Beispiel *Bijlmermeer* hat in diesem Zusammenhang deutlich gemacht, dass mit reinen Erhaltungsstrategien in stark degradierten Gebieten kaum tragfähige, d.h. nachhaltige Lösungen entwickelt werden können. Erst die Umstrukturierung hat in diesem Falle Entwicklungsimpulse geschaffen, die nicht nur den (zumindest den meisten) betroffenen Bewohnern nützen, sondern die auch dazu beitragen, die Stadt als Lebensraum für jedermann zu erhalten. Allerdings erfordert ein solches Vorgehen nicht nur Verantwortlichkeit, sondern auch eine gehörige Portion Mut von allen an diesem Prozess Beteiligten.

-
- 1) Eine ausführliche Darstellung des *Bouwen voor de Buurt* findet sich in J. Rosemann, *Das Wohnungswesen in den Niederlanden. Geschichte, Instrumente, Resultate*. Wien 1992.
 - 2) Vgl. College van Burgermeester en Wethouders, *Vernieuwing van de stadsvernieuwing. Stadsvernieuwing en stedelijk beheer*. Rotterdam 1988.
 - 3) *Stadsbeheerplan Tilburg*, Tilburg 1989, S. 8 (Übersetzung J.R.).
 - 4) Die Niederlande waren das erste Land in Europa, in dem die Wohnungsversorgung als gesellschaftliche Verpflichtung und als staatliche Aufgabe gesetzlich anerkannt wurde. Mit dem Wohnungsgesetz von 1901 wurde zudem der Soziale Wohnungsbau auf nationaler Ebene begründet.
 - 5) Vgl. J. Rosemann, *Lessons from America - "Cities without Suburbs"*. In: *Planning Metropolis. Urban Growth and Social Patterns*. Amsterdam 1999, S. 34 ff.

Simon Wilson

The British Experience

Labour government's approach to regeneration

One of the most important early decisions by the Labour Government was to establish a Social Exclusion Unit, operating across government departments. The key focus of the Social Exclusion Unit is the National Strategy for Neighbourhood Renewal. The Social Exclusion Unit defines the problem of neighbourhood renewal as follows:

Over the last 20 years poverty has become more concentrated in individual neighbourhoods and estates than before, and the social exclusion of these neighbourhoods has become more marked.

But this is about more than poverty. It is about the fact that compared with the rest of the country many deprived areas have 30 per cent higher mortality rates; 25 per cent more people with low skills and literacy; unemployment rates six times as high; and three times as much burglary.

A problem with economic routes had been addressed in the past largely through measures to improve housing, according to the Unit. This meant that important dimensions had been missed:

- the economic ghettoisation of these neighbourhoods, and the need to help the unemployed to help themselves,
- the erosion of social capital – the contact, trust and solidarity that enables residents to help, rather than fear, each other,
- the failure of core services in deprived areas where public services have been set targets only for improving national averages and not for the outcomes in deprived areas, and their accountability has often been upwards, rather than to the communities they serve,
- the lack of clear strategy or concerted joint action. It has been no-one's job – at neighbourhood, local, regional or national level – to ensure that services work together behind common goals, and to measure progress. There has been

a failure to pull together all those who could help, and communities themselves have often been left out of the process.

The Social Exclusion Unit set up a range of cross-cutting Policy Action Teams which brought together government officials from different departments as well as local and national participants from voluntary sector organisations, employers and other groups. Collectively, the reports provide a wealth of recommendations for action which are now being analysed and, in many cases, implemented.

This work has been governed by four over-arching principles:

- reviving local economies
- reviving communities
- ensuring decent services
- leadership and joint working.

One of the Policy Action Teams focused in particular on managing neighbourhood renewal and provided a focus on the effective operation of neighbourhood strategies at local level.

The following table is drawn from the report of the Policy Action Team (PAT):

Table one – Principles for Neighbourhood Management

Source: Policy Action Team on Neighbourhood Management

- **someone with overall responsibility at the neighbourhood level.**
Currently no-one at the neighbourhood level is tasked with overall responsibility and when it is no-one's job to solve difficult problems, they will not get solved. Neighbourhood managers could play this role – marshalling the efforts of public, community, private and voluntary sector bodies behind renewal. This would be within the context of local government reform – looking to help augment, not bypass, local government;
- **community involvement and leadership.**
It is widely recognised that unless renewal efforts are led or owned by local people, they are likely to fail. There are various ways to involve communities in efforts to turn their area around. These include community forums, neighbourhood boards, a residents' 'friend' or specially-commissioned local research. But what is

more important than the precise mechanism is that local people are genuinely involved in renewal, and offered the option of leading it;

▪ **the tools to get things done.**

There are various ways to improve, customise or join up public services. The right solution will vary with the nature and extent of local problems, and with local capacity to intervene. But the PAT believes solutions are likely to fall into the following four categories:

- **agreements with local service providers.** These can be a way to lever improvement in poor services. Or they can be a way to ensure that services that operate in isolation actually talk to one another. They can also be a way to ensure that services are culturally and locally sensitive;
- **devolved service delivery and purchasing.** Sometimes the best way for communities to ensure effective, joined-up services is to manage them themselves or, where it would be inappropriate or impossible for local people to run a service, they can be given more influence by being involved in how a service is purchased;
- **ability to put pressure on higher levels of agencies or government.** Problems in public service provision can often be shifted just by talking to the right people at the right level of the appropriate agencies. This requires both 'clout' for the neighbourhood, and coherent structures and commitment to action at higher levels of governance; and
- **spending of special resources.** There is always going to be some need for special resources for those which are not part of anyone's core job. Specially-commissioned services play a vital role in successful neighbourhood regeneration, complementing flexibility, innovation and community influence in main public service delivery;

▪ **a systematic, planned approach to tackling local problems.**

Effective solutions to neighbourhood deprivation need to be systematic. This would involve the agreement of both the community itself and the local strategic partners (e.g. local authority, police, health authority) with whom the manager would have to do business. The importance of the community's role in this cannot be overemphasised. The PAT wants to see mechanisms in place that would virtually guarantee those deprived neighbourhoods that had both capacity and desire for neighbourhood management should be enabled to undertake it. The process of neighbourhood management itself would need to be well planned, with

clear objectives and milestones, and with a strong focus on implementations, so that warm words became hard action; and

▪ **effective delivery mechanisms.**

What neighbourhood managers do and how they do it would vary greatly between areas. Different bodies would be best placed to perform this role in different areas. In some neighbourhoods it might be the local authority. In others it could be a regeneration agency, a housing organisation, a community development trust or a private sector organisation. The most important requirement would be the ability to do business both with local strategic partners and with the local community. And where possible, an organisation already active within the neighbourhood should take on this role.

Single Regeneration Budget (SRB)

The complexity of different funding sources for regeneration programmes was recognised some time ago and led to the creation of the Single Regeneration Budget in 1994. This brought together a number of programmes from several Government Departments with the aim of simplifying and streamlining the assistance available for regeneration.

SRB provides resources to support regeneration initiatives in England carried out by local regeneration partnerships. Its priority is to enhance the quality of life of local people in areas of need by reducing the gap between deprived and other areas, and between different groups. The types of bid supported differ from place to place, according to local circumstances but all include some or all of the following objectives:

- improve the employment prospects, education and skills of local people;
- address social exclusion and improving opportunities for the disadvantaged;
- promote sustainable regeneration, improve and protect the environment and infrastructure, including housing;
- support and promote growth in local economies and businesses; reduce crime and drug abuse and improve community safety.

SRB partnerships are expected to involve local organisations in the management of their scheme. The impact of the SRB has been positive, with dozens of locally managed programmes having been selected through a bidding process.

Lessons of SRB

The SRB continues. However there have been criticisms:

- the SRB process was highly centralised, in particular because of the competitive process used to decide on projects;
- economic competitiveness was prioritised over social investment;
- the relationship between resource allocation and need was ambiguous; local partnership working was unequal;
- problems in creating “real” al partnerships (i.e. partnerships of equals).

Labour has sought to adapt the regeneration agenda rather than to restructure radically. Critically it has established for the first time a stronger regional framework in the United Kingdom.

Regional framework

In the past, there was no clearly defined regional tier of administration between the national and local levels. The new government has substantially devolved powers to Scotland and Wales (and in principle to Northern Ireland) and has also taken steps to strengthen the regional tier of government.

Liaison offices (known as government offices) have been established in each region of England to provide a focal point for public administration at regional level. Following on from this, Regional Development Agencies (RDAs) were formally launched in eight English regions in 1999. The ninth, in London, will be established in July 2000 following the establishment of the Greater London Authority. They aim to co-ordinated regional economic development and regeneration, enable the English regions to improve their relative competitiveness and reduce the imbalances that exist within and between regions.

RDAs have the following statutory purposes:

- to further economic development and regeneration
- to promote business efficiency, investment and competitiveness
- to promote employment
- to enhance development and application of skill relevant to employment
- to contribute to sustainable development

Agencies' specific functions are:

- formulating a regional strategy in relation to their purposes
- regional regeneration
- taking forward the Government's competitiveness agenda in the regions
- taking the lead on regional inward investment
- developing a regional Skills Action Plan to ensure that skills training matches the needs of the labour market
- a leading role on European funding

Side by side with Regional Development Agencies have been established Regional Chambers. Regional Chambers are voluntary groupings of councillors from local authorities in the region and representatives of the various sectors with a stake in the region's economic, social and environmental well being. They generally include representatives from business; education and training; the voluntary, cultural and environmental protection sectors; and the trade unions. Regional chambers will help make the Regional Development Agencies responsive to regional views and to give an account of themselves to those with an interest in their work.

It is very early to draw lessons from this experience. Some emerging themes are

- regional development agencies are concentrating more on promoting economic development than developing mechanisms for coordinating priorities or maximising synergy;
- they are not providing a framework for local regeneration which would coordinate the raft of regeneration initiatives in their areas. Discusses two of the benefits of developing such a spatial architecture of regeneration: that a framework would clarify the best agency to deliver particular programmes and that it could determine the areas and issues at which policy interventions should best be directed;
- regional economic strategies will have to be adapted to take account of the National Strategy for Neighbourhood Renewal and the social and economic regeneration programmes which are the mainstay of their spending;
- individual RDAs need to better prioritise the areas which need intervention and give greater support to voluntary sector bodies.

The New Deal for Communities

The New Deal for Communities is a key programme in the Government's strategy to help some of the most deprived neighbourhoods in the country. At the launch in September 1998, the Deputy Prime Minister said:

"This Government is committed to tackling the problems facing our most deprived communities. The Social Exclusion Unit's report - Bringing Britain Together: a national strategy for neighbourhood renewal makes it clear that while standards of living across Britain have risen over recent years, there are exceptions. Some of the very poorest areas have become increasingly run down and crime ridden, cut off from jobs and from other services.

The New Deal for Communities is a massive and desperately needed investment programme which will bring hope and real help to abandoned communities all over the country. The partnerships being put together now will develop exciting ideas for change."

The programme aims to bridge the gap between some of the poorest members of society and the rest of Britain. By focusing resources on small deprived areas, and working with the grain of other initiatives operating in the area, it seeks to achieve maximum impact.

Although problems vary from area to area, there are four themes - common to most deprived neighbourhoods - which the programme will seek to address:

- tackling worklessness
- improving health
- tackling crime
- raising educational achievement

The programme will be delivered through partnerships formed between local people, community and voluntary organisations, public agencies, local authorities and business. The new partnerships will work with national, regional or local services and with other organisations and bodies that are already delivering services and running programmes. The aim is to provide "joined up solutions to joined up problems".

