

# W o h n b u n d i n f o r m a t i o n e n

2 / 2001

**Editorial** 2

**Impressum** 6

**Info-Spezial: Soziale Stadt**

Wohnbund-Umfrage „Akteure im  
Quartiersmanagement“ 4

Integrierte Stadtteilentwicklung: Vom  
Sonderprojekt zum Regelfall 7

Zur Rolle des Quartiersmanagements  
in integrierten Stadtteilentwicklungs-  
prozessen 14

Stadtteile oder Stadtquartiere 17

Qualifikationen und Kompetenzen des  
Quartiersmanagements 21

Nutzen, Effizienz, Erfolgskontrolle 27

Vom Programm „soziale Stadt“ zur  
„solidarischen Stadt“ 30

Leitfaden zur Ausgestaltung der  
Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“  
(Zweite Fassung) 34

**Wohn(ungs)politik** 43

Beitrag zur Anhörung zum Entwurf des WoFG

**Veröffentlichungen** 46

**Veranstaltungen** 47

**Info-Spezial:  
Soziale Stadt**

Seit dem Herbst 2000 existiert die Arbeitsgruppe „Soziale Stadt“ im Rahmen des wohnbund e.V., – bestehend aus Personen, die in diesem Themenfeld unmittelbar tätig oder hieran besonders interessiert sind. Anliegen der Arbeitsgruppe war und ist es, allgemein die Diskussion um diese Thematik innerhalb des wohnbund mit zu organisieren und konkret, hierzu ein Fachgespräch vorzubereiten. Dieses Fachgespräch hat inzwischen stattgefunden, und zwar am 30.3.01 in Hannover, gemeinsam vom wohnbund und dem IWS, dem Institut für Wohnpolitik und Stadtökologie in Hannover, organisiert. Das vorliegende *wohnbund-Info* dokumentiert die dort vorgetragenen (und danach zu Artikeln überarbeiteten) Überlegungen und Extrakte der Diskussionen. Wir möchten hier schon einmal betonen, dass dieses Fachgespräch dank der engagierten Beteiligung der Anwesenden aus unserer Sicht sehr erfolgreich verliefen ist.

Die Beschäftigung mit der im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ angesprochenen Problematik und insbesondere mit den hierauf gerichteten Handlungsstrategien treffen auf zentrale Anliegen des wohnbundes seit seiner Gründung. Denn die wohnbund-„Philosophie“ zielte immer auf die Integration und Vernetzung der verschiedenen am Wohnen beteiligten Faktoren. Diese inhaltliche Ausrichtung des wohnbundes spiegelt sich in seiner Mitglieder- und Interessentenstruktur, finden sich doch hier Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Fachrichtungen, Berufe, Verbände, Vereine und damit unterschiedlicher theoretischer Beschäftigungen und praktischer Erfahrungen im Gesamtfeld Wohnen. Dieses Potenzial an interdisziplinärer fachlicher Kompetenz sollte genutzt werden für einen Dialog unter den Interessierten und auch als eine inhaltliche Einmischung in die öffentliche Diskussion des Themas „Soziale Stadt“.

Die im Vorfeld und als Vorbereitung initiierte **Befragung von Akteuren** hat – u.a. – gezeigt, dass das Interesse an einem derartigen Erfahrungsaustausch sehr groß ist. Die Befragung selbst ist

aus pragmatischen Gründen im Schneeballverfahren durch den wohnbund organisiert worden (Aufruf und Fragebogen im *wohnbund-Info* 3/2000); ihre Ergebnisse sind insofern nicht repräsentativ. Wie sich auf dem Fachgespräch gezeigt hat, gab es auch einige Unklarheiten bei einzelnen Fragen. Immerhin handelt es sich jedoch um die erste (bekannte!) breit gestreute Umfrage zur aktuellen Praxis des Quartiersmanagement und zwar an die Akteure selbst gerichtet, also nicht „gefiltert“ über deren Arbeit- oder Auftraggeber. Die Anliegen dieser Umfrage, einen ersten Einblick in die Vielfalt von Beteiligten und Aktivitäten zu geben, einige jetzt schon erkennbare Tendenzen zu dokumentieren und nicht zuletzt als aktivierende Befragung zu wirken, wurden aus der Sicht der Verantwortlichen erfüllt.

Die Thematik „Soziale Stadt“ selbst ist mit der Verabschiedung des Bund-Länder-Programms im Juli 1999 natürlich nicht erfunden worden. Vielmehr bestanden bereits vorher eine Reihe von Länderprogrammen mit gleichlautenden Zielsetzungen, so insbesondere das ressortübergreifende Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ in Nordrhein-Westfalen, das „Armutsbekämpfungsprogramm“ in Hamburg und ähnlich konturierte Programme in Berlin, Bremen, Hessen. Städtische Problemgebiete und darauf abzielende Interventionen sind Gegenstand verschiedener Initiativen der Europäischen Union in den 90er Jahren gewesen – und sind es auch in den kommenden Jahren. Und nicht zuletzt ist die grundlegende Orientierung bereits in der Agenda 21 formuliert und gefordert: nachhaltige Siedlungsentwicklung und Armutsbekämpfung durch die Stärkung der Rolle wichtiger sozialer Gruppen und durch die Anwendung neuer Konzepte des integrierten und interdisziplinären Handelns.

Das Thema „Soziale Stadt“ umfasst somit eine komplexe Problematik, zum einen innerhalb der Stadtteile bzw.

Quartiere selbst, die Gegenstand der genannten Programme sind, zum anderen sind die angesprochenen Stadtteilentwicklungen ja nicht isoliert zu betrachten, vielmehr Ausdruck gesamtstädtischer und – noch umfassender – gesellschaftlicher Prozesse. Insofern treibt das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ in allen Einzelaspekten über die Stadtteile hinaus: Die jeweils konstatierten Probleme und anzustoßenden Entwicklungen sind



auf der Quartiersebene nur begrenzt bearbeitbar, zugleich spielen gesamtstädtische Entwicklungen permanent in die Strukturen und Prozesse innerhalb der Stadtteile hinein.

Wir haben uns sowohl beim Fachgespräch als auch bei der Präsentation in diesem *wohnbund-Info* dafür entschieden, die komplexe Gesamthematik in uns besonders wichtig erscheinende Einzelaspekte zu zerlegen und zu versuchen, diese Aspekte nacheinander abzuarbeiten, um sie auf diese Weise schärfer konturieren zu können. Es handelt sich um Fragen und Anforderungen, die sich den jeweiligen Akteuren – zunächst – konkret auf der Quartiers- oder Stadtteilebene stellen, und es sind ja auch Stadtteile bzw. Stadtteilprojekte, die als Teilnehmer in das Bund-Länder-Programm aufgenommen sind.

Zu diesen Einzelaspekten gehören insbesondere:

- Welche Rolle hat das **Quartiersmanagement** (QM) in der bisherigen Praxis gespielt? Greift es bestehende Strukturen auf oder werden diese eher geschwächt? Wird QM als neues Steuerungsinstrument durch Kommunen oder Wohnungsunternehmen gebraucht, eventuell miss-

braucht? In welchen Vernetzungen und Entscheidungsstrukturen operiert QM, was hat sich bewährt, wo besteht Veränderungsbedarf?

- Welche **Ressorts und Akteure** in Verwaltungen, Unternehmen und Verbänden sollten an Projekten der „Sozialen Stadt“ mitwirken? Wie kann auf eingefahrenes Ressortdenken und Machtinteressen eingewirkt werden? Welche Kosten entstehen für wen und wie werden diese berechnet?
- Welche **Kriterien für die Gebietsauswahl** von Projekten der „Sozialen Stadt“ werden praktiziert? Kann und sollte es verbindliche Kriterien hierfür geben? Können etwa Mindest- und Maximalgrößen für die räumlichen Zuschnitte definiert werden und wie können die (ungleich schwierigeren) sozialen Kriterien operationalisiert werden?
- Welche **Qualifikationen und Kompetenzen** sind für erfolgreiches Quartiersmanagement erforderlich? Handelt es sich in der gegenwärtigen Praxis tatsächlich um neue Kompetenzprofile oder um die bekannte „Gemeinwesenarbeit“ bzw. „stadtteilbezogene soziale Arbeit“ im neuen Gewand? Und wie kann auf realistische Weise die Vielfalt der erforderlichen Kompetenzen im QM vermittelt werden?
- Welchen **Nutzen** haben quartiersbezogene Programme und Quartiersmanagement für die verschiedenen Akteure, und wie kann dieser Nutzen festgestellt werden, d.h. wie kann **Erfolgskontrolle** stattfinden und vor allem, mit welchen Kriterien kann bzw. sollte „Erfolg“ gemessen werden?
- Und nicht zuletzt: Wie kann das gebietsbezogene Programm „**Soziale Stadt**“ in ein **Gesamtprogramm** kommunalen, regionalen und gesellschaftlichen Handelns für die „Soziale Stadt“ im gesamtstädtischen Entwicklungsverständnis eingebunden werden?

Weder konnte von der Veranstaltung am 30. März 2001, noch kann von den hier vorliegenden schriftlichen Beiträgen die Beantwortung all dieser Fragen erwartet werden. Der Versuch, die verschiedenen Aspekte nacheinander abzuarbeiten hat sich aus unserer



(Links und oben) Wohnbund-Tagung 30. März 2001, Referent Herbert Schubert

Sicht jedoch bewährt; dies ganz sicherlich auch wegen der hohen Kompetenz, des großen Engagements und der Diskussionsdisziplin der beteiligten ReferentInnen und DiskussteilnehmerInnen! Die folgenden Beiträge sind in der Reihenfolge des Tagungsverlaufs abgedruckt, die Beiträge selbst von den Autorinnen und Autoren für dieses *wohnbund-Info* zu selbständigen Artikeln überarbeitet, in einem Fall ergänzt worden. Zusätzlich folgt ein Bericht über das Hearing beim Bauausschuss des Bundestages zum Thema „**Entwurf des Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts**“ (Sozialer Wohnungsbau) vom 16.5.01 in Berlin; hier war der wohnbund durch Jan Kuhnert und Tobias Behrens vertreten.

Wir möchten uns im Namen des wohnbundes bei allen RefentInnen, TeilnehmerInnen und bei den OrganisatorInnen vor Ort für die fruchtbaren Dialoge und den konzentrierten und doch entspannten Ablauf des Fachgespräches bedanken. Dieses *wohnbund-Info* geht wie immer an alle wohnbund-Mitglieder, an alle TeilnehmerInnen des Fachgesprächs sowie als Dank an all diejenigen, die sich an der wohnbund-Umfrage beteiligt haben. Wir wünschen uns, dass dieses Heft vielen Interessierten Anregungen bieten oder in Erinnerung rufen kann und möchten erneut dazu auffordern, das Vernetzungspotenzial des wohnbundes zu nutzen, die ein oder andere Resonanz und Anregungen für weitere Aktivitäten zu geben.

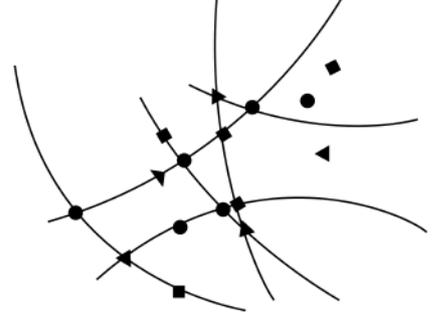
Die mit dem Thema „Soziale Stadt“ angesprochenen Fragen werden

politisch und fachlich in der Diskussion bleiben. So ist etwa erwartbar und wünschbar, dass der deutlich artikulierte Bedarf an Erfahrungs- und Informationsaustausch der mit dem Programm vor Ort befassten Akteure aufgegriffen wird und dass bisherige Erfahrungen und Erkenntnisse bei einer Neuauflage des Programms in die Überarbeitung der Richtlinien eingehen. Ganz sicherlich aber werden auch die segmentierenden Formen von Wohnungsmarkt und Stadtentwicklung politisches Thema bleiben. Auch im wohnbund wird die Thematik aus den eingangs genannten Gründen Diskussionsgegenstand bleiben. In welcher Intensität und Form weitere Aktivitäten in dieser Sache organisiert werden, hängt von Resonanz und Anregungen einerseits, von den Ressourcen des wohnbundes als Mitgliederverein mit sehr begrenzten Eigenmitteln andererseits ab. In jedem Fall soll der Vorschlag aufgegriffen werden, auf dem nächsten großen wohnbund-Kongress Ende des Jahres in Hamburg zum Thema Wohnpolitik ein erneutes Treffen zur Thematik „Soziale Stadt“ anzubieten.