A total of £800m has been set aside over three years to support the programme. Funding for each partnership is expected to range between £20-£50m and cover a period of up to 10 years, irrespective of other public or private funding.

Lessons from New Deal pathfinders

A limited number of pathfinder of pilot projects have identified some early lessons from the New Deal for Communities. These are:

- **Involving the Community:**

For many, this was the most time-consuming and difficult part of the job. Building trust, overcoming apathy and challenging misconceptions are all vital to success. Some Pathfinders said that with hindsight they would have focused on this much earlier.

- **Consultation:**

Building a Partnership means working with a wide range of bodies, each with their own internal decision-making procedures.

- **Area selection:**

Some Pathfinders stressed that a great deal of time and effort was needed to build a consensus and make a decision.

- **Resources:**

A number of Pathfinders said that without resources from their local authority or other organisations, they would have struggled to publicise NDC effectively and engage the community.

- **Changing Attitudes:**

The key question for many was - "How do we get service deliverers to do things differently?"

Overall the consensus seems to be that the key criteria for success are

- good Government Office support
- a high level of community involvement
- good supporting strategic agencies, including the local authority

Issues for the future

There has been a whirlwind of activity during the first three years of the Labour Government. Many of the key indicators are showing progress – for instance employment levels, income inequality, skills levels and so on. However it is recognised that this is a lengthy process and final analysis will take much longer.

The key players have also learned lessons about how to develop more effective partnership. Here some success factors have been identified by analysts:

- leadership,
- visioning and consensus building,
- workable objectives,
- community participation,
- business participation,
- inclusiveness,
- nurturing human resources,
- developing a partnership culture.

Similarly, recent studies have emphasised more generally success factors for regeneration strategies which might point to future change:

- better local governance;
- joined up action;
- a new financial regime;
- a coherent regional framework;
- a national urban policy.

Priority areas for future development

The United Kingdom experience is demonstrating real positive lessons about how to introduce effective regeneration strategies. For the future, I would identify three factors which will need further work for success to be enabled.

Making partnerships work

There is no doubt that a lot of faith has been invested in partnerships involving local voluntary organisations. However in some cases, there has been as sense that partnerships are more apparent than real, a forum for meeting but not a centre for action.

In the parallel track of welfare to work policy, contractual rather than partnership relationships are perhaps increasingly seen as the most effective way of delivering a relatively focused objective.

How far down is bottom up?

There is a new focus on the individual in a lot of government policy. To take the obvious example, many people from deprived areas want to move away from that area if they get a job and start to 'move up' in society. This is a sensible aspiration and many government policies are increasingly focused on the individual rather than the locality. If better results appear to derive from empowering individuals to find their own ways out of social exclusion, the local base of initiatives may in return diminish in importance.

Linking up welfare to work and regeneration policies

This is the critical axis of government policy. Work is seen as the key to lifting people from poverty. Many people live in deprived areas only a short distance from areas where work is available and where living conditions are better. Getting this link right will determine the future direction of major parts of the United Kingdom government's social policy.

Volker Eichener

Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“

Ergebnisse der Diskussion

Einleitung des Verfassers

Das Programm „Soziale Stadt“ – da waren sich die Experten aus Wissenschaft und Praxis, die sich auf dem Schader-Kolloquium über politische Steuerung zusammengefunden hatten, einig – ist in zweierlei Hinsicht außerordentlich anspruchsvoll.

Es ist einerseits inhaltlich anspruchsvoll, weil Problemquartiere in deutschen Städten und Gemeinden – wie Renate Mayntz es formulierte – nahezu ubiquitär sind, aber aus Prozessen der sozialen Erosion und Segregation erwachsen, die den Charakter von eigendynamischen, selbstverstärkenden Prozessen aufweisen, die nur schwer zu beeinflussen sind und die die Frage aufwerfen, ob die Politik dafür überhaupt über die geeigneten Instrumente verfügt. Soziale Erosion einzelner Stadtteile wirft gesellschaftliche Folgeprobleme auf, die weit über die betroffenen Quartiere hinausweisen (z.B. soziale Desintegration, Fremdenfeindlichkeit), und ist ihrerseits eine Folge von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, die kaum auf der lokalen Ebene zu beeinflussen sind (z.B. Arbeitslosigkeit, Einwanderung). Die Experten sind sich einig, dass das materielle Ziel des Programms so anspruchsvoll ist, dass es auch nach einer innovativen Steuerung verlangt.

Das Programm „Soziale Stadt“ stellt andererseits den Versuch einer innovativen politischen Steuerung dar, die darauf abzielt, der Komplexität des Problems durch eine ressortübergreifende Politikkoordination gerecht zu werden. Es ist unstrittig, dass weder die Instrumente der Wohnungspolitik noch der Städtebauförderung ausreichen, um die komplexen Problemlagen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf bewältigen zu können. So werden im Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ (1998) auch Handlungsfelder aus den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Beschäftigung, Soziales, Kultur, Sport, Verkehr, Familie, Gesundheit, allgemeine Gesellschaftspolitik und Ökologie gleichgewichtig neben den Kernbereichen Wohnen und Stadtentwicklung erwähnt.

Die problemadäquate Verzahnung der Ressorts ist aber nicht das einzige politische Steuerungsproblem, das im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ zu lösen ist. Neben der horizontalen Koordination ist das Problem der vertikalen Koordination von Bund, Ländern und Gemeinden zu lösen und schließlich das Problem der Koordinierung von öffentlichen und privaten Akteuren, deren Ressourcen mobilisiert und die an der lokalen Projektsteuerung beteiligt werden sollen.

Wie ernst es den politischen Akteuren mit diesen Steuerungsproblemen ist, zeigt sich nicht nur daran, dass prozedurale Fragen einen breiten Raum in den Programmdokumenten zum Bund-Länder-Programm, insbesondere im Leitfaden, einnehmen, sondern auch daran, dass sich manche Begleitdokumente beinahe wie bürokratiekritische Verwaltungsstudien lesen.

Am deutlichsten wird in dieser Hinsicht vielleicht die Arbeitsvorlage des Deutschen Instituts für Urbanistik „Städtebauförderung und Ressourcenbündelung“ zum Workshop am 23.3.1998 in Berlin, die ihre Empfehlungen auf der Basis vorliegender Erfahrungen mit Pilotprojekten formuliert. Mit einer für quasi-offizielle Programmbegleitdokumente (das Arbeitspapier ist zusammen mit den offiziellen Programmdokumenten in die Internet-Site <http://www.sozialestadt.de> eingestellt worden) ungewöhnlichen Offenheit werden nicht nur (weitgehend in den Leitfaden übernommene) Empfehlungen zur Programmsteuerung formuliert, sondern auch deutliche Worte der Kritik an der bisherigen Steuerungs- und Verwaltungspraxis geäußert (alle Zitate aus Städtebauförderung und Ressourcenbündelung 1998):

- Um das „Zusammenspiel der vielen zu beteiligenden Akteure und den gebündelten Einsatz von Mitteln und Maßnahmen“ zu gewährleisten, wird ein „kommunaler Konsens über Leitprogramme und Handlungsstrategien“ empfohlen, der im Interesse hoher Verbindlichkeit auch durch die Beschlüsse kommunaler Entscheidungsträger abgesichert werden soll.
- Eine Koordinierung der ressortübergreifenden Förderung auf Bundes- und Landesebene wird empfohlen, da „die Kompatibilität der verschiedenen Fördertöpfe“ bisher „begrenzt“ sei, „unterschiedliche Laufzeiten eine zeitgleiche Bündelung der Fördermittel erschweren“, die Bündelung von investiven und nicht-investiven Maßnahmen „mit besonderen Schwierigkeiten verbunden“ sei und die Antrags- und Bewilligungsverfahren noch überwiegend sektoral erfolgen würden, was die Koordinierungsleistung auf die Quartiers- oder Projektebene verlagert.

- Eine Flexibilisierung des Mitteleinsatzes, erstens in Form von quartiersbezogenen Verfügungsfonds ohne Maßnahmenbindung und zweitens in Form von Möglichkeiten zur Mittelumwidmung, wird empfohlen, denn „die relativ starren und unflexiblen Konditionen der Mittelvergabe mit engen Laufzeiten und Zweckbindungen gefährden die Umsetzung integrierter Maßnahmekonzepte“.
- Die „Überwindung fach- und ressortspezifischer Barrieren und Egoismen“ wird gefordert, „um Reibungsverluste auszuschließen und Ressortegoismen zu überwinden“, da „langwierige Abstimmungsprozesse, bürokratische Hürden, unklare Kompetenzverteilung, personelle Überforderung“ dazu führen, dass Initiativen auf Quartiersebene „erlahmen“.
- Intermediäre Organisationen wie Projektträger, Steuerungsgruppen, Trägervereine, Nachbarschaftsagenturen u.ä. sollen eigene Budgets erhalten, um „Kooperation, Koordination und Kommunikation zu gewährleisten“.
- Lokale *public private partnerships* werden empfohlen, um die Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren (wie Wohnungsunternehmen, Unternehmen der Kreditwirtschaft, Projektentwicklern etc.) zu organisieren.
- Um „Menschen vor Ort“ zu mobilisieren, sollen Angebote des Sozialmanagements, „mit denen besondere Belastungen abgebaut und Kräfte freigesetzt werden können“, durchgeführt werden. „Unerlässlich“ seien darüber hinaus „unkomplizierte und transparente Verantwortungs- und Zuständigkeitsstrukturen“.
- Unter der Überschrift „Längerfristige Sicherung integrierter Stadtteilentwicklungsprozesse“ wird noch einmal darauf hingewiesen, dass „Haushaltssperren und Gesetzesänderungen mit Auswirkungen auf die Förderstruktur“ Projektabschlüsse und Anschlussfinanzierungen „gefährden“ und dass vielmehr die „Kontinuität der Förderung“ gesichert werden müsse.

Das Programm „Soziale Stadt“ versucht, einige notorische Steuerungsprobleme deutscher Politik zu lösen. Insofern stellt es einen innovativen Politikansatz dar, der in seiner prozeduralen Bedeutung weit über den materiellen Gegenstandsbereich der Stadtteilentwicklung hinausweist.

Dies war Anlass für die Schader-Stiftung, ein interdisziplinäres Kolloquium durchzuführen, auf dem Experten aus Wissenschaft und Praxis über politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms diskutierten. Die Diskussion wurde durch drei Leitfragen strukturiert, die in vorbereitenden Gesprächen mit einzelnen Teilnehmern entwickelt worden waren.

Das Protokoll der Diskussion

Das Kolloquium wird eingeleitet durch ein Referat von Renate Mayntz und zwei Statements von Heidede Becker und Klaus Schmals (alle abgedruckt in diesem Band). Die anschließende Diskussion wird durch drei Leitfragen in gegliedert.

Leitfrage 1:

Kann die erforderliche ressort- und handlungsfeldübergreifende Zusammenarbeit erreicht werden?

In der Diskussion wird zunächst darauf hingewiesen, dass auf der Stadtteilebene fachübergreifende Kooperation eingeklagt werde, die aber ihrerseits auf der Bundes- und Länderebene nicht funktioniere. So beteiligten sich mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen sowie dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das das vom DJI begleitete Parallelprogramm E & C für die gleichen Stadtteile aufgelegt habe, lediglich zwei Ressorts am Programm „Soziale Stadt“. Wichtige Ressorts wie Arbeit und Soziales, Inneres, Gesundheit, Bildung und Wirtschaft fehlten. Man könne jedoch von den lokalen Akteuren nicht erwarten zu kooperieren, wenn die Rahmenbedingungen nicht stimmten, weil die Ressortkoordination auf Bundes- und Landesebene nicht funktioniere.

Auch von anderen Praktikern werden „erhebliche Schwierigkeiten, die Bündelung hinzubekommen“, bestätigt. Es gebe keine Möglichkeit, andere Ressorts zu zwingen, sich am Programm zu beteiligen. Entscheidend sei dabei die Ebene der Länder, die über die Maßnahmen entschieden, und nicht die Bundesebene.

Aus den neuen Bundesländern wird berichtet, dass dort wegen des Leerstands von 1 Mio. Wohnungen die Lage dramatisch anders sei. Deshalb sei man bereit, „jedes Programm mitzumachen, wenn es Geld gibt“. Allerdings wurde konstatiert, dass der Anspruch des Programms „Soziale Stadt“ zu hoch sei. Die „Soziale Stadt“ sei der Versuch, die Gesellschaft von unten, durch Quartiersmanagement, ändern zu wollen. Dabei sei zu viel Sozialromantik im Spiel. Letztlich sei das Programm nicht mehr als „eine vieler Moden in der Stadtplanung“.

Dagegen wird eingewandt, dass man am Beispiel konkreter Projekte durchaus erleben könne, wie Standorte sich durch die Maßnahmen verändern: „Etwas zu tun ist besser, als nichts zu tun.“

Aus Hessen wird ein Beispiel berichtet, wie mit einem „kleinen, aber feinen“ Programm großflächige Obdachlosenquartiere beseitigt worden seien. Das Programm sei mit der Förderung von Sozialarbeit gestartet und später mit Maßnahmen aus dem Wohnungsbauprogramm ergänzt worden. Erst die Integration von Sozialarbeit und Wohnungsmaßnahmen habe den Erfolg gebracht. Hier war die Initiative vom Sozialministerium ausgegangen, dem sich dann das (für Wohnungsbau zuständige) Wirtschaftsministerium angeschlossen habe. In Hessen sei erst die „Software“, d.h. Sozialarbeit und Quartiersmanagement, und danach erst die „Hardware“, d.h. Wohnungsmodernisierung, gefördert worden. Im Programm „Soziale Stadt“ werde dagegen erst die Hardware – über staatliche Steuerung – und dann die Software – über die Kooperation mit freien Trägern – gefördert. Dies sei schwierig, weil die freien Träger eine andere Kultur aufwiesen. Die zentrale Frage sei, wie NGOs eingebunden werden können. Die Verfügungsfonds werden als guter Ansatz eingeschätzt.

Es wird darauf hingewiesen, dass bereits das Städtebauförderungsgesetz der erste Versuch zur sektorübergreifenden Steuerung in der Stadtentwicklungspolitik gewesen sei, der aber schon seinerzeit nicht funktioniert habe. Die Bewertungen von Segregation hätten sich im Zeitverlauf verändert; deshalb könne man das Programm „Soziale Stadt“ nicht daran messen, wie Stadtteile sich verändern.

Aus kommunaler Sicht wird beklagt, dass die Ressorts Schule und Bildung bei der Umsetzung des Programms „nie mit am Tisch“ seien, obgleich es sich bei der Qualifikation um ein Schlüsselproblem handele. Eine Erfolgsvoraussetzung für die Stadtteilprojekte sei, dass alle Maßnahmen gleichzeitig erfolgen müssten. Der Stadtteilworkshop Essen-Katernberg, an dem rund 50 Akteure beteiligt seien, wird als Positivbeispiel genannt. Entscheidend für den Erfolg integrierter Stadtteilprojekte sei, dass man einen Weg finden müsse, „eine widerborstige Verwaltung zur Umorientierung zu bringen“.

Die Sicht wird ergänzt durch die Einschätzung, dass man nicht meinen dürfe, dass sich die Verwaltungsstrukturen sofort änderten, wenn man ein richtiges Programm habe. Die Laufzeit des Programms „Soziale Stadt“ (bis 2003) reiche dafür absolut nicht aus. Interministerielle Arbeitsgruppen sollten nicht als offene Arbeitskreise organisiert werden, sondern unter Federführung eines Ressorts, zweckmäßigerweise des Wohnungsbauressorts. Das Ziel dürfe nicht sein, „dass ein Heer von Sozialarbeitern die Menschen in Watte packt“. Vielmehr sollten die Bewohner von Beginn an in die Maßnahmen einbezogen werden. Gute Erfahrungen seien mit Maßnahmen gemacht worden, die die gesamte Stadtteilbevölkerung und nicht nur die Problemgruppen ansprächen,

beispielsweise mit der Einrichtung von Stadtteilhäusern und Marktplätzen in Problemstadtteilen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht werden Bedingungen für das Gelingen der horizontalen Integration spezifiziert. Die Integration könne gelingen, wenn entweder alle Ressorts in ihrem eigenen Organisationsinteresse betroffen seien (wenn beispielsweise das Problem so drängend sei, dass ein Ministerium in seinem Bestand gefährdet sei) oder wenn das Problem wahlentscheidend sei und zur Chefsache gemacht werde. Da beide Bedingungen beim Programm „Soziale Stadt“ nicht gegeben seien, bleibe dem Programm lediglich übrig, entweder sektorspezifisch zu operieren oder sich mit einer interministeriellen Koordination auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners zu begnügen.

Aus ausländischer Perspektive wird auf die Gefahr hingewiesen, dass von dem Programm „Soziale Stadt“ eine Stigmatisierung der betroffenen Stadtteile ausgehen könne. In den Niederlanden habe man es deshalb aufgegeben, Programme für Problemgebiete aufzulegen und sei stattdessen zur Förderung der gleichgewichtigen Entwicklung der Gesamtstadt übergegangen.

Gute Erfahrungen habe man mit Lenkungsgruppen gemacht, die von der Zentralverwaltung koordiniert würden. Man könne zur positiven Integration übergehen, wenn konkrete Projekte erfolgreich bearbeitet würden. Außerdem könne die Kooperationsbereitschaft durch Fortbildungsveranstaltungen für alle Ressorts gefördert werden. Es schließt sich ein Aufruf an, dass alle die Zusammenarbeit lernen müssten: „Ich mit der Sozialdezernentin oder besser die Sozialdezernentin mit mir.“

Ein Beitrag geht auf das Referat von Renate Mayntz ein, die vier Bedingungen spezifiziert hat, wie die **positive Koordination** gelingen könnte. Die erste Bedingung, nämlich die Suche nach der Problemlösung von der Aufteilung von Nutzen und Kosten zu entkoppeln, wird als realisierbar eingeschätzt. Die zweite Bedingung, nämlich die Akteure unter Androhung von Sanktionen unter Zeitdruck zu setzen, wird als unrealistisch bezeichnet, weil man Zeitdruck nicht erzeugen könne. Die dritte Bedingung, nämlich das Auftreten einer Krisensituation, wird ebenfalls für unwahrscheinlich gehalten und allenfalls für möglich erachtet, falls die Republikaner an Zulauf gewännen. Die vierte Bedingung, nämlich bei den Beteiligten Unsicherheit über die Auswirkungen der Maßnahmen auf die eigenen Interessen zu erzeugen, wird wiederum als realistische Strategie eingeschätzt.

Aus der Erfahrung mit der politischen Praxis wird angemerkt, dass **interministerielle Task Forces** nur funktionierten, wenn sie zur Chefsache gemacht würden und durch die Staatskanzlei bzw. das Kanzleramt geleitet würden. Zur Chefsache könne das Thema „Soziale Stadt“ aber allein deshalb nicht werden, weil es negativ besetzt sei. Die Ressortkooperation könne auf der lokalen Ebene funktionieren, auf höheren Ebenen dagegen nicht. Allerdings wurde auch die Frage gestellt, ob die höheren Ebenen wirklich benötigt würden.

Aus der Praxis des **Quartiersmanagements** wurde darauf hingewiesen, dass die zu fördernden Gebiete bereits stigmatisiert seien. Realistischerweise müsse man davon ausgehen, dass die Betroffenen eine finanzielle Förderung als Ausgleich für ihre materielle und soziale Benachteiligung erwarten.

Kritisch wird eingewandt, dass eine „überschießende Semantik“ und „überschießende Ansprüche an die Sozialplanung“ das, was tatsächlich in den Stadtteilen gemacht werde, desavouieren würde, weil die hochgesteckten Ziele nicht erreicht werden könnten. Außerdem sei der Nutzen der Netzwerke auch nach vielen Jahren der Kooperation immer noch ungewiss.

Da die bisherige Diskussion ergeben habe, dass eine widerstrebende Verwaltung zur Kooperation gezwungen werden müsse, sollten die in den Stadtteilen zu findenden „Stadtindianer“ die Bevölkerung mobilisieren, bis ein politischer Druck entstehe.

Leitfrage 2: Top down oder bottom up – oder beides?

Die zweite Leitfrage berührt die Problematik der vertikalen Koordination, die sich wiederum in (mindestens) zwei Abschnitte aufteilt:

- in das Verhältnis zwischen Kommunen und Landesregierung,
- in das Verhältnis zwischen Kommunen und den Akteuren und Bevölkerungsgruppen auf Stadtteilebene.

Der zweite Aspekt löst eine breite Diskussion zum Thema „Partizipation“ aus, die z.T. kontrovers ausgetragen wird.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht zeigt man sich über die Selbstverständlichkeit erstaunt, mit der die Verlagerung von Kompetenzen auf **lokale Netzwerke** als per se positiv angesehen werde. Netzwerke funktionierten selektiv. Es seien zwei Typen von Netzwerken zu unterscheiden: Erstens Netzwerke von „Advokatoren“, die zumeist über

„ein geschlossenes Weltbild verfügen“ und zweitens Netzwerke von artikulationsfähigen Bürgern, die ihre individuellen Interessen vertreten. Es wurde die skeptische Frage gestellt, was solche Netzwerke eigentlich legitimiere. Bund, Länder und Gemeinden seien einigermaßen demokratisch legitimiert, Netzwerke seien es jedoch nicht.

Als Beispiel für ein lokales Netzwerk wird über den „Essener Konsens“ berichtet, der über arbeitsmarktrelevante Projekte rede. Die Gesprächsrunde, die als „old boys network“ bezeichnet wurde, habe keine Entscheidungskompetenz, bereite aber die Vorschläge so weit vor, dass sie die Politik nicht mehr ablehnen könne.

Aus dem Quartier Bremen-Tenever wird berichtet, dass im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ / „Wohnen in Nachbarschaften“ die zehn Bremer Quartiere jährlich jeweils 500.000 DM erhielten. Die Entscheidungen über die Mittelverwendung würden nach dem Konsensprinzip von einem öffentlichen Forum im Quartier getroffen, an dem die Ämter, die Wohnungsunternehmen, die Interessengemeinschaft der Gewerbetreibenden, soziale Träger, die (Kommunal-) Politik und die Bewohner teilnehmen würden. Bei den Entscheidungen hätten alle Akteure ein Vetorecht. An den Sitzungen nähmen mit Rede- und Stimmrecht nicht nur die Sprecher der Bewohnerschaft (Bewohnertreff, Haussprecher), sondern in der Regel 20 bis 50 weitere Bewohner teil, d.h. weitaus mehr als bei traditionellen Politikforen in benachteiligten Quartieren.

Es werden vielfältige Formen der Betroffenenbeteiligung vorgestellt: Foren, Hausbesuche, Versammlungen in Trockenkellern und Hinterhöfen ... Als besonders wichtig wird die Motivierung der Bewohner zur Selbsthilfe, beispielsweise über die sozialen Einrichtungen (wie Kindertagesstätten), erachtet. Um Themen zu finden, werden „offene Foren“ vorgeschlagen, um Entscheidungen zu fällen, „geschlossene Foren mit Bürgerbänken“.