Für den wohnbund  
Marlo Riege/Dietmar Stahlschmidt

**Marlo Riege**, Hochschullehrerin an der Fachhochschule Niederrhein/Fachbereich Sozialwesen; Gründungsmitglied von WohnBund und Vorstandsvorsitzende von WohnBund-Beratung NRW e.V.  
**Dietmar Stahlschmidt**, Cand. Ing. Raumplanung an der Universität Dortmund; Mitarbeiter bei WohnBund-Beratung NRW e.V in Bochum

# Spezial: Soziale Stadt



Dietmar Stahlschmidt

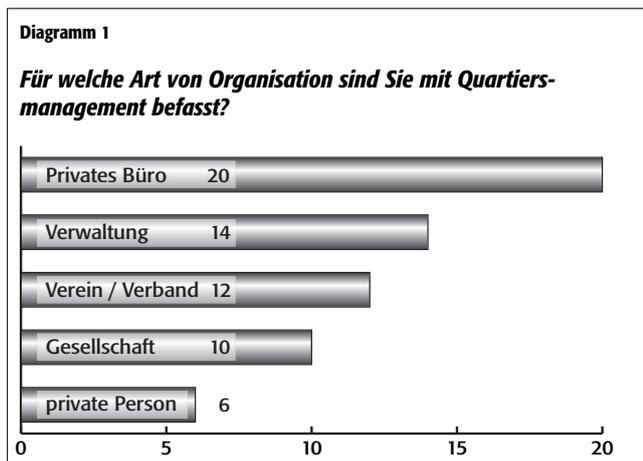
## Ergebnisse der Umfrage: „Akteure im Quartiersmanagement“ (Dezember 2000 – Februar 2001)

■ Mit dem *wohnbund-Info* 3/2000 wurde im Dezember 2000 ein Fragebogen zu verschiedenen Aspekten des Quartiersmanagements versandt und alle mit diesem Arbeitsfeld befassten Mitglieder gebeten, ihn ausgefüllt zurück zu schicken und/oder ihn an andere Akteure weiter zu leiten. Es handelt sich hierbei natürlich nicht um eine repräsentative Erhebung, sondern um ein ganz pragmatisches Schneeballverfahren; mit dem Vorteil allerdings, dass die Befragung an die Akteure direkt gerichtet war und nicht vermittelt über Arbeit- und Auftraggeber der Programmbearbeitung durchgeführt wurde. Anliegen dieser Umfrage war es, zur Vorbereitung des „Fachgesprächs“ am 31.3.2001 in Hannover einen ersten Einblick in die Vielfalt von Beteiligung und Aktivitäten zu bekommen – und später auch in synoptischer Form zu präsentieren, möglicherweise bereits erkennbare Tendenzen zu dokumentieren und nicht zuletzt als aktivierende Befragung zu wirken.

Die Resonanz war überraschend hoch: bis zum Stichtag waren 65 ausgefüllte Fragebögen aus dem gesamten Bundesgebiet sowie vereinzelt aus Österreich und der Schweiz eingetroffen, viele mit sehr ausführlichen Antworten und beigelegten Projektmaterialien. Durchweg wurde das Interesse an einem Erfahrungsaustausch mit anderen in diesem Feld Beschäftigten zum Ausdruck gebracht.

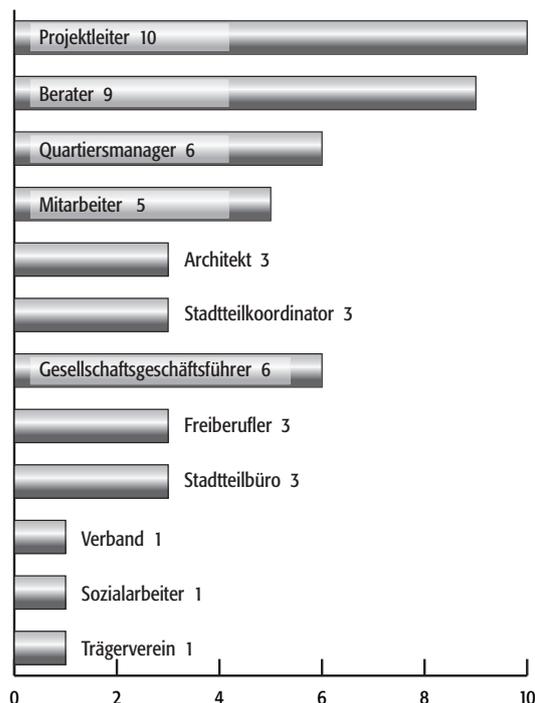
Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Umfrage zusammengefasst wiedergegeben.

*(Da nicht immer aller Fragen beantwortet worden sind, liegt die Summe der Antworten teilweise unter 65; bei einer Reihe von Fragen gab es Mehrfachnennungen und entsprechend eine Gesamtzahl von über 65.)*



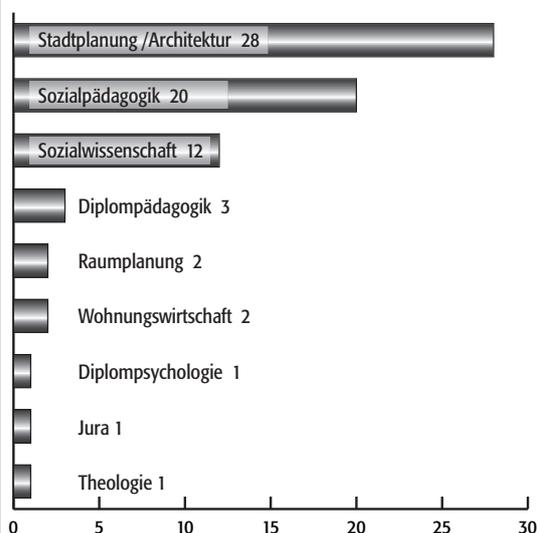
**Diagramm 2**

### In welcher beruflichen Position sind Sie mit Quartiersmanagement befasst?



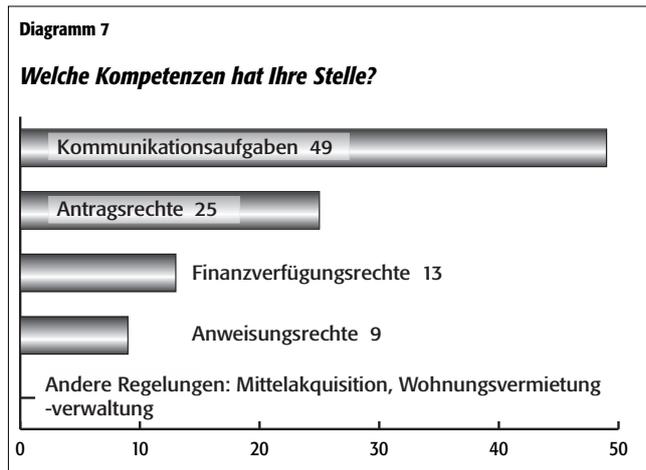
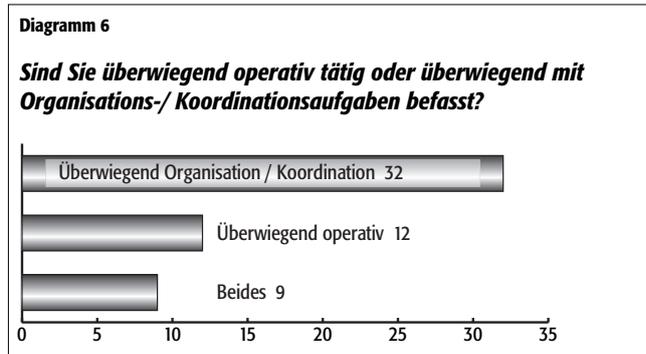
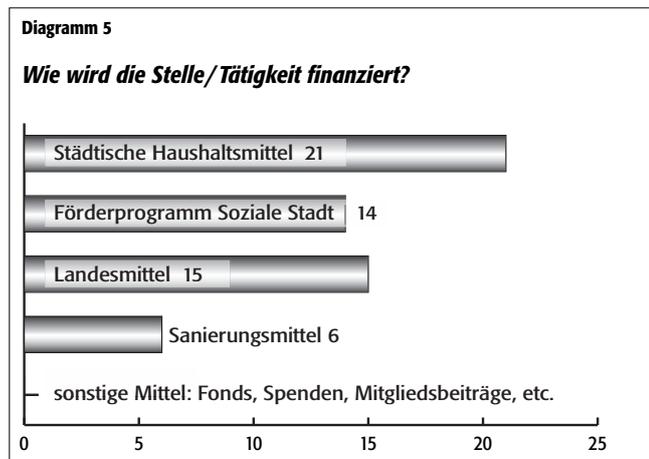
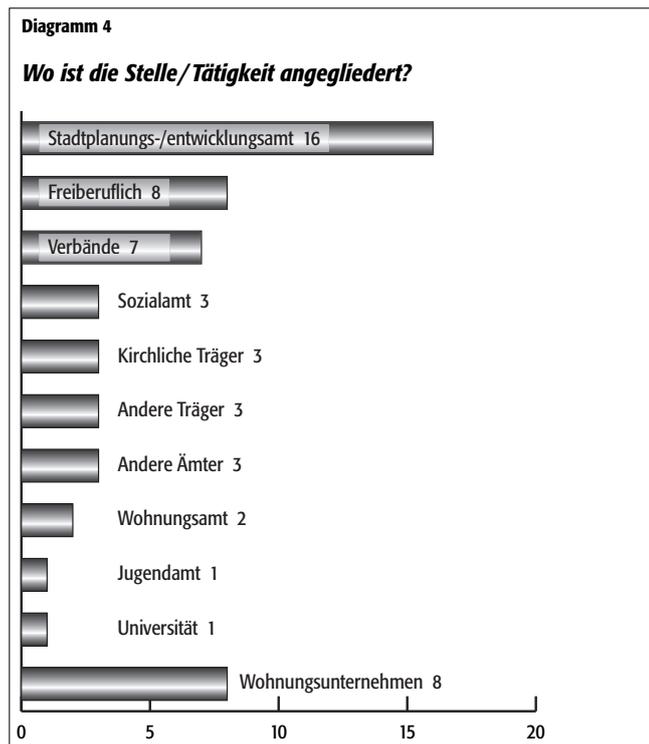
**Diagramm 3**

### Welche berufliche Qualifizierung/ Ausbildung ist vorhanden?



Bei der Qualifizierung/ Ausbildung gibt es eine augenscheinliche Zweiteilung. Auf der einen Seite stehen die Stadtplaner, Raumplaner, Architekten und Personen aus der Wirtschaft und auf der anderen Seite Sozialwissenschaftler, Sozial- und Diplompädagogen. (Diagramm 1 – 3)

Quartiersmanagement ist z.Zt. offensichtlich mehrheitlich bei kommunalen Ämtern angegliedert, und die Finanzierung erfolgt überwiegend aus öffentlichen Mitteln und/oder Landesmitteln. (Diagramme 4 und 5)



Die Rolle des Quartiersmanagements ist nach Erfahrungen der Meisten in erster Linie eine Manager-Funktion, deren Aufgabenfeld vorrangig in der Organisation und Koordination liegt.