Da es um die Organisierung von Machtverhältnissen ginge, wird vorgeschlagen, nach mächtigen Akteuren zu suchen und diese zu funktionalisieren, ihre Macht für die Stadtteilprojekte einzusetzen. Als Beispiel wird ein Baudezernent genannt, der als Aufsichtsratsvorsitzender ein kommunales Wohnungsunternehmen in die Pflicht nahm. Die entscheidende Frage sei nicht „Wie organisiere ich Netzwerke?“ sondern „Wo finde ich machtstarke Akteure?“

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive werden zwei Aspekte zur Beurteilung lokaler Netzwerke benannt: **Effektivität und Legitimation**. Die Effektivität könne gesteigert werden, wenn die Adressaten in das „*fine-tuning* der Programme“ eingebunden würden. Aufgrund der geringen Wahlbeteiligung würden die klassischen Voraussetzungen der Demokratietheorie immer weniger gelten, so dass es auch legitim sein könne, wenn sich ein von demokratisch legitimierten Instanzen verabschiedetes Programm nach unten hin öffne.

In den **Niederlanden** seien vielfältige Erfahrungen mit Mitbestimmung gemacht, aber auch die Grenzen der Beteiligung erkannt worden: „Nicht alle Themen eignen sich dafür.“ Und: „Zufriedenheit macht Beteiligung überflüssig.“ Beispielsweise seien die Wohnungsunternehmen in den Niederlanden mitbestimmt; dies werde aber nur genutzt, wenn man mit der Geschäftsführung unzufrieden sei. Die Grenzen der Partizipation seien dann erreicht, wenn der Nutzen langfristig eintrete, die Kosten aber kurzfristig (wie z.B. beim Bau von Straßenbahntrassen). Außerdem müsse die Festlegung der Spielregeln stets von oben erfolgen.

Es wird auf die spezielle Situation in den **neuen Bundesländern** hingewiesen: Es gebe dort große „runde Tische“, aber die Wohnungsunternehmen, die unter massiven Leerständen leiden, seien nur schwer zu mobilisieren. Außerdem wollten sich die Bürger nicht an den Diskursen beteiligen, sondern zögen es vor abzuwandern.

Es wird darauf hingewiesen, dass in der Verwaltungspraxis ohnehin Tendenzen (1) zur Deregulierung, (2) zur Delegation der Entscheidungen dorthin, „wo sie wirken“ (also nach unten) und (3) zu konsensualen Entscheidungen zu erkennen seien, so dass sich das Programm „Soziale Stadt“ in einen allgemeinen Trend eingliedere. Wenn die Verwaltung anstrebe, die Bürger zu mobilisieren, stelle sich die Frage, wie notwendig intermediäre Instanzen seien, um diese Mobilisierung zu organisieren. Als Beispiel für eine gelungene Aktivierung von Bürgern wird die Aktion zur Reinigung des Wohnumfelds „Tenever piccobello“ angeführt, an der sich 1.000 Menschen beteiligt hätten.

Es wird vorgeschlagen, **Multiplikatoren** wie Pfarrer, Leiter von Kindertagesstätten oder Sozialarbeiter einzubinden, um die Mobilisierung der Bürger zu organisieren. Um die Beteiligung freier Träger dauerhaft zu gewährleisten, sollten Trägerverbände eingerichtet werden. Ergänzt wird, dass intermediäre Akteure unverzichtbar seien, weil die „Verwaltung mit Bürgern nicht reden kann“ und auch eine andere Rolle zu spielen habe.

Kritisch wird eingewandt, dass die Mobilisierungs- und Beteiligungsmaßnahmen auch den Effekt haben können, dass man „die falschen“ artikulationsfähig mache und damit „lokalen Egoisten“ Vorschub leiste. Im übrigen sei das Verhältnis zwischen den intermediären Akteuren auch nicht immer so harmonisch, wie von anderen Diskussionsbeiträgen unterstellt.

Ein anderer Redner greift den Einwurf auf, dass das Verhältnis nicht immer harmonisch sei, hebt aber hervor, dass die Interessen und Konflikte transparent gemacht würden. Für die Moderationsaufgabe würden Menschen benötigt, „die in verschiedenen Lebenswelten zuhause sind“.

Mehrere Beiträge befassen sich daraufhin mit dem **Verhältnis von Bund, Ländern und Kommunen**. Es wird kritisch hinterfragt, ob die Problemsichten von Bund, Ländern und Kommunen wirklich gleich seien. Besonders problematisch sei das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen. Viele Länderbeamte fühlten sich den kommunalen Akteuren überlegen und verhielten sich gegenüber den Kommunen, „als ob es ihr eigenes Geld wäre“. Die Kommunen wünschen sich deshalb mehr Schlüssel- als Zweckzuweisungen.

Aus Ländersicht wird bestätigt, dass die „Soziale Stadt“ Aufgabe der Kommunen sei. Es wird erinnert, dass die Initiative zum Programm nicht vom Bund, sondern von den Ländern gekommen sei, d.h. von der ARGEBAU (Arbeitsgemeinschaft der für das Bauen und Wohnen zuständigen Minister und Senatoren der Länder). Der Bund gebe nur Finanzhilfen und habe kein Recht, über die Inhalte zu bestimmen. Allerdings passten Ziele und Finanzvolumina nicht zusammen: „Es ist eine Frechheit, mit diesem schlecht ausgestatteten Programm diesen hohen Anspruch erfüllen zu wollen.“

Dieser Beitrag wird kommentiert, dass der Landesbeamte über „Daumenschrauben“ verfüge, „mit denen er Freiwilligkeit anregen kann“.

Leitfrage 3: Welche Steuerung ist erfolgversprechend?

Der Diskussion zur dritten Leitfrage gehen ein Zwischenresümee von Renate Mayntz sowie zwei Beiträge über ähnliche Programme in den Niederlanden (von Jürgen Rosemann) und im Vereinigten Königreich (von Simon Wilson) voran.

Der erste Diskussionsbeitrag richtet sich auf den engen **Fokus des Programms**. Wenn man erfolgreich sei, verbessere sich die Bewohnerstruktur im Stadtteil tatsächlich – weil die Armen abwanderten, so dass man in anderen Gebieten „wieder von vorn

anfangen“ könne. Es sei deshalb sinnvoller, die Mieter „mit ökonomischer Nachfragemacht“ auszustatten, d.h. das Wohngeld zu erhöhen. Dagegen wird eingewandt, dass die Erosion der Stadtteile kein ökonomisches Problem, also kein Desinvestitionsproblem sei. Für die Akteure vor Ort sei das Programm „Soziale Stadt“ nur eine Ressource unter anderen, für die oder gegen die man sich entscheide. So seien die Investitionen der Wohnungsunternehmen sehr viel höher als die öffentlichen Mittel aus dem Programm „Soziale Stadt“, die in die Gebiete flössen.

Ein anderer Beitrag vergleicht die drei Länder: In den Niederlanden sei eine legislative Lösung gewählt worden, weil das Stadtprogramm als Gemeindefassung verabschiedet werde, die für alle Akteure verbindlich sei. Das britische Modell bestehe dadurch, dass es klare Ziele und klare Erfolgskriterien definiere. In Deutschland habe man dagegen ein „blumiges Programm“ verabschiedet, dessen Erfolg nicht messbar sei.

Im **Vereinigten Königreich** sei ein Strukturwandel bei den beteiligten Akteuren erkennbar. In der ersten Phase seien die Maßnahmen weitgehend von Wohlfahrtsorganisationen getragen worden, die vollständig von öffentlichen Mitteln abhängig waren. In einer zweiten Phase seien diese freien Träger mit eigenständigen Budgets ausgestattet worden, über die sie mit größerer Autonomie verfügen konnten. Die dritte – und gegenwärtige – Phase werde dadurch markiert, dass die Träger der Maßnahmen zunehmend unternehmerisch handeln. Als Beispiel wurde die *WISE Group* in Glasgow genannt, die ihre Dienste auf dem privaten Markt gegen Entgelt verkaufe (beispielsweise werde für die Schaffung von Arbeitsplätzen ein bestimmtes Entgelt gezahlt). Diese Änderungen hätten dazu geführt, dass sich die Akteure jetzt eher auf gleicher Augenhöhe gegenüberständen. In den *employment zones* sei die Förderung ergebnisorientiert, d.h. abhängig von der Zahl der Menschen, die in Arbeit vermittelt würden. Der nächste (vierte) Schritt bestehe darin, individuelle Beschäftigungskonten (*individual employment accounts*) einzurichten, die dazu führten, dass die öffentlichen Mittel, die für Beschäftigungsförderung ausgegeben werden, vollständig individualisiert würden. Dadurch würde eine direkte Beziehung zwischen Staat und Bürgern ohne jede vermittelnde Instanz geschaffen.

Ein Beitrag thematisiert, dass das Programm „Soziale Stadt“ einen „reaktiven Ansatz“ darstelle. Die Kriterien des Bund-Länder-Programms führten zu einem Wettbewerb: „Welches ist das problematischste Gebiet?“ Sinnvoller wäre es dagegen, zu einem Wettbewerb von Lösungsansätzen mit Gebietsbezug zu kommen: „Welches ist der beste Lösungsansatz?“

Ein politikwissenschaftlicher Expertenbeitrag zieht ein **Zwischenfazit** in sechs Punkten:

1. Die Problemdiagnose müsse durch ein systematisches *Monitoring*-System auf der Basis eines geographischen Informationssystems geschärft werden.
2. Es müsse ein *Monitoring* der Komplexität der gesamten Maßnahmen stattfinden.
3. Das Problem der Ressortfragmentierung werde vom Programm unterschätzt und lasse sich nicht durch Appelle beseitigen.
4. Die Stigmatisierungseffekte des Programms müssten durch die Hinwendung zu einer gesamtstädtischen Perspektive vermieden werden.
5. Es müssten die Möglichkeiten für *public-private-partnerships*, Wettbewerb und privatwirtschaftliche Organisation ausgelotet werden.
6. Selbstorganisation stelle eine Ressource dar, die aber mit einem Legitimationsproblem verbunden sei.

Ein weiterer politikwissenschaftlicher Beitrag differenziert zwischen den Steuerungstypen Staat, Markt und Selbsthilfe. Der Markt und die Selbsthilfe hätten in den Problemquartieren versagt. Deshalb gebe es das Programm als staatliche Antwort auf dieses Versagen. Das Programm setze aber paradoxerweise darauf, den Markt und die Selbsthilfe wieder zu aktivieren. Typisch für den deutschen Ansatz sei, dass das politische Ziel bereits erreicht sei, wenn Geld in die Problemgebiete gelenkt würde. Und wenn lokale Akteure über die Verwendung der Mittel selber entschieden, dann sei es besonders gut. Dagegen wird das Legitimationsproblem eingewandt: „Lokale Demokratie kann undemokratische Effekte haben.“

Ein kommunaler Interessenvertreter äußert sich skeptisch gegenüber Wettbewerben, weil die Kommunen sehr viel Geld in Marketing investieren müssten. Die einzigen Stadtteile, die echte Revitalisierungschancen aufwiesen, seien funktionsgemischte Stadtteile.

Ein anderer Experte kritisiert eine „Überdosis von Staat“ in dem Programm „Soziale Stadt“. Die staatlichen Ziele seien „klar und einfach“, die lokale Perspektive dagegen von „multiplen Interessenlagen, vielfältigen und diffusen Wünschen“ geprägt.