Dieses spiegelt sich auch bei den angegebenen Kompetenzen wider, bei denen an erster Stelle die Kommunikation zwischen Akteuren, Verwaltung und anderen Beteiligten genannt wird. Dabei wird aber auch deutlich, dass die Ebene der endgültigen Entscheidung eher anderen Strukturen vorbehalten ist. (Diagramme 6 und 7)

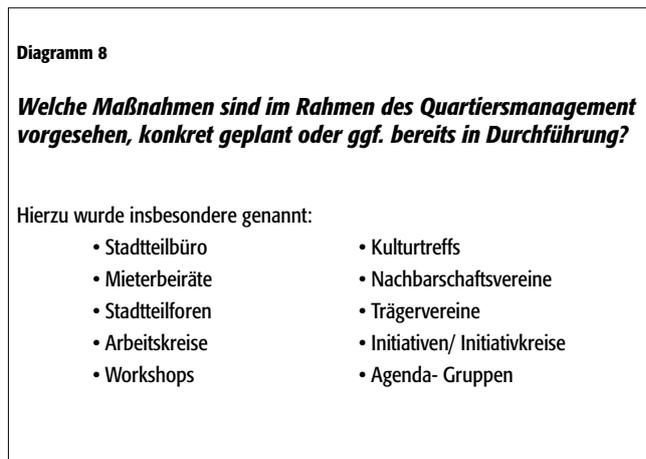
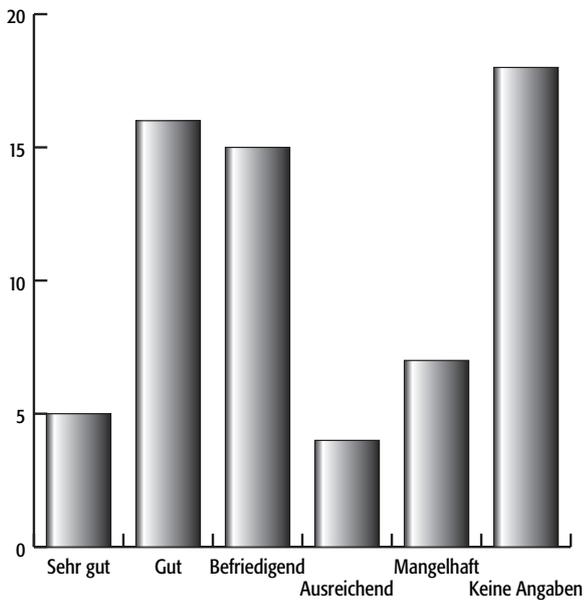


Diagramm 9

**Wie beurteilen Sie die bisherige tatsächliche Umsetzung bezüglich der Integration und Vernetzung der Handlungsansätze und Maßnahmen in Ihrem Handlungsbereich?**



Abschließend gab es noch die Möglichkeit, persönliche Stellungnahmen und Anregungen darzustellen oder einen möglichen Bedarf aufzeigen:

- mehr Berührungspunkte zwischen der Arbeit vor Ort und dem Bund-Länder-Programm gewünscht
- Argumentationshilfen gegenüber der Verwaltung/ Politik erwünscht
- die Vernetzung vor Ort ist gut, die in der Verwaltung nicht
- es herrscht personeller Mangel
- die konkrete Aufgabenbeschreibung ist oft nicht klar
- gute Projektideen finden fast immer einen Finanzierungszugang
- Quartiersmanagement muss als Gemeinschaftsaufgabe von den Akteuren vor Ort und der Verwaltung organisiert werden
- z.T. gibt es eine zu stark interessenorientierte Arbeit der Akteure, und damit fehlt eine gemeinsame Zielorientierung
- es muss einen nachhaltigen Bestand bestehender Strukturen geben
- die Vernetzung und der Erfahrungsaustausch muss besser werden
- Einbeziehen von nicht investiven Maßnahmen
- oft steht das Ressortdenken vor dem Projektgedanken
- die Arbeitsstrukturen in der Verwaltung sind zu machtpolitisch
- Schaffung eines Fortbildungskonzeptes „Quartiersmanagement“
- soziales Management für Genossenschaften fördern

## Resumee:

Wenn man versucht, ein vorläufiges Resumee aus diesen Ergebnisse zu ziehen, so sind vor allem drei Aspekte hervorzuheben.

1. Es fällt die breite Streuung der beruflichen Positionen und institutionellen Anbindungen der mit Quartiersmanagement befassten Personen auf.
2. Obwohl die Förderkriterien und Zielformulierungen der „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ die selben sind, hängt es offensichtlich konkret vom Bundesland, bzw. von der Stadt und dem Stadtteil ab, auf welche Art und Weise die Umsetzung erfolgt.  
  
Die räumlichen Bedingungen, die Verwaltungsstrukturen, die Kompetenzen und die Koordinations- und Organisationsstrukturen sind entscheidende Rahmenbedingungen, wenn es darum geht, wie und welche Schwerpunkte zielgerichtet umzusetzen sind und wie die Rolle der Akteure definiert wird.
3. Trotz vieler positiv bewerteter Ansätze und der Ausstrahlung des Förderprogrammes gibt es Klärungs- und Handlungsbedarf auf Seiten der mit Quartiersmanagement befassten Akteure.

Dietmar Stahlschmidt, Mitarbeiter WohnBund-Beratung NRW e.V.;  
Arbeitsschwerpunkt: Integrierte Quartiersentwicklung

## Impressum

### wohnbund-informationen

Mitgliederzeitung des wohnbund e.v.  
Herausgeber und Redaktionsadresse:

wohnbund e.v.  
Aberlestraße 16/Rgb  
81371 München

Telefon 089-74 68 96 11  
Fax 089-7 25 50 74  
e-mail: info@wohnbund.de

Redaktion: Marlo Riege, Dietmar Stahlschmidt, Peter Schmidt,  
Christel Wiermann

Layout und technische Bearbeitung:  
Bernd Hüller, bhueller@offset-service.de

Erscheinungsweise: viermal jährlich

Preis:

Für wohnbund-Mitglieder kostenlos; Abonnement: DM 5,- pro Ausgabe zzgl. Versand; Sammelbestellung (ab 10 Exemplare): DM 3,- pro Exemplar zzgl. Versandkosten  
Abo-Bestellung: per e-mail, Telefon oder Fax an die Redaktionsadresse

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion oder des wohnbund-Vorstandes wieder.

## Integrierte Stadtteilentwicklung: vom Sonderprojekt zum Regelfall

**Matthias Sauter** gibt im ersten Beitrag einen Überblick über die Problematik und Programmatik der „Sozialen Stadt“ und präsentiert damit einen Gesamtrahmen vor der anschließenden Behandlung von zentralen Einzelaspekten. Dieser umfasst die städtischen Entwicklungen in der Bundesrepublik vor dem Hintergrund zunehmender ökonomischer und sozialer Probleme, den Bezug des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ zu ähnlich orientierten Programmen auf Länderebene und auf europäischer Ebene sowie grundlegende Anforderungen an die nachhaltige Verankerung einer integrierten Stadtteilentwicklungspolitik.

Eine Diskussion dieses Einführungsbeitrages war nicht vorgesehen, um die Absicht und die Struktur des Fachgesprächs, zentrale Aspekte sukzessive abzuarbeiten, nicht zu unterlaufen. Die Ausführungen und Thesen von M. Sauter berühren natürlich viele der folgenden Themen und während des Fachgesprächs selbst bildeten sie immer wieder Referenzpunkte.

Unaufhaltsam verändern die deutschen Städte ihr Gesicht. Der ökonomische und soziale Wandel der Gesellschaft hinterlässt in den Lebenswelten der Menschen unübersehbare Spuren. Zu den wichtigsten stadtpolitischen Aufgaben der Zukunft gehört es, die drohende ökonomische, soziale und kulturelle Ausgrenzung benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu verhindern und das Voranschreiten sozial-räumlicher Segregationsprozesse zu stoppen. Unter dem Leitbegriff der „integrierten Stadtteilentwicklung“ sind in den letzten Jahren vielerorts ressortübergreifende Strategien und Handlungskonzepte entwickelt worden, die darauf abzielen, die Lebensbedingungen in den sog. „Stadtteilen mit besonderem Erneuerungs- bzw. Entwicklungsbedarf“ nachhaltig zu verbessern. Im folgenden Beitrag wird auf zwei Aspekte dieser Thematik näher eingegangen:

a) auf die charakteristischen Merkmale der aktuellen gebietsbezogenen Handlungsansätze;

b) auf die Notwendigkeit, diese Handlungsansätze konzeptionell und organisatorisch weiter zu entwickeln und zu einer auf Dauer angelegten „integrierten Stadtteilentwicklungspolitik“ auszubauen.

### Integrierte Stadtteilprogramme als Antwort auf die Krise der sozialen Stadt

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen die deutschen Städte vor gravierenden Herausforderungen. Der seit Jahren zu beobachtende Anstieg von Arbeitslosigkeit und Armut, die wachsende soziale und ethnisch-kulturelle Heterogenisierung der Bevölkerung sowie die daraus resultierenden Spannungen zwischen einzelnen Bewohnergruppen überfordern die Integrationskraft der städtischen Gesellschaften immer deutlicher. Insbesondere in den großen Städten besteht inzwischen die Gefahr einer ökonomischen und sozialen Spaltung der Bevölkerung und der Herausbildung einer „neuen städtischen Unterschicht“, wie sie v.a. in den US-amerikanischen Großstädten schon seit längerem existiert. Diese zunehmende ökonomische und soziale Ungleichheit geht einher mit einer fortschreitenden räumlichen Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in einzelnen Stadtteilen und Quartieren. Als Ursachen für diesen Konzentrationsprozess lassen sich – in

unterschiedlicher lokalspezifischer Ausprägung – im Wesentlichen vier Faktoren anführen:

1. eine überdurchschnittlich starke Betroffenheit der jeweiligen Quartiersbevölkerung von Arbeitslosigkeit, Armut und sonstigen Benachteiligungen;
2. der verstärkte Zuzug von Aussiedlern, Kriegsflüchtlingen, Asylsuchenden und anderen unterprivilegierten Personengruppen in bestimmte Stadtquartiere;
3. die Abwanderung einkommensstärkerer Haushalte („Erosion der Mittelschicht“) in statushöhere Wohngebiete oder in die Umlandgemeinden der jeweiligen Kernstadt („Suburbanisierung“);
4. die Unfähigkeit des politisch-administrativen Systems, auf diese Entwicklungen vorausschauend (präventiv!) und in koordinierter Form zu reagieren.

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen sozial-räumlichen Polarisierungsprozesse waren die traditionellen, sektoral organisierten Handlungsansätze zur Erneuerung benach-

teiligter Stadtgebiete (Wohnumfeldverbesserung, Wohnungsmodernisierung, Jugend- und Sozialarbeit etc.) spätestens in den 90er Jahren an ihre Grenzen gestoßen. Angeregt von positiven Erfahrungen aus dem europäischen Ausland (v.a. aus den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich) wurden deshalb auch in Deutschland erste Initiativen gestartet, um die Ressourcen und Fördermittel der relevanten Fachressorts im Rahmen von integrierten Handlungsprogrammen gebietsbezogen zu bündeln.

Vorreiter waren hier – neben einzelnen Städten wie Dortmund, Duisburg und Essen – vor allem das Land Nordrhein-Westfalen mit seinem 1993 beschlossenen ressortübergreifenden Handlungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ sowie der Stadtstaat Hamburg mit dem sog. „Armutsbekämpfungsprogramm“ (1994–1998). Andere Bundesländer (v.a. Bremen, Berlin und Hessen) folgten diesen Beispielen mit einem gewissen zeitlichen Abstand. Parallel dazu hat auch die Europäische Union seit Beginn der 90er Jahre ein spezifisches Interventionsinstrumentarium

## Die deutsche Gesellschaft im Wandel

1. Globalisierung der Wirtschafts- und Finanzmärkte
2. Strukturwandel und Massenarbeitslosigkeit
3. Zuwanderung von Ausländern und Aussiedlern
4. Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen
5. Heterogenisierung der Sozialstruktur
6. Zunahme sozialer und kultureller Konfliktpotenziale
7. Krise des traditionellen Wohlfahrtsstaates



8. Sozial-räumliche Segregation der Bevölkerung
9. Herausbildung von benachteiligten Stadtgebieten

richtet zu bündeln. Allein im Rahmen des nordrhein-westfälischen Landesprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ werden derzeit 33 solcher Gebiete in 25 Städten mit z.T. erheblichen öffentlichen Mitteln gefördert. Der traditionell gebietsbezogen agierenden Städtebauförderung kommt dabei eine Leit- und Anschubfunktion für die übrigen Ressortpolitiken zu, auch wenn hier in der Praxis noch erhebliche Kooperationsdefizite auszumachen sind. Zu den charakteristischen Merkmalen integrierter Handlungsprogramme für benachteiligte Stadtgebiete zählen insbesondere:

- die Befristung der Erneuerungsaktivitäten auf einen Zeitraum von i.d.R. fünf bis zehn Jahren;
- die Einrichtung eines organisatorischen „Sonderprojektes“ innerhalb der Stadtverwaltung;
- ein integriertes und auf Fortschreibung angelegtes Handlungskonzept als Arbeitsgrundlage;
- die gezielte Verknüpfung von Zielen, Handlungsfeldern und Maßnahmen („Mehrzielprojekte“);
- die ressortübergreifende Bündelung von Fördermitteln auf der Ebene von Stadt und Land;

für städtische Problemgebiete entwickelt. Der konzeptionelle Bogen spannt sich hier vom europäischen Netzwerk für „Stadtteile in der Krise“ (Quartiers en Crise) und den sog. „städtischen Pilotprojekten“ (Urban Pilot Projects) über die Gemeinschaftsinitiativen URBAN I (1994–1999) und URBAN II (2000–2006) bis hin zu den stadtteilbezogenen Maßnahmen der Ziel-2-Regionalentwicklungsprogramme (2000–2006). Einen bedeutenden Schub hat die deutsche Erneuerungspraxis schließlich durch das 1999 gestartete Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ erhalten, mit dem die Bundesregierung die klassische Städtebauförderung um wesentliche Elemente einer integrierten Stadtteilentwicklungspolitik ergänzt hat.

Inzwischen sind zahlreiche Städte in Deutschland dazu übergegangen, ihre Aktivitäten zur Stabilisierung und Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete mit Hilfe von integrierten Handlungsprogrammen zu koordinieren und die vor Ort verfügbaren Ressourcen zielge-

## Integrierte Stadtteilprogramme im Zeitverlauf

- Vorreiterrolle einzelner Städte (z.B. Dortmund, Essen und Duisburg)
- "Quartiers en Crise"-Netzwerk und "Städtische Pilotprojekte" der EU
- Integrierte Handlungsprogramme auf Landesebene (v.a. Nordrhein-Westfalen und Hamburg)
- EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN I
- Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"
- EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II
- Ziel 2-Regionalentwicklungsprogramme der EU

1990

2000



- die Einrichtung einer ämterübergreifenden Koordinierungsgruppe in der Verwaltung;
- der Aufbau eines dezentralen Stadtteil- und/oder Quartiersmanagements;
- die Schaffung von niedrigschwelligen Anlaufstellen vor Ort (Stadtteilbüro, Bürgerhaus etc.);
- die Vernetzung der örtlichen Akteure („lokale Partnerschaften“);
- die Aktivierung und Beteiligung der Bewohnerschaft;
- der Aufbau akteurs- und bewohnergetragener Stadtteilgremien (runde Tische, Foren etc.).

Die wesentliche Aufgabe integrierter Handlungsprogramme besteht – bei allen Unterschieden im Detail – in der gebietsbezogenen Verknüpfung von städtebaulichen, infrastrukturellen, sozialen, ökonomischen, kulturellen und umweltbezogenen Aktivitäten, um auf diese Weise einen „synergetischen Mehrwert“ gegenüber den herkömmlichen sektoralen Handlungsansätzen zu erzeugen und damit die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme entscheidend zu verbessern. Konkret bedeutet dies z. B., dass in den betroffenen Gebieten Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen systematisch mit Projekten der Stadterneuerung und bestandsorientierten Aktivitäten der Wohnungswirtschaft verknüpft werden, dass Schulen mit dem Arbeitsamt und der örtlichen Wirtschaft kooperieren, um „Brücken zum formellen Arbeitsmarkt“ zu errichten und dass die kommunale Wirtschaftsförderung die Stärkung lokal-ökonomischer Strukturen zunehmend als strategisch bedeutsames Aktionsfeld begreift. Von besonderer Bedeutung für die erfolgreiche Implementation integrierter Handlungsprogramme ist die Einrichtung einer dezentral arbeitenden Steuerungseinheit in Form eines professionellen „Stadtteil- und/oder Quartiersmanagements“. Auf die vielfältige und zum Teil widersprüchliche Verwendung der beiden Begriffe in Wissenschaft und Praxis soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Ohnehin kann das konkrete Aufgabenprofil für ein derartiges „Sozialraum-“Management sinnvoll nur in Kenntnis der jeweiligen lokalen Gegebenheiten und unter Einbezug der örtlichen Akteure entwickelt werden

## Handlungsfelder integrierter Stadtteilprogramme

- Stadterneuerung / Städtebau (--> "Leitfunktion")
- Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
- Wirtschaftsförderung / "Lokale Ökonomie"
- Wohnungspolitik (Bestand und Neubau)
- Soziale und kulturelle Infrastruktur / Stadtteilzentren
- Stadtteilbezogene soziale Arbeit / Gemeinwesenarbeit
- Zusammenleben im Stadtteil / Interkulturelle Arbeit
- Kinder- und Jugendhilfe
- Öffnung von Schulen und sozialen Einrichtungen
- Stadtteilbezogene Gesundheitsförderung
- Umweltschutz / Ökologie / Freiraumentwicklung
- Kriminalprävention im Stadtteil
- Öffentlichkeitsarbeit / Stadtteilmarketing

(„lokale Maßarbeit“). Gleiches gilt auch im Hinblick auf die Wahl einer – öffentlichen, privaten oder kooperativen – Trägerform für diese Organisation. Vor dem spezifischen Hintergrund der nunmehr achtjährigen Erfahrungen mit dem NRW-Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ können jedoch einige typische Handlungsfelder benannt werden, die dabei i. d. R. eine wichtige Rolle spielen. Im Einzelnen sind dies:

- das Informieren und Aktivieren der örtlichen Bevölkerung, um diese zur Teilnahme am Prozess der Stadtteilentwicklung zu motivieren und zu befähigen;
- das Stärken der Wahrnehmungsfähigkeit von Politik und Verwaltung im Hinblick auf die besonderen Probleme und Potenziale der betroffenen Stadtgebiete;
- das Initiieren von „lokalen Partnerschaften“ zwischen den verschiedenen Vor-Ort-Akteuren;
- das Einbeziehen privater Geschäftsleute und Unternehmer in den Erneuerungsprozess;
- das Entwickeln von stadtteil- bzw. quartiersbezogenen Leitbildern,

Konzepten und Projektideen unter gezielter Beteiligung der Bevölkerung und der relevanten Stadtteilakteure (die Umsetzung der Projekte selbst sollte hingegen möglichst durch professionelle Träger erfolgen);

- die Organisation einer nach innen und außen gerichteten Öffentlichkeitsarbeit zur Verbesserung des Stadtteilimages und zur Verbreitung von Aufbruchstimmung im Stadtteil.

### **Plädoyer für eine integrierte Stadtteilentwicklungspolitik**

Für eine abschließende Bewertung der Wirkungen (und Nebenwirkungen) integrierter und gebietsbezogener Handlungsprogramme ist es in Deutschland noch zu früh. Das Bundesländer-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ existiert noch nicht einmal zwei Jahre. Dementsprechend ist die Mehrzahl der bundesweit über 200 Programmgebiete bislang vor allem damit beschäftigt, die notwendigen dezentralen Organisationsstrukturen (Stadtteilbüros, Quartiersmanagement etc.) aufzubauen, Handlungskonzepte zu entwickeln und erste Erneuerungsmaßnahmen in die Wege zu leiten.



**Modellprojekt Dammanns Hof in Harsewinkel**

Lediglich Nordrhein-Westfalen und Hamburg – sowie mit einigen Abstrichen auch Berlin, Bremen und Hessen – können auf eine längere Tradition mit diesen Handlungsansätzen zurückschauen. Zu den positiven Veränderungen, die dort bewirkt wurden, zählen vor allem:

- die bauliche und städtebauliche Aufwertung der betroffenen Gebiete;
- die Realisierung zahlreicher sozial-integrativer Maßnahmen und Projekte;
- die Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastrukturangebote;
- die Schaffung zusätzlicher (i.d.R. allerdings befristeter) Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für die örtliche Bevölkerung;
- der Aufbau neuer Kooperationsstrukturen sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zwischen den einzelnen Verwaltungsabteilungen und den lokalen Akteuren.

Gerade in den Programmgebieten mit einer längeren Erneuerungstradition werden allerdings neben den unbestreitbaren Erfolgen auch die Grenzen

und Defizite der aktuellen Handlungsansätze deutlich. In den folgenden Abschnitten sollen drei dieser Schwachstellen näher betrachtet werden, um darauf aufbauend Vorschläge für eine konzeptionelle und organisatorische Weiterentwicklung der Ansätze zu machen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um:

1. die bislang nur bruchstückhaften Kenntnisse von den Wirkungen und Wirkungszusammenhängen integrierter Handlungsprogramme für benachteiligte Stadtgebiete („Wissensdefizit“);
2. die Durchführung der gebietsbezogenen Erneuerungsaktivitäten in Form von zeitlich befristeten „Sonderprojekten“ jenseits der normalen Verwaltungsstrukturen („Organisationsdefizit“);
3. die noch immer geringe Bereitschaft von Politik und Verwaltung, im Zuge von gebietsbezogenen Erneuerungsprozessen substanzielle Entscheidungskompetenzen (Macht!) an die örtliche Bevölkerung abzutreten („Demokratiedefizit“).

### **... Evaluation und Selbstreflexion („Wissensdefizit“)**

Zwar gibt es in Deutschland inzwischen eine Vielzahl von stadtteilbezogenen Erneuerungsprogrammen. Deren systematische Evaluation stellt allerdings noch immer die Ausnahme dar, obwohl zahlreiche, vor allem ausländische Beispiele zeigen, dass hier erhebliche Potenziale zur Verbesserung von Zielgenauigkeit und Wirksamkeit solcher Programme liegen. Das nordrhein-westfälische Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport hat aus diesem Grund z. B. eine Expertenrunde eingerichtet, die konzeptionelle Vorschläge für entsprechende Evaluationen in den Gebieten des Landesprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ erarbeiten soll. Wichtige Impulse in diese Richtung gehen derzeit auch von der Europäischen Union aus, die im Rahmen ihrer Strukturpolitik nicht nur hohe Ansprüche an die jeweiligen „Operationellen Programme“ stellt, sondern auch an deren wissenschaftliche Evaluation. Die einschlägigen EU-Dokumente zielen dabei v.a. auf eine

indikatorengestützte und quantifizierende Bewertung der „harten“ Fakten der Programmimplementation (Mittelfluss, Fallzahlen, Arbeitsplatzbilanzen, Flächenbilanzen etc.). Diese vorwiegend technisch-methodischen Vorgaben der EU greifen jedoch zu kurz, weil dabei die spezifischen „weichen“ Verfahrens- und Prozessqualitäten der hiesigen Stadterneuerungspraxis, die durch Begriffe wie „integrierte Handlungsprogramme“, „Ressourcenbündelung“, „Mehrzielprojekte“, „Bewohnerorientierung“ und „lokale Partnerschaften“ charakterisiert sind, weitgehend ausgeblendet werden. Zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung der gebietsbezogenen Handlungsprogramme in deutschen Städten wird deshalb ein prozessbegleitender und beratender Evaluationsansatz für sinnvoll erachtet, der die methodischen Standards der EU mit qualitativen und diskursorientierten Untersuchungs- und Beratungselementen verknüpft. Ziel eines solchen Evaluationsansatzes sollte es sein, durch die systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden kontinuierlich quantitative und qualitative Erkenntnisse über den Stand des Umsetzungsprozesses und über die Wirkungen der Erneuerungsaktivitäten in den betroffenen Stadtgebieten zu gewinnen, die zur Ergänzung und Weiterentwicklung der jeweiligen Handlungsprogramme und damit korrespondierender Politikstrategien genutzt werden können („permanente Programmqualifizierung“). Eine wichtige Informationsgrundlage für diese „beratende Begleitforschung“ stellt ein kontinuierliches, nach Stadtteilen und Wohnquartieren differenzierendes „Sozialraum-Monitoring“ dar, wie es gegenwärtig z. B. von der Stadt Essen betrieben wird. Mit Hilfe eines solchen Instrumentariums können Stadtgebiete mit problematischen Entwicklungstendenzen frühzeitig identifiziert und prä-

ventive Unterstützungsmaßnahmen eingeleitet werden.