Ein Ländervertreter kritisiert, dass es nur den Leitfaden mit Appellcharakter und ein verbindliches Programm gebe, das aber auf die Städtebauförderung beschränkt sei. *Public-private-partnerships* und Partnerschaften mit Dritten seien in der Stadt-

entwicklung bereits Standard. Der Staat könne das nicht verordnen, sondern hier handele es sich um eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe.

Aus **niederländischer Perspektive** wird empfohlen, die Programme auf nur noch ganz wenige und dann überwiegend prozedurale Kriterien zu beschränken und stattdessen die geförderten Projekte dazu zu verpflichten, *Monitoring*-Systeme mit Erfolgskontrollen aufzubauen. Als Beispiel wird ein Programm mit einem Volumen von 21 Mio. HFL über 10 Jahre (einschließlich privater Mittel) aus Amsterdam angeführt. Die einzigen Kriterien für die Mittelvergabe seien

- die Integration privater Investitionen,
- die administrative Integration,
- die Beteiligung der Bewohner.

Ein solches Programm löse einen Wettbewerb der Gemeinden um die Fördermittel aus, bei dem die inhaltlich besten Projekte gewinnen.

Kommunale Vertreter bemängeln, dass die 300 Mio. DM, die das Bund-Länder-Programm vorsieht, zu wenig seien und die Konzentration auf die Städtebauförderung zu eng sei, dass das Programm aber Impulse für Richtung der Maßnahmen gebe.

Für die neuen Bundesländer wird angemerkt, dass dort das Demokratiebewusstsein unterentwickelt sei und sich die Stigmatisierungsproblematik noch schärfer stelle als in den alten Ländern.

Ein **Praxisbeitrag** kritisiert die „wissenschaftliche Arroganz“, obgleich zugestanden wurde, dass die Wissenschaftler vieles bereits durchdacht hätten, was die Praktiker täten. Das Problem, mit dem die Praktiker konfrontiert würden, wurde plastisch gemacht: „Wir haben die Aufgabe, eine Euphorie in den Stadtteilen zu entflammen, wo keine Euphorie ist.“ Die Hochschulen sollten bei dieser schwierigen Aufgabe helfen und zu lokalen Partnern werden. Ein anderer Praktiker ergänzt, dass die Zusammenarbeit mit Hochschulen z.T. problematisch sei, dass es aber auch gute Modelle gebe.

Kommunikationsschwierigkeiten zwischen Wissenschaft und Praxis werden auch von anderen Praxisvertretern bestätigt, verbunden mit der Bitte um Hilfe durch die Wissenschaft. Das Programm „Soziale Stadt“ böte die Chance, „win-win-Projekte“ zu realisieren, bei denen alle Beteiligten profitieren.

Abschließend wird herausgestellt, dass sich die Wissenschaftler während dieses Kolloquiums bemüht hätten, die Diskussion nicht zu dominieren, sondern hinzuhören und sich der Praxis zu öffnen.

Kommentar des Verfassers

Die Expertendiskussion zum Programm „Soziale Stadt“ erstreckte sich auf drei Ebenen:

1. Die sachliche Ebene, d.h. die Beurteilung des Programms „Soziale Stadt“ aus der Perspektive der inhaltlichen Erfolgskriterien.
2. Die instrumentelle Ebene, d.h. die Diskussion über die einzusetzenden Instrumente.
3. Die prozedurale Ebene, d.h. die Ebene der politischen Steuerung des Programms auf verschiedenen Ebenen.

Die sachliche Ebene

Das Programm „Soziale Stadt“ wird von den Experten aus Wissenschaft und Praxis keineswegs mit Euphorie begrüßt. Die Diskussion erbrachte vielmehr kontroverse Einschätzungen zum Programm „Soziale Stadt“, wobei sich Zustimmung und Kritik, positive und negative Beispiele in etwa die Waage hielten.

Zunächst die **positiven Würdigungen** des Programms:

- Die aus dem Bund-Länder-Programm geförderten Projekte wiesen die ersten sichtbaren Erfolge auf.
- Das Programm biete eine Finanzierungsmöglichkeit für inhaltlich sinnvolle Maßnahmen.
- Das Programm verstärke integrative Ansätze, weise in die richtige Richtung und könne damit zu einer allmählichen Umorientierung beitragen.
- Das Programm trage zur Entwicklung von Selbsthilfekompetenzen in den Quartieren bei.
- Das Programm leite Mittel von der „Hardware“ zur „Software“ (und rette nicht mehr benötigte Mittel der Wohnungsbauförderung vor den Zugriffen fremder Ressorts).
- Das Programm trage zu einer allmählichen Umorientierung der Akteure im Sinne der Programmziele bei.
- Es sei in jedem Fall besser, etwas zu tun, als den Erosionserscheinungen tatenlos zuzusehen.

Daneben wurden aber auch **kritische Einschätzungen** geäußert:

- Das Programm könne die gesamtgesellschaftlichen Wurzeln der Probleme (insbesondere Arbeitslosigkeit und Immigration) nicht erfassen.
- Weil das Programm keine gesamtstädtische Perspektive aufweise, könnten die Maßnahmen zur Problemverschiebung von einem geförderten Stadtteil in andere Stadtteile führen.
- Das Programm könne angesichts der Größenordnung der Probleme nicht mehr als „einen Tropfen auf den heißen Stein“ darstellen – auch im Vergleich zu den weitaus höheren Fördermitteln, wie sie etwa im Vereinigten Königreich oder in den Niederlanden für ähnliche Programme gewährt werden.
- Das Programm könne sogar kontraproduktive Effekte aufweisen, weil es zur Stigmatisierung der geförderten Stadtteile beitragen könne.

Aufgrund der heterogenen Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms scheint sich eine pauschale Beurteilung zu verbieten. Erfolgreiche Projekte stehen neben anderen, die skeptisch bewertet werden. Offensichtlich birgt das Programm Risiken, bietet aber auch Chancen, die durchaus genutzt werden können. Die heterogene Bewertung unterstreicht damit die Notwendigkeit, die steuerungspolitischen Fragen zu diskutieren und optimale Lösungen zu finden.

Weitgehende Einigkeit bestand aber in der Feststellung, dass die Ziele des Programms „Soziale Stadt“ angesichts des geringen Mittelvolumens (ein Diskussions Teilnehmer bezeichnete das Mittelvolumen als „Frechheit“) und der ungelösten Probleme der zwar eingeforderten, aber nicht umsetzbaren Ressortkoordination zu anspruchsvoll seien. Das Mittelvolumen wirkt angesichts der Mittel, die in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich eingesetzt werden, bei einer Betrachtung der Fördermittel pro 1.000 Einwohner sowohl hinsichtlich der Zahl der geförderten Projekte als auch hinsichtlich der durchschnittlichen Fördersummen pro Projekt in der Tat beschämend.

Das vielleicht gravierendste Problem des Programms auf der sachlichen Ebene liegt in der Beschränkung auf Problemstadtteile. Es wurde in der Diskussion angemerkt, dass die Förderkriterien zwangsläufig zu einem Wettbewerb „Welches ist das problematischste Quartier?“ mit entsprechenden Stigmatisierungseffekten für die geförderten Quartiere führen. Dabei lässt das Programm unklar, was einen Stadtteil problematisch macht. Implizit wird nahegelegt, dass hohe Anteile von Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern und Immigranten einen Stadtteil zum „Problemstadtteil“ machen, was aber durchaus fragwürdig ist, denn es wurde darauf hingewiesen, dass sich die Bewertungen

von Segregationen im Laufe der Zeit ändern. Die Debatte, unter welchen Umständen Segregationen wie zu bewerten sind, ist jedoch nicht geführt worden.

Stattdessen scheint, wie auch aus mehreren Diskussionsbeiträgen hervorging, der Erfolg des Programms daran gemessen zu werden, inwieweit der Anteil der erwähnten „Problemgruppen“ in einem Stadtteil gesenkt werden konnte. Immer wieder wurde in der Diskussion darauf hingewiesen, dass das Programm „Soziale Stadt“ die „Problemgruppen“ nicht beseitigen, sondern allenfalls von dem geförderten Stadtteil in einen anderen Stadtteil verschieben oder gar verdrängen könne. Auch dies ist nicht neu, schon in den 70er Jahren wurde von „Nomaden der Sanierung“ gesprochen, die von einem Sanierungsgebiet in das nächste verdrängt wurden.

Unklar bleibt dementsprechend auch, in welchen Situationen welche Maßnahmen am sinnvollsten angewandt werden. Wenn ein Ziel des Programms darin bestehen sollte, eine „ausgewogene soziale Mischung“ in den Stadtteilen anzustreben, dann erscheint es am effizientesten, präventiv tätig zu werden, d.h. Stadtteile zu fördern, die von sozialer Erosion gefährdet sind, wo der Segregationsprozess aber noch nicht sehr weit fortgeschritten ist und wo die städtebaulichen und infrastrukturellen Potenziale relativ günstig sind, so dass die Revitalisierungsmaßnahmen erfolgversprechend sind. Solche Stadtteile werden aber durch die Förderkriterien, die auf die problematischsten Stadtteile abzielen, eher ausgeschlossen. Die Förderkriterien scheinen dagegen auf ein anderes, kompensatorisches Ziel hinzudeuten: Nämlich in Stadtteilen, in denen wir hohe Konzentrationen von Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung vorfinden, die Lebensbedingungen der dort ansässigen Bevölkerung zu verbessern, ohne die Bevölkerungsstruktur ändern zu wollen. Arbeitet man kompensatorisch, wird man das Ziel „ausgewogener Sozialstrukturen“ aber nicht erreichen können und auch nicht erreichen wollen. Strebt man dagegen die Vermeidung sozialer Erosion an, wird man nicht die problematischsten Gebiete, sondern die gefährdeten Gebiete in das Visier nehmen.

All diese - unbeantworteten - Fragen stellen sich nur, weil das Programm „Soziale Stadt“ auf einzelne Stadtteile fokussiert ist und die gesamtstädtische oder regionale Ebene nicht im Blick hat. Dies wäre jedoch erforderlich, damit das Programm erfolgreich implementiert werden kann. Nicht zuletzt ist die Suburbanisierung, also die regionale Abwanderung der einkommensstärkeren Bevölkerung, dafür verantwortlich, dass es in bestimmten innerstädtischen Quartieren zur Verschärfung von Segregation kommt. Segregation lässt sich auch dadurch bekämpfen, dass man den einkommens-

stärkeren Haushalten, die Eigenheime erwerben wollen, attraktive innerstädtische Angebote unterbreitet – eine Strategie, die aber dem kompensatorischen Ziel zuwiderliefe.

Die beschränkte Perspektive des Programms „Soziale Stadt“ entspricht jedoch der politischen Logik, wie ein Experte es formulierte: Das Ziel ist bereits erreicht, wenn man dort, wo es brennt, Geld hineinpumpt. Und die lokalen Akteure sind zufrieden, so gestand ein anderer Experte freimütig ein, wenn sie staatliches Geld erhalten.

Die instrumentelle Ebene

Die Ebene der konkret einzusetzenden Instrumente und umzusetzenden Maßnahmen (Modernisierung, Belegungssteuerung, Sozialarbeit, Infrastrukturmaßnahmen etc.) wurde relativ unkontrovers diskutiert. Das „technische Wissen ist vorhanden“ lautete eine Expertenmeinung, der nicht widersprochen wurde. Tatsächlich werden nicht erst seit dem Bund-Länder-Programm, sondern bereits seit Jahrzehnten Maßnahmen zur Revitalisierung von Stadtteilen durchgeführt, erprobt, begleitet und evaluiert. Immerhin hat die Diskussion um das Programm „Soziale Stadt“ und auch um die Diagnose „Überforderte Nachbarschaften“ (empirica / Stadtbüro Hunger 1998) zu der Erarbeitung einer Reihe von Evaluationen, Dokumentationen und Leitfäden geführt, die Revitalisierungsinstrumente auflisten (Oberste Baubehörde 1999, Eichener / Schauerte 1999, Eichener 1999, 2000a sowie der Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ 1998, Abschnitt 3).

Weitgehend einig war man sich auch, dass in jedem Fall ein breiter Mix von Instrumenten einzusetzen sei, um in den Stadtteilen eine spürbare Wende zum Positiven zu bewirken. Wenn eine Revitalisierungsstrategie in einem Stadtteil in Angriff genommen werde, dann müsse auch das gesamte Spektrum der zur Verfügung stehenden Instrumente eingesetzt werden, und zwar gleichzeitig.¹⁾

Damit haben die Experten die Richtigkeit des integrativen Ansatzes und die Notwendigkeit einer Ressortkoordination noch einmal bestätigt: Denn nur wenn mehrere zuständige Ressorts zusammenwirken, kann der erforderliche breite Instrumentenmix mit koordiniertem und gleichzeitigem Einsatz der Instrumente auch auf der lokalen Ebene implementiert werden.

Die prozedurale Ebene

Auch zu diesem Thema ergab die Diskussion wieder ein homogenes Ergebnis. Alle vertretenen Ressorts (Bauwesen und Familie), alle Ebenen (Bund, Länder und Gemein-

den), Wissenschaft und Praxis waren sich einig: Der hohe Anspruch der Ressortintegration ist bislang gescheitert.

- Auf der Bundesebene haben sich bislang nur das federführende Ministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen sowie das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am Programm „Soziale Stadt“ beteiligt. So wichtige Ressorts wie Arbeit und Soziales, Inneres, Wirtschaft, Bildung und Forschung oder Gesundheit fühlen sich bislang nicht angesprochen, eigene Ressourcen beizusteuern, um integrierte Projekte auf lokaler Ebene zu finanzieren.
- Ähnlich sieht die Situation in den meisten Bundesländern aus. Auch hier tragen die Ressorts für Bauen und Wohnen in der Regel die Hauptlast des Programms „Soziale Stadt“ und haben die Federführung für die Abwicklung des Programms. Das in den programmbegleitenden Dokumenten monierte Problem der mangelnden Kompatibilität der Förderprogramme, Förderkriterien und Förderbedingungen der ressortspezifischen Programme konnte bislang nicht gelöst werden.
- Am ehesten kann die Ressortintegration noch auf der kommunalen Ebene funktionieren. Aber auch von dort wurde berichtet, dass die Zusammenarbeit von Bau- und Sozialdezernaten keineswegs Standard sei und dass wichtige Ressorts – genannt wurde u.a. Schule und Bildung – notorisch fernblieben.

Die entscheidende Frage lautet, wie die Ressortkoordination, die so wichtig, aber auch so schwierig ist, gelingen kann. Die Diskussion erbrachte viel Skepsis, ob das Ziel der Ressortkoordination angesichts der Realitäten der Verwaltungsfragmentierung überhaupt erreicht werden könne. Die im Leitfaden geäußerten Appelle („im Leitfaden wird verräterisch häufig das Wort ‚sollen‘ verwendet“, stellte Renate Mayntz fest) werden in jedem Fall als unzureichend charakterisiert.

Am ehesten bestünde noch die Chance, ressortübergreifendes Handeln auf der lokalen Ebene zu realisieren, wo es zwar schwierig, aber immerhin noch leichter als auf der Bundes- und Landesebene zu erreichen sei.

Renate Mayntz hatte aus der Theorie und aus Forschungen in anderen Politikfeldern und auf anderen Verwaltungsebenen (u.a. über die technische Regulierung in der Europäischen Union) heraus vier Bedingungen spezifiziert, unter denen eine positive Integration gelingen kann:

1. wenn die Suche nach der Problemlösung von der Verteilung von Nutzen und Kosten zeitlich oder organisatorisch entkoppelt wird (beispielsweise durch zeitliche Verzögerungen des Wirksamwerdens von Beschlüssen oder durch die Delegation von Entscheidungskompetenzen an Experten, die keine Eigeninteressen verfolgen),
2. wenn unter Drohung von Sanktionen Zeitdruck erzeugt wird,
3. wenn eine Krisensituation herrscht, die für alle Akteure bedrohlich ist,
4. wenn eine Unsicherheit („Schleier des Nichtwissens“) der Beteiligten über die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf die eigenen Interessen erzeugt oder zumindest nicht beseitigt wird.

Diese Liste von Bedingungen kann aufgrund eigener Forschungen (Eichener 2000b) noch um zwei weitere Bedingungen ergänzt werden:

5. wenn wesentliche Steuerungskompetenzen an einen Prozessmanager übertragen werden, der ein institutionelles Eigeninteresse an einer übergeordneten Problemlösung aufweist,
6. wenn eine Interessenheterogenität bei den Akteuren ausgenutzt werden kann (insbesondere wenn Karriereinteressen individueller Akteure genutzt werden können, indem ihnen Profilierungschancen geboten werden, wenn sie sich für das übergeordnete Ziel einsetzen).

Um eine Koordinierung der Handlungsfelder auf lokaler Ebene zu erreichen, stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung:

- Die faktische Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an Stadtteilforen mit breiter Beteiligung verschiedener kommunaler Ämter und Dienststellen sowie weiteren öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Akteuren – etwa nach dem Vorbild der Regionalkonferenzen, die im Rahmen der Regionalisierten Strukturpolitik durchaus erfolgreich durchgeführt worden sind (Heinze/Voelzkow 1997).
- Die Konzeption konkreter Projekte, an denen sich mehrere kommunale Ressorts (mit eigenen Mitteln, mit Sitzen in den Steuerungsgremien) beteiligen.
- Die Übertragung der Projektsteuerung an eine gut ausgestattete und „starke“ Institution (z.B. Agentur), die die einzelnen Ressorts koordiniert und die ein institutionelles Eigeninteresse am Gelingen der Kooperation aufweist.
- Die ressortübergreifende Erarbeitung von Stadt- oder Stadtteilentwicklungskonzepten, die die Beiträge der verschiedenen Ressorts spezifizieren (auch dies

wieder in Anlehnung an die Regionalen Entwicklungskonzepte, wie sie in der Regionalisierten Strukturpolitik erarbeitet werden).

- Die politische Mobilisierung von verschiedenen Betroffenengruppen, die ihre Ansprüche an die verschiedenen Ressorts herantragen.
- Die Gewährung einer „Prämie“ (z.B. prioritäre Förderung) durch die Landesregierung, um einen Anreiz für ressortübergreifendes Handeln auf der lokalen Ebene zu bieten.

Eine Koordinierung der Ressorts wird mit dem Programm „Soziale Stadt“ nicht zum ersten Mal versucht. Die bereits mehrfach erwähnte Regionalisierte Strukturpolitik, insbesondere des Landes Nordrhein-Westfalen, strebte ebenfalls eine Koordination der Ressorts, von öffentlichen und privaten Akteuren und darüber hinaus sogar noch von mehreren Kommunen innerhalb einer Region an. Regionalkonferenzen und Regionale Entwicklungskonzepte haben sich dabei als durchaus geeignete Instrumente erwiesen, die horizontale Koordination auf der lokalen Ebene zu gewährleisten, wengleich die wissenschaftliche Evaluation erfolgreichere und weniger erfolgreiche Varianten spezifizieren konnte (Heinze / Voelzkow 1997). Allerdings konnte die ressortübergreifende Zusammenarbeit auf der Landesebene auch hier nur unzureichend realisiert werden. Insofern stimmt die Einschätzung der Experten zum Themenfeld „Soziale Stadt“, dass die Ressortkoordination auf der lokalen Ebene eher gelingen kann als auf der Landes- und Bundesebene, mit den Erfahrungen aus anderen Politikfeldern überein.

Für die Ressortkoordination auf Landesebene stehen ebenfalls mehrere Instrumente zur Verfügung:

- Die Federführung durch ein Ressort. Dies entspricht in den meisten Bundesländern faktischem Handeln, führt aber dazu, dass die anderen Ressorts das Programm lediglich als Randthema behandeln und das federführende Ressorts den Projekten seine spezifischen Akzente auferlegt.
- Die Koordinierung durch eine interministerielle Arbeitsgruppe. Diese Form der Koordinierung kann nicht sehr erfolgreich sein, da die interministeriellen Arbeitsgruppen geradezu zu Foren werden, auf denen die Ressortkonkurrenzen ausgetragen werden. Faktisch übernimmt auch in diesen Arbeitsgruppen in der Regel ein Ressort die Federführung.
- In Nordrhein-Westfalen gab es zwischenzeitlich den Versuch, eine Ressortintegration durch die Schaffung eines „Superministeriums“ für Arbeit, Soziales, Stadtentwicklung, Kultur und Sport zu gewährleisten. Abgesehen davon, dass auch hier noch nicht alle benötigten Ressorts eingebunden waren (Bauen und

Wohnen, Gesundheit, Familie, Wirtschaft und Verkehr fehlten), existierten die Ressortkonkurrenzen und Inkompatibilitäten weiter zwischen den Abteilungen des in diesem Zuschnitt nur zwei Jahre existierenden Ministeriums.

- Ein weiterer Ansatz zur Ressortkoordinierung könnte darin bestehen, das Programm „Soziale Stadt“ zur Chefsache zu machen und durch die Staatskanzlei (bzw., auf Bundesebene, durch das Kanzleramt) zu koordinieren. Dies wäre jedoch angesichts der politischen Bedeutung des Programms unrealistisch.
- Das radikalste Modell besteht darin, die Aufgaben der Landesverwaltung bei der Programmimplementation so weit zurückzuführen, dass eine detaillierte Projektsteuerung gar nicht mehr erforderlich ist.

Ein Experte hatte, nachdem er diagnostiziert hatte, warum die Ressortintegration auf der Landesebene nicht funktionieren kann, tatsächlich die Frage gestellt, ob die Landesebene für das Programm „Soziale Stadt“ überhaupt noch gebraucht werde. Diesen Vorschlag kann man in der Tat weiterdenken. Insbesondere aufgrund der britischen und der niederländischen Erfahrungen lässt sich folgendes Modell für die Förderung von Projekten zur „Sozialen Stadt“ entwerfen:

1. Die Landesregierung schreibt einen Wettbewerb um die Förderung von lokalen Projekten aus, dessen Kriterien möglichst grob definiert sind. Prozedurale Kriterien wie Ressortkooperation, Einbindung privater Akteure oder Beteiligung der Betroffenen können ohne weiteres als Ziel spezifiziert werden, ohne die Form der Umsetzung dieser Ziele vorzugeben.
2. Mehrere Ressorts stellen dem Projektfonds Mittel zur Verfügung.
3. Der Wettbewerb erfolgt in ähnlicher Form wie wissenschaftliche Ausschreibungen, d.h. die Bewerber formulieren qualitativ hochwertige Anträge, führen aber keinerlei sonstige Marketingmaßnahmen (wie ein Kommunalvertreter befürchtete) durch. Selbst wenn die Bewerbung erfolglos sein sollte, kann von der Erarbeitung des Antrags ein erheblicher lokaler Nutzen erwartet werden.
4. Die eingereichten Vorschläge werden durch eine Jury bewertet, der Vertreter verschiedener Ressorts und externe Experten (als „Neutrale“) angehören, ohne dass ein Ressort federführend wäre.
5. Auf eine detaillierte Projekt- und Programmsteuerung der geförderten Projekte wird verzichtet, weil davon ausgegangen wird, dass die lokalen Akteure am besten wissen, wie sie die Mittel am sinnvollsten einsetzen, um die Projektziele zu erreichen.
6. Die Effektivität und Effizienz der geförderten Projekte wird durch eine Projekt-evaluation bewertet, die durch ein externes Institut auf der Basis von

Dokumentationen erfolgt, zu deren Anfertigung sich die Zuwendungsempfänger verpflichten (*Monitoring-System*). Dabei können auch Zwischenevaluationen möglich sein, um bei einer missbräuchlichen Verwendung der Mittel frühzeitig eingreifen zu können. Die Bewertung der Projekte erfolgt durch die gleiche Jury, die über die Projektvergabe entschieden hat.