Darüber hinaus sollten die Evaluationen in den Programmgebieten einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren aus Politik, Verwaltung, Bewohnerschaft, Verbänden, Vereinen, Initiativen und sonstigen gesellschaftlichen Gruppen in Gang setzen, um auf diesem Wege zum Aufbau selbsttragender Kooperationsstrukturen beizutragen, mit deren Hilfe die Entwicklung der Stadtteile auch nach dem Ausscheiden aus den gebietsbezogenen Förderprogrammen weiter vorangetrieben werden kann („Verstetigungsstrategie“).

Aufgabenbereiche und ihre jeweilige Klientel beschränken und dabei den mehrdimensionalen (lebensweltlichen) Charakter sozialer Benachteiligung außer acht lassen. Zudem sind ihre Handlungsansätze in der Regel zu wenig aufeinander abgestimmt und miteinander vernetzt. Das jeweilige Stadtteil- oder Quartiersmanagement, dem ohnehin bereits die Rolle einer „eierlegenden Wollmilchsau“ zugemutet wird, ist mit der Bewältigung dieser Situation i. d. R. überfordert.

Angesichts der drängenden sozialpolitischen Herausforderungen in unseren Städten muss in Zukunft alles daran gesetzt werden, diese Probleme



**Bewohnerbeteiligung im Stadtteil**

... Stadtteilorientierte **Verwaltungsmodernisierung („Organisationsdefizit“)**

Eine zweite Schwachstelle der aktuellen gebietsbezogenen Handlungsansätze ist darin zu sehen, dass sie in Form zeitlich befristeter „Sonderprojekte“ jenseits der normalen Verwaltungsstrukturen durchgeführt werden, denen es vielerorts nur unzureichend gelingt, die anspruchsvollen Prinzipien integrierter und ressortübergreifender Arbeitsweisen in die Praxis umzusetzen. Von Nachteil ist hier insbesondere, dass die einzelnen Verwaltungsressorts ihr Engagement noch immer relativ stark auf ihre spezifischen

**... Stadtteilorientierte Verwaltungsmodernisierung („Organisationsdefizit“)**

zu überwinden und die kommunalen Erneuerungsaktivitäten in allen benachteiligten Stadtgebieten (Sozialraum-Monitoring!) zu einer ressortübergreifenden und kontinuierlich betriebenen „integrierten Stadtteilentwicklungspolitik“ auszubauen. Wichtige Elemente und Rahmenbedingungen einer solchen Neuausrichtung des kommunalen Verwaltungshandelns sind insbesondere:

● klare politische (gesamstädtisch abgestimmte) Zielvorgaben für die Entwicklung der einzelnen Stadtgebiete;

● die organisatorische Verankerung der integrierten Stadtteilentwick-

lung als Regelaufgabe der Verwaltung und – damit einhergehend – eine stärkere Stadtteilorientierung aller relevanten Fachämter;

- die auf Dauer angelegte Einrichtung ressortübergreifender Gebietsteams (möglichst unter Einbezug von freien Trägern) als Motoren und Koordinatoren der örtlichen Erneuerungsaktivitäten;



- eine stadtteilbezogene Definition der Leistungen („Produkte“) der Gebietsteams (und ggf. anderer relevanter Fachabteilungen) in Form einer neuen Produktgruppe „integrierte Stadtteilentwicklung“;
- die Delegation von Ergebnis- und Ressourcenverantwortung an die Gebietsteams;
- eine stadtteilbezogene Budgetierung und Flexibilisierung der Finanzressourcen („Raumhaushalt“);
- die Stärkung der Rolle der Bezirkspolitik im Prozess der „integrierten Stadtteilentwicklung“;
- eine prozessbegleitende (Selbst-) Evaluation der Aktivitäten der Gebietsteams;
- die Einrichtung eines bürgerorientierten Qualitäts- und Beschwerdemanagements.

In ihrem Kern knüpfen diese Vorschläge an eine Debatte über die Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen

an, die in Deutschland seit Beginn der 90er Jahre unter dem Leitbegriff des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM) geführt wird. Wichtige Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ansätzen sind insbesondere die ziel- und ergebnisorientierte Steuerung der Verwaltung („Output- bzw. Leistungsorientierung“) im Gegensatz zu der bislang dominanten Steuerung über Input-Vorgaben

(v.a. Finanzmittel), die Verlagerung der Ergebnis- und Ressourcenverantwortung auf dezentrale Einheiten der Fachverwaltung und – damit einhergehend – die Konzentration des zentralen Steuerungsbereichs auf die Bearbeitung strategisch bedeutsamer Fragen („Abkehr vom bürokratischen Zentralismus“) sowie die explizite Ausrichtung des Verwaltungshandelns an den Interessen der Bevölkerung („Kundenorientierung“) und an verbindlichen Qualitätsstandards.

Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass einzelne Elemente des Neuen Steuerungsmodells in einem deutlichen Widerspruch zu einer stärkeren Stadtteilorientierung der Verwaltung im Allgemeinen und zur Einrichtung von interdisziplinären Gebietsteams im Besonderen stehen. Problematisch ist dabei v.a., dass die angestrebte Dezentralisierung der Ergebnis- und Ressourcenverantwortung und die ressortspezifische Definition der Verwaltungsleistungen als sog. „Produkte“ („Output-Steuerung“) zu einer weiteren Abschottung der

Fachabteilungen und einem generellen Rückgang ressortübergreifender Aktivitäten führen könnte. Die Bearbeitung komplexer stadtpolitischer Aufgaben wie die Stabilisierung und Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete im Rahmen eines integrierten Handlungsansatzes erfordert jedoch notwendigerweise eine systematische Zusammenarbeit der zuständigen Fachressorts. Ein weiteres Hemmnis für eine stärkere Stadtteilorientierung der Verwaltung dürfte schließlich auch darin bestehen, dass sich die aktuelle Modernisierungspraxis in vielen Städten angesichts der kommunalen Finanzkrise v.a. auf Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung konzentriert und dabei inhaltlich-konzeptionelle Fragen zunehmend aus dem Blick geraten, selbst wenn sie ein hohes Innovationspotenzial aufweisen. Insgesamt ist das Neue Steuerungsmodell in seinen heutigen Ausprägungen also keineswegs identisch mit dem Konzept einer stärkeren Raum- und Stadtteilorientierung des Verwaltungshandelns, auch wenn zwischen beiden Ansätzen durchaus wichtige Nähe und Überschneidungen existieren. Um der drohenden sozialen und räumlichen Ausgrenzung von Teilen der Bevölkerung aus der städtischen Gesellschaft wirksamer als bislang begegnen zu können, ist es deshalb unabdingbar, dem Neuen Steuerungsmodell sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis eine „sozial-räumliche Kompetenz“ zu verleihen. Erste Überlegungen in diese Richtung werden gegenwärtig z.B. im Rahmen der Arbeitsgruppe „Stadtteilorientierung“ des nordrhein-westfälischen Städte-Netzwerkes für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf angestellt.

### ... Stärkung von bewohnergetragenen Strukturen („Demokratiedefizit“)

Das wichtigste Handlungspotenzial für eine sozialintegrative Stadtpolitik bleiben jedoch die Menschen, die in einer Stadt leben. In besonderem Maße gilt dies in Bezug auf die angestrebte Stabilisierung und Entwicklung benachteiligter Stadtteile. So bedeutsam eine sozialraumorientierte Modernisierung des Verwaltungshandelns ist, eine aktive Mitarbeit der örtlichen Bevölkerung kann dadurch nicht ersetzt wer-

den. Für die Städte ist es deshalb unverzichtbar, danach Ausschau zu halten, wo sich auf Stadtteil- und Quartiersebene Anknüpfungspunkte für den Aufbau bürgerschaftlicher („zivilgesellschaftlicher“) Selbstorganisationsstrukturen ergeben und wo bestehende Strukturen stabilisiert und für neue Aufgaben weiterentwickelt werden können.

Bei den herkömmlichen Beteiligungsangeboten (Bürgerversammlungen, Stadtteilkonferenzen etc.) hat es sich bislang allerdings häufig als Problem erwiesen, dass sie von ökonomisch und sozial marginalisierten Bevölkerungsgruppen, insbesondere auch von ethnisch-kulturellen Minderheiten, nicht angenommen werden, weil sich diese Menschen davon keine Verbesserung ihrer konkreten Lebenssituation versprechen oder weil sie sich mit ihren Lebensbedingungen bereits resignativ abgefunden haben. Ein weiterer Grund für die geringe Akzeptanz traditioneller Beteiligungsangebote auf Seiten benachteiligter Bevölkerungsgruppen ist darin zu sehen, dass diese Angebote oftmals an den Interessen und kommunikativen Kompetenzen der deutschen Mittelschicht orientiert sind. Angesichts solcher Erfahrungen muss verstärkt nach Wegen gesucht werden, alle dort lebenden Bevölkerungsgruppen in den Prozess der Stadtteilentwicklung einzubeziehen. Neben Aktivitäten, die dem gesamten Stadtteil zugute kommen („Stärkung des Wir-Gefühls“), sollten die Städte deshalb gezielter solche Projekte initiieren, die gerade für benachteiligte Personengruppen möglichst kurzfristig einen unmittelbar spürbaren Nutzen entfalten. Gute Ansatzpunkte bieten hier erfahrungsgemäß Handlungsansätze, die im Sinne eines „local capacity building“ das Ziel verfolgen, die individuelle wirtschaftliche Lage und die berufliche Qualifikation der betroffenen Menschen zu verbessern und dabei zugleich die Qualität der Wohn-

verhältnisse, des Wohnumfeldes und des sozialen Infrastrukturangebots zu erhöhen.

Darüber hinaus muss es in Zukunft darum gehen, die Bewohnerschaft der unterprivilegierten Stadtgebiete als qualifizierte Akteure (und nicht nur als passive Adressaten übergeordneter Politiken) zu betrachten, die einen Teil der Verantwortung für die künftige Entwicklung ihres Stadtquartiers selbst übernehmen und aktiv dazu beitragen können, die negativen Folgeerscheinungen gesellschaftlicher und sozialräumlicher Spaltungsprozesse zumindest abzuschwächen. Von großer politischer Bedeutung ist hier die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Bürger/innen, macht diese Bevölkerungsgruppe doch gerade in benachteiligten Stadtgebieten nicht selten schon die Mehrheit der Bewohnerschaft aus. Notwendig ist aber auch das Einräumen von substanziellen Gestaltungsspielräumen und Entscheidungskompetenzen über die verschiedenen mit öffentlichen Mitteln geförderten Stadtteilprojekte und -aktivitäten. Als sinnvoll hat sich in diesem Zusammenhang u.a. die Bereitstellung von „lokalen Verfügungsfonds“ erwiesen, mit deren Hilfe die örtlichen Akteure flexibler, zeitnäher und effektiver auf die jeweiligen Problemlagen reagieren können als die Zentralverwaltungen der Städte. Um die Stadtteile als eigenständige Handlungsebenen zu stärken, sollte zudem nach Möglichkeiten gesucht werden, lokalen Initiativen und Trägern auch unabhängig von der Haltung der jeweiligen Kommune einen direkten Zugang zu Fördermitteln des Landes zu eröffnen („By-pass-Finanzierung“), da auf diesem Wege auch unkonventionelle Handlungsansätze realisiert werden können, die in starren Verwaltungs- und Politikstrukturen ansonsten zum Scheitern verurteilt wären. Im Gegenzug dazu empfiehlt es sich, „Stadtteilbeiräte“ einzurichten, die u.a. dafür

zuständig wären, die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards bei den geförderten Aktivitäten und Projekten zu überprüfen.

### **Vorläufiges Fazit**

Integrierte Handlungsprogramme für benachteiligte Stadtgebiete sind spätestens seit dem Start des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ im Jahr 1999 zu einem bundesweit anerkannten Instrumentarium der Stadterneuerungspolitik geworden. Zahlreiche Praxisbeispiele – v.a. in Nordrhein-Westfalen und Hamburg, zunehmend aber auch in anderen Bundesländern – belegen nachdrücklich (wenn auch wissenschaftlich nur unzureichend analysiert) den synergetischen Mehrwert integrierter und ressortübergreifender Handlungsansätze gegenüber den herkömmlichen sektoralen Verwaltungsaktivitäten zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in benachteiligten Stadtgebieten.

Gleichwohl besteht kein Grund zur Euphorie. Denn zum einen ist es keineswegs sicher, ob diese in hohem Maße sozialpolitisch motivierte Stadterneuerungspraxis auch in Zukunft politische und finanzielle Unterstützung bei Bund und Ländern finden wird. Zum anderen weisen die aktuellen Handlungsansätze – wie in diesem Beitrag ausgeführt – erhebliche konzeptionelle und organisatorische Schwachstellen auf. In den nächsten Jahren gilt es, an beiden Punkten gleichermaßen anzusetzen und die integrierte Stadtteilentwicklung aus dem exotischen Zustand eines „Sonderprojektes“ in ein dauerhaftes und prioritäres Handlungsfeld von Politik und Verwaltung zu überführen.

**Matthias Sauter**, Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung (AGB), Universität Dortmund, Institut für Raumplanung

## Zur Rolle des Quartiersmanagements

### Eine kleine Fallstudienanalyse aus der Sicht eines intermediären Trägers

*Ist Quartiersmanagement eine Organisationshilfe zur Abgabe von Macht?*

*Greift Quartiersmanagement bestehende Strukturen auf oder werden diese geschwächt?*

*Wird es als neues Steuerungsinstrument durch Kommunen oder Unternehmen gebraucht und/oder missbraucht und welche Entscheidungsstrukturen sind erforderlich?*

Diese Fragestellungen sollen auf der Grundlage der Beratungs- und Projektentwicklungspraxis von WohnBund-Beratung NRW näher beleuchtet werden.

WohnBund-Beratung NRW arbeitet seit Jahren im Rahmen von Stadtteil- und Quartiersprojekten als intermediärer Träger im Auftrag von Kommunen und/oder Wohnungsunternehmen und mit dem Auftrag, bewohnerorientierte Erneuerungsprozesse zu entwickeln und zu stützen.

Die Aufgabe des Quartiersmanagements bildet einen zentralen Kern für das Gelingen einer integrierten Siedlungs- und Stadtteilentwicklung: sie umfasst die lokale Steuerung vor Ort und die Scharnier- und Vermittlungsfunktion, die im Hinblick auf die Entscheidungsstrukturen auf kommunaler Ebene oder Investorenebene wahrgenommen werden muss.

Quartiersmanagement ist entweder explizit als Bestandteil eines Auftrages benannt und beauftragt oder muss indirekt als Steuerungsaufgabe, die immer im Rahmen integrierten Projekte zu bewältigen ist, geleistet werden.

Anhand des 1996 in das nordrhein-westfälische Handlungsprogramm aufgenommenen Stadtteils Bonn-Dransdorf soll die Funktionsweise des Quartiersmanagements, die in diesem Fall in Trägerschaft eines unabhängigen Stadtteilvereins erfolgt, vorgestellt

werden um damit möglichst konkret erste Antworten auf die oben benannten Fragestellungen geben zu können.

WohnBund-Beratung NRW wurde von der Stadt Bonn mit der kooperativen Erarbeitung des integrierten Handlungskonzeptes zur Erneuerung beauftragt: Bestandteil war damit auch die Erarbeitung einer Organisationsstruktur und der detaillierten Aufgabendefinition des Quartiersmanagements vor Ort.

In Dransdorf gab es keinen Trägerverbund oder Einzelträger, der bereit oder in der Lage gewesen wäre, die Aufgaben eines Quartiersmanagements zu übernehmen. Dies haben die Anfangsgespräche im Stadtteil und die Analyse der lokalen Akteursstruktur deutlich gemacht.

Vor diesem Hintergrund wurde – gemeinsam mit der Stadt Bonn und einzelnen Akteuren aus dem Stadtteil – folgendes Modell entwickelt und vom Rat der Stadt Bonn verabschiedet:

Als Einstieg in das Gesamtprojekt übernahm WohnBund-Beratung NRW für die erste Entwicklungs- und Startphase ‚treuhänderisch‘ das Quartiersmanagement. In dieser Zeit sollte ein unabhängiger Stadtteilverein als Verbund der vor Ort aktiven Vereine, Verbände und Vertretung der Einwohnerschaft aufgebaut werden, der dann die Trägerschaft für das Stadtteilmanagement und eine aufzubauende Stadtteilbegegnungsstätte übernehmen sollte.

Mit Beginn der Stadtteilarbeit und der Erarbeitung des Handlungskonzeptes richtete WohnBund-Beratung NRW einen kleinen, ungenutzten, im Erdgeschoß liegenden Raum des örtlichen Wohnungsunternehmens als ‚Keimzelle‘ des Quartiersmanagements ein. Vom sogenannten „Stadtteilladen Dransdorf“ aus wurden Aktivitäten, erste Beteiligungsaktionen, erste Planungen im Gebiet diskutiert, ent-

wickelt und organisiert. Bei allen Akteurs- und Bewohneraktionen und -Gesprächen wurde u.a. für aktive Unterstützung des und Mitwirkung beim zu gründenden Stadtteilverein geworben.

Der Verein konnte bereits ein Jahr später auf den Weg gebracht werden. Der Vorsitzende des Ortsausschusses, politisch engagierte Bewohner, Vertreter der Stadt Bonn, kurz Multiplikatoren aus dem Stadtteil wurden zu Gründungsmitgliedern des Vereins.

Zwischen der Stadt Bonn und dem Stadtteilverein wurde folgender Vertrag geschlossen:

„Der Rat der Stadt Bonn hat am 27.6.1996 das „Integrierte Handlungskonzept Dransdorf“ und die Einrichtung eines Stadtteilbüros in Dransdorf beschlossen. Das Konzept sieht umfassende soziale, bauliche und ökonomische Erneuerungsmaßnahmen für den Stadtteil vor. Ein wesentliches Ziel bildet die Information, Beteiligung und Aktivierung der Dransdorfer/-innen im Rahmen der Weiterentwicklung des Stadtteils.

Vor diesem Hintergrund ist der „Stadtteilverein Dransdorf e.V.“ gegründet worden, um ein Netzwerk von interessierten und engagierten Bürger/-innen, Vereinen, Verbänden und Institutionen zu bilden.

Ziel des Vereins ist die gemeinnützige Förderung der Stadtteilarbeit in Bonn-Dransdorf.

Die Stadt Bonn stellt dem Verein hierfür – im Rahmen der vom Land gewährten Förderung – einen jährlichen Zuschuss für folgende Tätigkeiten zur Verfügung:

Aufbau einer Stadtteilbegegnungsstätte als Anlauf- und Informationsstelle und Kontaktstelle für alle am Erneuerungsprozess beteiligten

Akteure: Vereine, Initiativen, Bewohner/-innen, Einzelpersonen aus dem Stadtteil und sonstige an dem Stadtteilprojekt beteiligte bzw. interessierte Personen und Institutionen;

Vorbereitung und Moderation von Treffen: z. B. Stadtteilarbeitskreis, Einzelthemen der Erneuerung betreffende Arbeitsgruppen, Stadtteilforum;

Mitwirkung an Treffen im Rahmen des integrierten Handlungskonzeptes Bonn-Dransdorf nach Absprache mit der Stadt;

Ansprache bislang nicht im Stadtteil präsenter Vereinen, Institutionen und Organisationen – wie Wirtschaftsverbände, Betriebe, Weiterbildungs-, Beratungseinrichtungen und sonstige Einrichtungen – mit dem Ziel, zusätzliche Bildungs- und Beratungsangebote im Stadtteil zu installieren und neue Kooperationsformen aufzubauen;

Öffentlichkeits- und Imageförderung über gezielte Pressearbeit, Informationsblätter, Direkt-Ansprache, Bekanntmachen von Termin, u. s. w.; Der Stadtteilverein verpflichtet sich der Stadt Bonn regelmäßig über die Verwendung des Zuschusses für die anfallenden Personal-, Miet- und Sachkosten einen schriftlichen Bericht zu erstellen.“

Für die Besetzung der Stellen des Quartiersmanagements konnten zwei erfahrene Personen gewonnen werden, die bereits in anderen, ähnlich strukturierten Stadtteilen langjährige Praxiserfahrung gewonnen hatten und sehr kommunikationsfähig sind.

Die Vereinsfinanzierung ist durch die öffentliche Förderung des Landes bislang für fünf Jahre gesichert.“

### ***Ist Quartiersmanagement eine Organisationshilfe zur Abgabe von Macht ?***

Mit dem Aufbau des Quartiersmanagements im Stadtteil ging bei der Stadt Bonn der entsprechende Aufbau einer verwaltungsinternen Steuerungsstruktur einher:

Neben einer kleinen Lenkungsgruppe als Steuerungseinheit, bestehend aus dem das Projekt koordinierenden

Stadtplanungsamt, dem Wohnungsunternehmen, den beauftragten Architekten und WohnBund-Beratung NRW, wurde eine ämterübergreifende, verwaltungsinterne Arbeitsgruppe – „Projektgruppe“ – eingerichtet, in der neben den beteiligten Fachressorts erstmals auch das Quartiersmanagement und projektbezogene Akteure aus dem Stadtteil teilnehmen.

Der Aufbau der Vor-Ort-Steuerungsstruktur im Stadtteil ging damit einher, eine entsprechende Integration der Vor-Ort-Struktur innerhalb der Verwaltung vorzunehmen.

Ohne diese Integration hätte eine Verteilung von mehr Entscheidungskompetenz und Mitsprache des Stadtteils nicht funktionieren können.

Gewährleistet wurde damit eine umfassende Information aller Beteiligten auf allen Ebenen ebenso wie eine gemeinsame Beratung und Entscheidung über zukünftige Projekte für den Stadtteil und die kontinuierlichen ‚Rückmeldungen‘ des Quartiersmanagements über Resonanzen, Bedarfe, Probleme, Ideen im Stadtteil.

Instrumente wie der sogenannte ‚offene Mitteltopf‘, der über öffentliche Mittel des Landes und der Stadt Bonn für mehrere Jahre eingerichtet werden konnte, schafften Ressourcen für den Stadtteilverein und das Quartiersmanagement, mit denen zusätzliche bewohnergetragene und zügig realisierbare Erneuerungsprojekte angeschoben werden konnten. Dieses Instrument hat die Aktivierung der Bewohnerschaft im Stadtteil regelrecht ‚beflügelt‘.

Das Quartiersmanagement (der Stadtteilverein Dransdorf e.V.) hat damit – wenn auch zunächst in recht begrenztem Umfang – eine Rolle als treuhänderischer Entwicklungsträger übernommen, als dessen Kontrollinstanz direkt die Mitglieder des Stadtteilvereins fungieren.

### ***Greift Quartiersmanagement bestehende Strukturen auf oder werden diese geschwächt?***

In Dransdorf hätte das Quartiersmanagement nicht funktionieren können, wenn es in Konkurrenz zu bestehenden Stadtteilstrukturen und gegen

diese gearbeitet hätte.

Durchaus vorhandene Konkurrenzängste konnten genommen werden, weil in der praktischen Arbeit des Stadtteilvereins das vereinbarte Arbeitsprinzip Realität geworden ist: der Stadtteilverein und der Stadtteil laden übernehmen keine Aufgaben, die bereits an anderer Stelle sinnvoll und gut bearbeitet werden!