Dieses Fördermodell würde gleich zwei der diskutierten prozeduralen Probleme lösen: das Problem der Ressortkoordination auf Landesebene und das problematische Verhältnis zwischen Land und Kommunen. Es würde ein radikales Umdenken auf der Landesebene erfordern, ist aber mit den lokalen Akteursstrukturen kompatibel. Praktisch würde es bedeuten, dass beispielsweise kommunale Ämter, Wohnungsunternehmen und freie Träger der Wohlfahrtspflege, ggf. unter Beteiligung weiterer Akteure, gemeinsame Anträge erarbeiten und im Bewilligungsfall umsetzen. Dabei lassen sich auch Kooperationen von Praxis und Wissenschaft denken. Eine möglichst breite Kooperation von Akteuren kann auch durch entsprechende Gestaltung der Auswahlkriterien prämiert werden. Allerdings muss die Prämie, d.h. die Fördersumme, hoch genug sein, damit sich die Akteure mit qualifizierten Anträgen an dem Wettbewerbsverfahren beteiligen und die Mühen einer Kooperation eingehen.

Ein alternatives Modell bestände in der Orientierung am britischen Vorgehen:

1. Es werden klare, einfache und leicht messbare Ziele (z.B. Reduzierung der Arbeitslosenquote) vorgegeben.
2. Der Zielerreichungsgrad der geförderten Projekte wird quantitativ gemessen.
3. Die Programmsteuerung erfolgt ausschließlich über das gemessene Ergebnis.
4. In der konsequentesten Variante handeln die Zuwendungsempfänger unternehmerisch, d.h. erhalten vom Staat ein Entgelt für die nachgewiesene Zielerreichung.

Dieses Modell wäre noch radikaler als das zuerst genannte Steuerungsmodell, weil hier auch eine Umorientierung der lokalen Maßnahmenträger erforderlich ist, die jetzt unternehmerische Risiken eingehen müssen.

Es bleibt das Problem der Beteiligung der Betroffenen zu lösen. Zunächst erscheint es sinnvoll, zwischen verschiedenen Formen der Betroffenenbeteiligung zu differenzieren:

- der Ermittlung und Berücksichtigung individueller Lebenslagen und Interessen einzelner Bewohner (wie dies bei der Einführung des Städtebauförderungsgesetzes mit dem Instrument des Sozialplans vorgesehen war),

- der Ermittlung und Berücksichtigung typischer Bedürfnisse und Interessen verschiedener Bewohnergruppen (wie sie etwa durch Methoden der empirischen Sozialforschung erhoben werden können),
- der (durchaus konfliktorientierten) Artikulation von Bewohnerinteressen im Prozess der Planung und Projektimplementation (durch Beteiligungsstrategien, wie sie etwa in der Partizipationsdiskussion der 70er Jahre entwickelt worden sind),
- der konfliktorientierten Mobilisierung von politischen Forderungen und Widerstand durch die Bewohner selbst,
- der Beteiligung verschiedener Gruppen, ggf. über „Advokaten“ (im Sinne der *advocacy planning*), an den Entscheidungen über Strategien, Maßnahmen und Budgets, die in Verhandlungsarenen wie Stadtteilkonferenzen, Foren, Agenturen etc. getroffen werden,
- der Mobilisierung der Bewohner zu kollektiven Selbsthilfeaktivitäten.

Unter Berücksichtigung der demokratietheoretischen Breitseite, die von politikwissenschaftlicher Seite gegen pauschale Forderungen nach Betroffenenpartizipation abgefeuert worden war, sind die verschiedenen Formen der Beteiligung unterschiedlich zu bewerten. Die bloße Erhebung von Lebenslagen, Bedürfnissen und Interessen ist demokratietheoretisch genauso unbedenklich wie die Mobilisierung der Bewohner zu Selbsthilfeaktivitäten, weil hier Ressourcen mobilisiert und die Qualität öffentlichen Handelns gesteigert werden, ohne in die verfassungsmäßigen Entscheidungskompetenzen einzugreifen.

Die Befürchtung, dass Partizipationsstrategien lokale Egoismen und illegitime Partikularinteressen fördern könnten, dürfte am ehesten für die klassischen Beteiligungsstrategien und Mobilisierungsstrategien zutreffen.

Dazwischen liegt die faktische Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an Verhandlungsarenen, die etwa in Form von Stadtteilkonferenzen ablaufen. Die formale Lösung, dass die Beschlüsse dieser Gremien der Ratifizierung durch die gewählten kommunalen Gremien bedürfen, trägt nicht, da – wie ein Teilnehmer bemerkte – solche Verhandlungsarenen ein so großes politisches Gewicht erhalten können, dass den politischen Gremien häufig nichts anderes bleibt, als die Beschlüsse ohne Modifikation zu akzeptieren.

Demokratisch legitimierbar können solche Gremien im Rahmen demokratietheoretischer Konzeptionen sein, die sich etwa am Modell des „*mutual partisan adjustment*“ von Lindblom (1965), des „*public pluralism*“ von Kelso (1977), der

„assoziativen Demokratie“ (Cohen/Rogers 1992), des „kooperativen Staats“ (Voigt 1995) oder des „*democratic experimentalism*“ (Sabel 1995) orientieren.

Diesen Konzepten ist gemein, dass erstens die Fiktion der Einheit der Staatswillensbildung und des Staatshandelns aufgegeben wird, dass zweitens den öffentlichen Akteuren das Monopol auf die Definition des öffentlichen Interesses abgesprochen wird und dass drittens die Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Akteure in Zweifel gezogen wird (vgl. dazu ausführlich Eichener 2000b).

Den Staat nicht mehr als homogenen Akteur zu betrachten und das – in der Rechtswissenschaft meist noch im Singular gebrauchte – „öffentliche Interesse“ in ein durchaus heterogenes Konglomerat von Ressortinteressen aufzulösen, bedeutet nichts anderes als die Anerkennung der in dem Koloquium einhellig festgestellten Verwaltungsfragmentierung. Unsere Staats- und Kommunalverfassungen unterstellen diese Einheit jedoch immer noch, und die Mechanismen der demokratischen Legitimation sind darauf ausgerichtet. Die hier zitierten Konzeptionen akzeptieren, dass das öffentliche Interesse in durchaus konfligierende Partikularinteressen zerfällt, die im Rahmen der Ressortkonkurrenz von unterschiedlichen öffentlichen Akteuren vertreten werden. Diese Vorstellung ist übrigens so neu nicht; im Bereich der Stadtentwicklung hatte sie der Gesetzgeber bereits bei der Kodifizierung des alten Bundesbaugesetzes vertreten, wo es heißt, dass die verschiedenen öffentlichen Belange (im Plural) gegeneinander abzuwägen seien.

Wenn man akzeptiert, dass die öffentlichen Akteure als Partisanen für ihre Ressortinteressen auftreten, ist es nur konsequent zu akzeptieren, dass sie nicht mehr und nicht weniger Legitimität aufweisen als andere Partikularinteressen, wie sie beispielsweise von organisierten Interessen, von einzelnen artikulationsfähigen Bevölkerungsgruppen oder von Advokaten nicht artikulationsfähiger Bevölkerungsgruppen vertreten werden. Kriterium für die Legitimation des Verfahrens ist nicht die Legitimität der Einzelinteressen, sondern die Pluralität der Interessen, die im Entscheidungsgremium vertreten sind. Klassische pluralistische Konzeptionen, nach denen sich das Gemeinwohl automatisch als Vektorsumme der Partikularinteressen ergäbe, reichen nicht aus, um die Legitimation des Verfahrens zu sichern. Vielmehr ist es erforderlich, erstens dafür zu sorgen, dass auch die weniger organisations- und artikulationsfähigen Interessen eine Vertretung erhalten, und zweitens eine Waffenleichheit der verschiedenen Interessengruppen zu gewährleisten. Die Gewährung von Organisationshilfen an organisierte Interessengruppen und auch staatliche Initiativen zur Gründung von Interessenorganisationen gehören bereits seit vielen Jahren in der

Bundesrepublik Deutschland und auch in der Europäischen Union zum Standardinventar staatlichen Handelns. Die öffentliche Hand reagiert also nicht nur auf die Artikulation von gesellschaftlichen Interessen, sondern greift selber in die gesellschaftliche Organisierung von Interessen ein, um die verschiedenen Gruppen mit annähernd gleichen Organisations- und Artikulationschancen zu versehen. Darüber hinaus wird die Legitimation solcher Gremien erhöht, wenn bei der Entscheidungsfindung das Konsensprinzip angewandt wird.

In einer wachsenden Zahl von Politikfeldern ist ein Trend zur Delegation von Entscheidungskompetenzen an Verhandlungsarenen mit pluralistischer Repräsentation staatlicher und verbandlicher Akteure zu beobachten, wobei dies in der regionalisierten Strukturpolitik besonders konsequent erfolgt ist. Dieser Trend ist eine Konsequenz aus der Erfahrung, dass die Steuerungskapazität der traditionellen staatlichen Instrumente zurückgeht und dass die pluralistischen Konsensgremien aufgrund ihrer Nähe zu den Adressaten Entscheidungen mit einer hohen sachlichen Qualität und hohen Akzeptanz durch die betroffenen (= beteiligten) Akteure zu produzieren vermögen. Vor dem Hintergrund einer gesellschaftlichen Komplexität in einer Größenordnung, die es dem Staat immer mehr erschwert, die Wirkungen seiner Eingriffe zu antizipieren, treten zunehmend unbeabsichtigte, ungewollte und kontraproduktive Effekte ein (Sabel 1995). Wenn die klassischen Steuerungsinstrumente der öffentlichen Hände - Recht und Förderung - angesichts der immer komplexer werdenden gesellschaftlichen Probleme an Effektivität einbüßen, suchen die öffentlichen Akteure die Kooperation mit den gesellschaftlichen Akteuren, die in Form pluralistisch besetzter Konsensgremien, bei denen die weniger artikulationsfähigen Gruppen mit Organisationshilfen unterstützt werden, ein hohes Maß an Legitimation aufweisen.

Die „Soziale Stadt“ ist ein Musterbeispiel für eine gesellschaftliche Problematik mit hoher Komplexität und zahlreichen, noch nicht vollständig antizipierten Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern. Die Teilnehmer des Kolloquiums und insbesondere die Hauptrednerin Renate Mayntz äußerten massive Zweifel, ob die staatlichen Steuerungsinstrumente der Problematik angemessen seien. Wenn das Programm „Soziale Stadt“ seine anspruchsvollen Ziele auch nur annähernd erreichen will, sind die öffentlichen Akteure auf die Kooperation mit den gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Dazu gehört, dass der Staat sich zurücknimmt, dass er den Mut findet, neue Förderungsmodelle zu entwickeln, bei denen die lokalen Akteure aufgrund ihrer Problemnähe höhere Autonomiegrade erhalten als dies bei der traditionellen staatlichen Steuerung der Fall gewesen ist. Pluralistisch besetzte Konsensgremien nach dem Muster von Stadtteil-, Stadt- und Regionalkonferenzen können

bei Anwendung moderner demokratietheoretischer Konzepte zusätzlich zu ihrer Effektivität auch eine hohe Legitimation bieten. Die überwältigende Mehrheit der Experten war der Ansicht, dass das Programm „Soziale Stadt“ ein wichtiges Problem adressiert und sowohl von seinem materiellen Gehalt als auch von seinem prozeduralen Ansatz her in die richtige Richtung weist, aber auf halbem Wege stehen geblieben ist. Perspektivische Vorschläge, wie die Defizite zu heilen sind, sind in Form von *best practice* aus deutschen Städten, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich präsentiert worden. Das Wissen, die Werkzeuge und die Erfahrungen sind vorhanden, man muss sie nur anwenden.