Deutlich geworden sind jedoch durch das Quartiersmanagement durchaus auch Schwächen oder Lücken in der bestehenden Stadtteilstruktur. So war beispielsweise die Zusammenarbeit einzelner Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit vielfach reduziert auf einen reinen Informationsaustausch. Eine Bündelung von einzelnen Ressourcen zur Lösung eines gemeinsam erkannten Problems fand meist nicht statt. Hier hat das Quartiersmanagement im Laufe der letzten Jahre immer wieder moderiert und unterstützt, gemeinsam nach Lösungen für allein nicht zu bewältigende Probleme zu suchen und damit zu einer Qualitätssteigerung der vorhandenen Angebote beigetragen.

Dort, wo deutlich geworden ist, dass keine Träger zur Lösung bestehender Probleme vorhanden waren, hat der Stadtteilverein selbst für die Bereitstellung entsprechender Angebote vor Ort gesorgt, aber auch dann wieder durch das Zurückgreifen auf Träger, die bereits gesamtstädtisch oder an anderer Stelle ähnliche Angebote bereithalten. Erst wenn dies nicht gelingen konnte, hat der Stadtteilverein selbst entsprechende Angebote initiiert.

### ***Wird Quartiersmanagement als neues Steuerungsinstrument durch Kommunen oder Unternehmen gebraucht und/oder missbraucht, und welche Entscheidungsstrukturen braucht das Quartiersmanagement?***

Die bisherigen Erfahrungen in Dransdorf haben deutlich gemacht, dass das Quartiersmanagement als Bindeglied zwischen dem Stadtteil und den ‚Entscheidern‘ unabdingbarer Strukturbestandteil ist und dann funktioniert, wenn alle Beteiligten von dieser neuen ‚Steuerungseinheit‘ profitieren können.

Das Quartiersmanagement in Dransdorf hat zum einen den Vorteil geboten, Informations-, Beteiligungs-, Aktivierungsaufgaben übernehmen zu können, die Kommunen und Wohnungsunternehmen deutlich entlastet haben. Auf der anderen Seite ist es „Sprachrohr“ für von der Bewohnerschaft entdeckte (manchmal auch nur vermutete) Versäumnisse der Entscheidungsträger und auch für neue Ideen. Es eröffnet damit die Chance, aufzuklären oder auch gewünschte Kurskorrekturen an bereits festgelegten Erneuerungsschritten vornehmen zu können.

Erfolge bei der gemeinsamen Lösungssuche und der Entwicklung und Umsetzung von gemeinsamen Verbesserungsvorschlägen haben das Vertrauen in diese neue Steuerungseinheit bei allen Beteiligten gestärkt.

Als wichtig hat sich die klare Definition des Handlungsrahmens für das Quartiersmanagement herausgestellt; dieser muss für alle Beteiligten immer wieder transparent gemacht werden.

Die Rollenverteilung zwischen den „Entscheidern“ auf kommunaler Ebene oder im Unternehmen und dem unabhängigen Quartiersmanagement als Sprachrohr und Vermittler für alle Beteiligten (nicht nur für die Bewohnerschaft) muss immer wieder deutlich gemacht werden. Das Quartiersmanagement würde gegenüber allen Beteiligten sein Vertrauen einbüßen, wenn es lediglich eine Legitimierungsfunktion für an anderer Stelle getroffene Entscheidungen ausüben müsste.

Die Verwaltung eines eigenen Stadtteilvereinsbudgets und ein Vorschlags-

und Mitspracherecht für die Vergabe von Mitteln im und für den Stadtteil ist zur Zeit auf die Dauer der Förderung durch das Landesprogramm beschränkt.

Die Aufgabe für die nächsten Jahre wird sein, den erarbeiteten Handlungsspielraum für das Quartiersmanagement auch nach Auslaufen der öffentlichen Förderung über das Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ zu sichern und das Quartiersmanagement selbst auf tragfähige Strukturen im Stadtteil zu übertragen.

**Brigitte Karhoff**

*Mitgeschäftsführerin von WohnBund-Beratung NRW, arbeitet seit Jahren rund um integrierte Stadtteil- und Siedlungserneuerungsprojekte*

# Stadtteile oder Stadtquartiere

## Charakterisierung der Orte der sozialen Ausgrenzung

Im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ sind die einzelnen Kriterien für die jeweilige Gebietsauswahl nicht festgelegt. Auch der „Leitfaden der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt““ in der zweiten Fassung vom 1.3.2000 bleibt in diesem Punkt recht allgemein. Gemeinhin wird davon ausgegangen, dass es bei den Programmgebieten um Stadtteile mit einer hohen Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und städtebaulichen und baulichen Defiziten geht. Können mit dieser allgemein gehaltenen Beschreibung einerseits die jeweiligen lokalen Besonderheiten berücksichtigt werden, so besteht andererseits die Gefahr der relativen Beliebigkeit bei der jeweiligen Auswahl, von Mitnahmeeffekten sowie die Schwierigkeit, die Wirksamkeit der eingeschlagenen Strategien zu überprüfen. Als zentrales Problem der bisherigen Maßnahmen erweisen sich die extrem unterschiedlichen Größen der für das Programm angemeldeten Gebiete: von unter 1000 Einwohnern bis zu (weit) über 50.000 Einwohnern.

### Die Fragestellung

Was sind Kriterien für die Gebietsauswahl von Projekten der sozialen Stadterneuerung? Was beinhaltet der Begriff „Quartier“ sachlich und räumlich im Sinne sozialer nachhaltiger Prozesse, der Partizipation und der Vernetzung? Können Mindest- und Maximalgebietsgrößen für Quartiersmanagement bzw. räumliche Zuschnitte von Projekten der sozialen Stadterneuerung definiert werden? Welche Verfahren und Entscheidungsprozesse beinhaltet eine Auswahl?

### 1. Das Herausbilden der Stadtteile

#### Arbeitsmärkte und Migration

Bevor ich zu den Kriterien für die Gebietsauswahl von Projekten der sozialen Stadterneuerung komme, möchte ich über die Ursachen für die soziale Stadterneuerung sprechen. Die Städte sind seit jeher Kristallisationspunkte von Zuwanderung oder Migration. In die Städte wurde der Wohnort verlegt, weil mit der Wanderung die Chance zu Arbeit verbunden war. Die Konzentration der Arbeit in den Städten ist der Auslöser für die Zuwanderung im 19. und 20. Jahrhundert. Die Zuwanderer wohnten in den Wohnquartieren, die für sie errichtet wurden, um mit ihnen Geld zu verdienen. Wohnquartiere, die niemals die besten Viertel der Stadt waren. Die Wohnungen waren klein, teuer und nicht selten mehrfach belegt.

In vielen Punkten unterscheidet sich nunmehr die Stadtentwicklung der

Vergangenheit von den Ausgangspunkten der sozialen Stadterneuerung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Kennzeichen städtischer Arbeitsmärkte ist der Arbeitsplatzabbau und nicht der Zugewinn. **Hoffnung** auf Arbeit ist immer mehr das alleinige Motiv für Migration, es gibt immer weniger Teilhabechancen.

#### Ambivalenz der Stadtentwicklung

„Die Produktivität einer Stadt im kulturellen und ökonomischen Sinn resultiert aus Arbeitsteilung, Spezialisierung und Kooperation. Zumindest kulturell bleibt dieser Differenzierungsprozess ein Privileg der Stadt. (...) Stadtkultur heißt vor allem, Ambivalenzen zu ermöglichen und Widersprüche, wo sie nicht aufgehoben werden können, bewusst auszuhalten.“<sup>1</sup>

Die Widersprüche der Stadtentwicklung sind einerseits Ausgangspunkt für die soziale und gesellschaftliche Entwicklung, andererseits aber Ausgangspunkt für ein erhebliches Maß an Abgrenzung. Diese Ambivalenz der Stadtentwicklung ist es, die uns heute über Quartiere der sozialen Stadterneuerung diskutieren lässt.

#### Funktionstrennung

Kennzeichen der Entwicklung der Städte im Zuge der Industrialisierung ist die Trennung der städtischen Funktion, in erster Linie die Trennung von Wohnen und Arbeit. In dieser Trennung begründet liegt auch die soziale Differenzierung der Stadt. Während

noch in den Gründerzeitvierteln das Wohnen, die Nahversorgung und das Arbeiten in unmittelbarer Nachbarschaft abgewickelt wurden, hat sich mit der weiteren Konzentration der Arbeit die räumlich funktionale und soziale Trennung in den Städten verstärkt. Zurück bleiben Quartiere des Wohnens – im besten Fall ausgestattet mit Versorgungseinrichtungen für den täglichen Bedarf – und zwar in einer sozial deutlich voneinander getrennten Funktionszuweisung.

#### Soziale Ungleichheit und Deregulierung

Die Ursache für das Herausbilden von problembeladenen Stadtteilen oder Stadtquartieren liegt in einer wachsenden sozialen Ungleichheit der Stadtbevölkerung bei einer gleichzeitiger Deregulierung der Wohnungsverversorgung, die selektive Wanderungsprozesse in den Stadtregionen fördert.

### 2. „Gettos ohne Mauern“

#### Charakterisierung der Orte der sozialen Ausgrenzung

Selbst die geliebten Gründerzeitviertel stehen uns heute als Abstiegsquartiere auf der einen Seite und als aufgewertete gut bürgerliche Quartiere auf der anderen Seite gegenüber. Damit aber nicht genug: die großen Wohnsiedlungen der fünfziger, sechziger und siebziger Jahre, die seinerzeit unter städtebaulich optimierten und sozial gemischten Idealvorstellungen entwickelt wurden, stehen heute einem anhaltenden sozialen Segregationsprozess gegenüber.

<sup>1</sup> Hartmut Häußermann, Walter Siebel, Neue Urbanität, Frankfurt 1987, S. 245

Das Wohnungsangebot im Geschosswohnungsbau – überwiegend öffentlich geförderter sozialer Wohnungsbau – beginnt das Ideal der sozialen Durchmischung aus sich heraus in Frage zu stellen. Die in die soziale Mischung seinerzeit integrierten gut bürgerlichen Bewohnergruppen beginnen zunehmend die Quartiere zu verlassen oder sich in einen deutlichen Widerspruch zu den dort wohnenden Mietern im Geschosswohnungsbau zu setzen.

Damit noch nicht angesprochen sind die räumlich funktional und sozial ausgegrenzten Quartiere und Stadtviertel, die in den sogenannten Gleisdreiecken oder an hoch belasteten Hauptverkehrsstraßen angesiedelt sind, kleine Viertel mit einer mehr oder weniger überschaubaren Anzahl an Wohnungen, kleine Stadtquartiere, die von der anderen Stadtgesellschaft höchstens noch im Vorbeifahren wahrgenommen werden.

### 2.1 Gebietstypen

Drei Gebietstypen als Orte der sozialen Ausgrenzung möchte ich benennen:

- die sog. Gründerzeitviertel – gemischt genutzte Altbauquartiere – die bis heute allen aufwertungsorientierten Sanierungsprozessen der Städtebauförderung zum Trotz, weiterhin die Quartiere der ärmeren Stadtgesellschaft darstellen;
- die Großwohnsiedlungen der 60er und 70er Jahre – ausschließlich dem Wohnen gewidmet – mit absinkendem Infrastrukturangebot, geringen Versorgungsstandards, geringem Angebot an baulichen Nischen und zunehmender sozialer Homogenität;
- die sozial homogenen Randquartiere sozial ausgegrenzter Bevölkerungsgruppen in in der Regel hoch belasteten aber wenig gefragten Lagen der Stadt.

Wenn auch der Projektberichterstattung zur sozialen Stadterneuerung zu entnehmen ist, dass überwiegend Projekte aus gemischt genutzten Altbauquartieren und Großwohnsiedlungen im Bundesprogramm gefördert werden, so wurden in Niedersachsen überwiegend Quartiere aus den sechziger und siebziger Jahren angemeldet.

### 2.2 Stadträumliche Abgrenzung

Die äußere Abgrenzung der Quartiere bekommt dann eine besondere Bedeutung, wenn insbesondere über die Städtebauförderung Eingangsvoraussetzungen für die Gebietsanmeldung formuliert werden, die eine formal einwandfreie Abgrenzung erfordern. Bekannterweise macht die soziale Segregation nicht vor den Toren eines Stadtteiles halt und ebenso nicht vor den Grenzen eines statistischen Bezirkes.