1) Ein Ergebnis der InWIS-Untersuchung über Sozialarbeit in bayerischen Wohnungsunternehmen war, dass punktuelle Einzelmaßnahmen – ein Streetworkprojekt für Jugendliche, eine Schuldnerberatung, ein Sprachkurs für ausländische Mieter – in der Regel kaum messbare Auswirkungen auf der Ebene des gesamten Stadtteils zeigten, während die Unternehmen, die ganze Maßnahmenbündel durchführten, auch signifikante Verbesserungen des Stadtteilimages, bei der Fluktuation, bei der Leerstandsrate oder auch bei dem Niveau sozialer Konflikte und beim Vandalismusgeschehen feststellen konnten (Eichener / Schauerte 1999).

Literatur

- Cohen, Joshua / Rogers, Joel 1992: Secondary Associations and Democratic Governance. *Politics & Society*, 20, S. 393–472.
- Deutsches Institut für Urbanistik: Städtebauförderung und Ressourcenbündelung. Arbeitsvorlage zum Workshop am 23.3.1998 in Berlin. <http://www.sozialestadt.de>
- Eichener, Volker 1999: Soziales Management und Revitalisierung von Nachbarschaft. In: Beierlorzer, Henry / Boll, Joachim/Ganser, Karl (Hrsg.): *Siedlungskultur*. Braunschweig, Wiesbaden: Vieweg, S. 84–91.
- Eichener, Volker 2000a: Revitalisierung von Problemgebieten. In: *Das Taschenbuch für den Wohnungswirt 2000*. Hamburg: Hammonia, S. 17–22.
- Eichener, Volker 2000b: *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union*. Opladen: Leske + Budrich.
- Eichener, Volker / Schauerte, Martin 1999: *Sozialarbeit in der bayerischen Wohnungswirtschaft*. Arbeitsblätter zum Wohnungsbau, Bd. 2. München: Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern.
- empirica / Stadtbüro Hunger 1998: *Überforderte Nachbarschaften*. GdW-Schriften Bd. 48. Köln: GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen.

- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Opladen: Westdeutscher Verlag 1997, S. 13-30.
- Kelso, William Alto 1977: Public Pluralism - a New Defense of an Old Doctrine. Social Science, 52, S. 16-30.
- Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. 2.4.1998. Lindblom, Charles Edward 1965: The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment. New York: Free Press.
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 1999: Intakte Stadtquartiere. Maßnahmenkatalog zur Beseitigung und Vermeidung sozialer Fehlentwicklungen. München.
- Sabel, Charles F. 1995: Design, Deliberation, and Democracy: On the New Pragmatism of Firms and Public Institutions. Paper presented on the conference on Liberal Institutions, Economic Constitutional Rights, and the Role of Organizations, European University Institute, Florence, 15.-16. Dezember 1995.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden: Nomos.

Teilnehmer des Schader-Kolloquiums am 15. und 16. Juni 2000

Joachim Barloschky	Projektgruppe Tenever, Amt für Soziale Dienste, Bremen
Dr.Ing. Heidede Becker	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin
Dr. Friedrich Busmann	Dezernat Planen und Umwelt, Stadt Halle
Dr. Nicolai Dose	Lehrstuhl für Politische Wissenschaft, Technische Universität München
Prof. Dr. Volker Eichener	Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung GmbH (InWIS), Bochum
Dipl. Ing. Rolf Froessler	Urbano: Urban Research & Consultancy, Düsseldorf
Prof. Dr. Michael Th. Greven	Institut für Politikwissenschaft, Universität Hamburg, Kuratoriumsmitglied der Schader-Stiftung
Dipl.-Päd. Gaby Grimm	Institut für stadtteilbezogene soziale Arbeit (ISSAB), Essen
Prof. Dr. Hubert Heinelt	Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt Vorstand der Schader-Stiftung, Darmstadt
Prof. Dr. Stefan Hradil	Institut für Soziologie, Universität Mainz Kuratoriumsmitglied der Schader-Stiftung
Prof. Dr. Karl-Dieter Keim	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V. (IRS), Erkner Kuratoriumsmitglied der Schader-Stiftung
Prof. Dr. Hermann Anders Korte	Institut für Soziologie, Universität Hamburg Kuratoriumsmitglied der Schader-Stiftung
RA Christoph Kulenkampff	Geschäftsführender Vorstand der Schader-Stiftung, Darmstadt
Dr. Christian Lüders	Deutsches Jugendinstitut, München
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Renate Mayntz	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Dr. Kirsten Mensch	Schader-Stiftung, Darmstadt
Dr. Thomas Mirbach	Johann Daniel Lawaetz-Stiftung, Hamburg
Dr. Eberhard Mühlich	Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt

Prof. Dr. Friedhelm Neidhardt	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Kuratoriumsmitglied der Schader-Stiftung
Ltd. MinRat Rudolf Raabe	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden
ORR Birgit Richter	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Prof. Dr. Jürgen Rosemann	Universität Delft, Niederlande
Prof. Dr. Klaus M. Schmals	Fakultät Raumplanung Universität Dortmund
Prof. Dr. Manfred G. Schmidt	Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen Kuratoriumsmitglied der Schader-Stiftung
Prof. Dr. Klaus Selle	Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung (AGB)/ Institut für Freiraumentwicklung und Planungsbezogene Soziologie, Hannover
Reinhard Thies	Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte, Frankfurt/Main
Klaus Wermker	Zentraler Steuerungsdienst Essen/Städtenetzwerk für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf
Simon Wilson	Consultant, Großbritannien
Staatsminister a. D. Horst Winterstein	Nassauische Heimstätte – Gesellschaft für innovative Projekte im Wohnungsbau (nhgip)

Veröffentlichungen der Schader-Stiftung zum Thema „Wohnen“

Rolf G. Heinze, Volker Eichener, Gerhard Naegele, Matthias Bucksteg, Martin Schauerte:

Neue Wohnung auch im Alter. Folgerungen aus dem demographischen Wandel für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft
Darmstadt 1997, 188 Seiten, zahlreiche Grafiken und Tabellen, geb.
ISBN 3-932736-00-1 (Schutzgebühr 45,00 DM)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Forschungsprojekt: Umzugswünsche und Umzugsmöglichkeiten älterer Menschen. Handlungsperspektiven für Wohnungspolitik, Wohnungswirtschaft und Dienstleistungsanbieter; Tagungsdokumentation mit Stellungnahmen für die Praxis
Darmstadt 1997, 90 Seiten, zahlreiche Grafiken und Abb., brosch.
ISBN 3-932736-01-X (Schutzgebühr 15,00 DM)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Demographischer Wandel – Determinanten für die Wohnungsversorgung in Frankfurt und Ansätze ihrer Bearbeitung. Expertengespräch vom 4. März 1998 in Frankfurt/M.
Darmstadt 1998, 28 Seiten, zahlreich Grafiken und Tabellen, Ringh. (kostenfrei)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen: Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik. Wohnungspolitisches Kolloquium vom 23. Januar an der Fachhochschule Frankfurt am Main
Darmstadt 1998, 54 Seiten, brosch.
ISBN 3-932736-03-6 (kostenfrei)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Datenreport »Frankfurt – Nordweststadt«.
Demonstrativprojekt Demographischer Wandel
Darmstadt 1998, 33 Seiten, zahlreiche Grafiken und Tabellen, Ringh. (kostenfrei)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Wohnraumbeschaffung durch Kooperation. Die Zusammenarbeit von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege als Instrument der Versorgung von Haushalten mit dringendem Wohnungsbedarf; Zwischenbericht des BMBau-Forschungsprojektes und Kommentare von Experten aus der Praxis
Darmstadt 1998, (»dialog«-Heft; 11/1998) 20 Seiten, brosch.
ISSN 0947-1022 (kostenfrei)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Umzugsmanagement als Instrument der Kundenbindung in der Wohnungswirtschaft. Fachtagung »Verbesserung der Kundenbindung durch neue Dienstleistungsangebote« am 21./22. Oktober 1998 in Frankfurt am Main
Darmstadt 1999, 54 Seiten, zahlreiche Grafiken und Abbildungen, brosch.
ISBN 3-932736-04-4 (Schutzgebühr 15,00 DM)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Wohnwünsche und Wohnbedürfnisse älterer Menschen in der Nordweststadt.

Ergebnisbericht der qualitativen Untersuchung

Darmstadt 1999, 46 Seiten, Ringh. (kostenfrei)

Joachim Schöffel /Fachgruppe Stadt der TU Darmstadt (Hrsg.):

Altersgerecht Wohnen in einem alternden Stadtteil: Nordweststadt in Frankfurt

(~citygr Nr.8, Forschung und Entwurf in Städtebau und Architektur)

Darmstadt 1999 48 S., zahlreiche Grafiken und Abb., brosch. (vergriffen)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Wohnraumbeschaffung durch Kooperation – eine Option für eine neue

Wohnungspolitik? Symposium am 10. Juni 1999 in Bonn – Bad Godesberg

Darmstadt 2000, 96 Seiten, zahlreiche Grafiken und Abb., brosch. (kostenfrei)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

Modelle für das Wohnen im Alter. Analysen und Empfehlungen für die Nordweststadt Frankfurt/M.

Darmstadt 2000, 35 Seiten, brosch. (kostenfrei)

Klaus M. Schmals, Stephan Kemper:

Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung. Expertise zum Schader-Kolloquium »Die soziale Stadt«

Darmstadt 2000, 159 Seiten, Ringh. (Schutzgebühr 15,00 DM)

Projektgruppe Nordweststadt, Eckhardt und Hahn (Darmstadt), Sieverts, Trautmann, Knye-Neczak (Bonn), Schöffel (Frankfurt/M.) (Hrsg.):

Planstudie zum Demonstrativprojekt Demographischer Wandel in der Nordweststadt Frankfurt/M. Landschaftsplanung, Freiraumgestaltung, Städtebau und Gebäudetypologie

Darmstadt 2000, 41 Seiten, zahlr. Pläne und Grafiken, Ringh.

(Schutzgebühr 65,00 DM)

Dt. Volksheimstättenwerk e.V., u.a. (Hrsg.):

Preis Soziale Stadt 2000: Dokumentation des Wettbewerbs.

Preisträger, Anerkennungen, Projekte der engeren Wahl, Teilnehmer

Berlin 2001, 52 Seiten, brosch. (kostenfrei)

Schader-Stiftung (Hrsg.):

wohn:wandel: Szenarien, Prognosen, Optionen zur Zukunft des Wohnens

Kongress der Schader-Stiftung am 21. und 22. Mai 2001 in Mannheim

Darmstadt 2001, ca. 380 Seiten, zahlr. Abb., geb., (Schutzgebühr 68,00 DM)

ISBN 3-932736-07-9

Bezugsadresse:

Schader-Stiftung

Karlstraße 85 · 64285 Darmstadt

Telefon 06151-17 59 0 · Fax 06151-17 59 25

E-Mail: kontakt@schader-stiftung.de