Dabei wäre es doch so einfach, eine äußere Abgrenzung entlang klarer Grenzlinien durchzuführen, zumal eine empirische Evaluation dann auch sehr viel einfacher ist, wenn ein statistischer Bezirk abzugrenzen ist, Gemeindeteile mit einer politischen Gemeinde identisch sind oder sich auf Ortsbeiratsbezirke beziehen. Dabei wissen wir alle, wie statistische Bezirke und Ortsbeiratsbezirke in der Regel der Wahlarithmetik dienen und nicht mit gewachsenen Strukturen übereinstimmen. Zumal soziale Ausgrenzung kaum formal oder quartiersbezogen abgehandelt werden kann.

### 2.3 Qualitative und quantitative Indikatoren

#### Qualitative Annäherung

Orte der sozialen Ausgrenzung sind nicht nur städtebaulich oder stadtstrukturell zu erkennen. Quartiere der „sozialen Stadt“ werden durch die soziale und kulturelle Aneignung der Stadtteile identifizierbar. Die Aneignung der öffentlichen Räume ist als ein Element der Abgrenzung aber auch der Begegnung wahrnehmbar (der Einkaufswagen in den Grünanlagen vielleicht?).

#### Quantitative Annäherung

In der Beurteilung der Antragstellung für die Aufnahme von Stadtteilen in das Förderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ werden quantitative Faktoren hoch bewertet, der Nachweis, dass dieser Stadtteil vorrangig ist.

Die Indikatoren sind bekannt:

- Arbeitslosigkeit,
- Anteil der Sozialhilfeempfänger,
- Bestand an Belegrechtswohnungen,

- Struktur der Wohnungsunternehmen und nicht zuletzt
- die Höhe des Ausländeranteils oder des vermuteten Anteils an sog. Aus siedlern.

### 3. Abgrenzung von Problemgebieten?

#### Das Beispiel Grone

Nehmen wir das Beispiel Grone, in dem wir als Planerwerkstatt 1 das Quartiersmanagement übernehmen. Göttingen Grone ist eine um das alte Dorf Grone gewachsene Siedlung mit statistisch betrachtet 12.000 Einwohnern im Jahre 2000. In diesem Stadtteil hat sich ein vielfältiges Leben entwickelt, das von der Ortsfeuerwehr über viele Sportvereine bis hin zu ausgeprägter politisch selbständiger Kultur reicht. In diesem Stadtteil wurden in den 60er und 70er Jahren zwei wenig zusammenhängende Quartiere im öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbau errichtet, seinerzeit dem planerischen Leitbild zur Schaffung eines attraktiven, gemischt genutzten Wohnquartiers folgend. Nachdem in den ersten Jahren dieses Ziel, bis hin zur Anmietung der größeren Wohnungen durch studentische Wohngemeinschaften, tatsächlich entsprechend den städtebaulichen und wohnungspolitischen Zielen erreicht wurde, hat sich in den neunziger Jahren in diesen beiden Quartieren eine Abwärtsspirale entwickelt. Im zentralen Bereich wohnen etwa 5.000 Einwohner, also weniger als die Hälfte der Einwohner des Ortsteiles Grone. Der Stadtteil hat in der gesamtstädtischen Wahrnehmung ein negatives Image.

Die Einwohner aus dem Sanierungsgebiet und des Ortsteiles Grone mit seinem Ortsrat, in dem nur wenige Bewohner aus dem Sanierungsgebiet Mitglieder sind, setzen sich für eine Verbesserung des Stadtteil-Images ein und haben sich in Übereinstimmung mit der Stadt aktiv des Themas soziale Stadterneuerung als Möglichkeit zur Aufwertung ihres Stadtteiles angenommen.

Für eine soziale Stadterneuerung und auch ihren Erfolg liefert der Stadtteil Grone die äußerer Abgrenzung mit dem innenliegenden Problemen eines sozial nicht mehr stabilen Wohn-

quartiers Alt-Grone bzw. Grone-Süd. Aufgrund der formalen Gesichtspunkte der notwendigen Abgrenzung eines Sanierungsgebietes wird allerdings das Programm Soziale Stadt nur im Kernbereich mit dem Wohnungsbau aus den 60er und 70er Jahren zum Tragen kommen.

Damit kommen wir zu dem Problem nicht der äußeren Abgrenzung der Quartiere sondern zur Diskussion über die Grenzen und Chancen der funktionsgemischten Quartiere der 60er und 70er Jahre.

Aber eine ähnliche Soziale Differenzierung finden wir auch in den Grün-

Grundbuch. Spätestens mit dem Sanierungsvermerk wird allen Eigentümern im Gebiet deutlich, dass sich hier die öffentliche Hand einmischet. Statt auf Integration zu setzen, wird eine Diskussion über die Gründe der Stadterneuerung bereits vor Beginn der Sanierung begonnen, die aus der Sicht der Einfamilienhausbesitzer eine deutliche Schuldzuweisung an die öffentliche Hand enthält („Warum soll ich Einschränkungen hinnehmen, der ich für das soziale Problem nicht verantwortlich bin? ...“).

Durch formale Abgrenzung wird ein Sanierungsziel infrage gestellt. Der Sinn der förmlichen Abgrenzung eines Sanierungsgebietes liegt in der klassischen Städtebauförderung begründet, die sich zum Ziel gesetzt hatte, die hohen Investitionen der öffentlichen Hand in die Stadterneuerung von den Eigentümerinnen und Eigentümern zurück zu erhalten, die von der Bodenwertsteigerung profitieren. Es stellt sich die Frage, ob im Rahmen der „Sozialen Stadterneuerung“ mit dem geringen Mitteleinsatz, der absehbar nur erreicht werden wird, ein derartiger formaler Aufwand mit entsprechenden sozialen Abgrenzungsreaktionen sinnvoll ist?

Es ist die Aufgabe der „Sozialen Stadterneuerung“, „Brücken zu bauen“, Kooperative Kräfte aus dem gesamten Stadtteil zu sammeln, die bereit sind, ihre Energie für integrative Arbeit in den Stadtteil abzugeben. Gerade in gemischten Quartieren mit stark durchmischten Wohnungsteilmärkten sind auch die Anwohner aus eigentumsorientierten Wohnungen aufzufordern, ein zusätzliches soziales Engagement zu entwickeln und nicht in Abgrenzung zu verharren.

Dieser Ansatz wurde zum Beispiel in Hannover-Vahrenheide praktiziert, wo unter Beratung des IWS die Wohnungsgenossenschaft VASA eG gegründet wurde, die in einem achtgeschossigen Hochhaus 32 Wohnungen als neu gegründete Genossenschaft übernommen hat. Die Hauptakteure der Wohnungsgenossenschaft kommen überwiegend aus den angrenzenden Einfamilienhausgebieten. Sie wollen sich dafür einsetzen, dass ihr Stadtteil insgesamt in der Stadt besser angesehen wird.



Groner Ansichten

Das Beispiel stärkt die These, dass eine formale Abgrenzung aus Gründen der förmlichen Städtebauförderung zur äußeren Abgrenzung wenig hilfreich ist. Das Problem ist zunächst die soziale Ausgrenzung eines ganzen Stadtteils aus der Stadtöffentlichkeit („Ach, du wohnst in Grone?...“).

Mit einer Abgrenzung oder der Identifikation eines Stadtteils aus statistischen Gründen aber wird der Ort als Ausgegrenzter bestätigt: Mittel zur sozialen Stadterneuerung möchten einige Stadtteile in Niedersachsen nicht unter dem Titel als Quartiere der sozialen Stadterneuerung erhalten. Sie befürchten, mit diesem Titel einen weiteren Abstieg, eine weitere soziale Diskriminierung zu erhalten (Hildesheim Drispensedt: Stadtteil im Aufwind).

Und es kann sich noch zuspitzen, wenn in den Ortsteilen eine Diskussion darüber anfängt, dass wir nur noch so lange Stadtteile der sozialen Stadterneuerung bleiben, „bis der Anteil an Aussiedlern und Ausländern gezielt abgebaut ist“.

derzeitquartieren mit den Straßen der Lehrer oder den Straßen der Eigentümer – der Besitzer von Eigentumswohnungen –, die nicht selten in unmittelbarer Nachbarschaft zu den „Straßen der Hinterhöfe“ stehen.

#### 4. Innere Differenzierung

Die innere Abgrenzung durch Begriffe wie „die in den Mietwohnungen“ und/oder „die aus den Einfamilienhäusern“ umschrieben, diese innere Abgrenzung, kann in gemischten Wohnquartieren der 60er und 70er Jahre zu einem Problem werden, das das Ziel der sozialen Stadterneuerung in Frage stellt.

Aufgrund der Förderrichtlinien z.B. des Landes Niedersachsen wird eine förmliche Festsetzung des Sanierungsgebietes gefordert, das Fördermittel aus der Städtebauförderung erhält. Mit der förmlichen Festsetzung des Sanierungsgebietes greifen die besonderen bodenrechtlichen Bestimmungen des BauGB einschließlich der Eintragung eines Sanierungsvermerkes in das

## 5. Zusammengefasst

Stadtteile haben vor allem eine historische Dimension, und die findet sich wieder in kultureller, sozialer, ökonomischer, baulich-räumlicher und städtebaulicher Wahrnehmung und Identität.

Indikatoren und Grenzziehungen zur Definition der Abwärtsspirale können nur Annäherungswerte darstellen und sollten nicht missbraucht werden. Der

Versuch einer kleinräumigen Definition von Quartieren zur Identifizierung der reinen „Probleme“ fördert die soziale Abgrenzung und ist damit in der Regel kontraproduktiv.

Soziale Stadterneuerung ist an der Verbesserung der Wahrnehmung des Stadtteils von innen und von außen zu messen und hat sich Projekten der städtebaulichen und baulichen Wahrnehmung bis hin zu Beschäftigung,

Integration und Kommunikation zu widmen. Förmliche Abgrenzungen und Bindungen sind zu vermeiden.

Klaus Habermann-Nieße, *Institut für Wohnpolitik und Stadtökologie; Planerwerkstatt*

*Für die Erfolgskontrolle von Maßnahmen des Bund-Länder-Programms – sei es nach außen (Legitimation), sei es zur internen Überprüfung der eingeschlagenen Handlungsstrategien (Sinn, Wirksamkeit) – ist eine möglichst differenzierte Qualifizierung des Gebietes Voraussetzung. Was also ist – ggf. auch bei einer Erarbeitung von entsprechenden Richtlinien – zu beachten?*

- Offensichtlich ist die räumliche Ausdehnung und die Einwohnerzahl nur ein Kriterium, bei dem allerdings sinnvollerweise Mindest- und Maximalgrößen definiert werden sollten; die Vorgabe von Durchschnittsgrößen erscheint demgegenüber weniger geeignet. Sinnvoll ist auch eine (an die frühere Sanierungspraxis angelehnte) Unterscheidung von Untersuchungsfeld und (ggf. kleinerem) Handlungsfeld.
- Schwieriger ist die Vorgabe von qualitativen Kriterien, mit denen die Problematik des jeweiligen Gebietes wie aber auch seine Entwicklungspotenziale spezifiziert werden sollen. In der bisherigen Praxis und Diskussion herrscht die Akzentsetzung auf sogenannte quantitative Kriterien vor, wie etwa überdurchschnittliche Zahl von Sozialhilfeempfängern, ausländischen Haushalten etc. Oftmals übersehen wird dabei, dass es sich bei allen gewählten Merkmalen um qualitative Aussagen handelt, der Unterschied somit eher darin besteht, ob die gewählten Indikatoren einfach oder schwieriger – oder unter Umständen überhaupt nicht – quantifiziert werden können. Auch muss eine überdurchschnittliche Konzentration z. B. von Sozialhilfeempfängern und erst recht von ausländischen Haushalten nicht per se ein Indikator für sozial-räumlichen Entwicklungsbedarf sein. Vielmehr sind immer die lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen.
- Dieser Anspruch setzt komplexe soziale und räumlichen Analysen voraus und damit auch Qualifikationen in den entsprechenden Methoden. Ein derartiger Standard in den anzuwendenden Untersuchungsverfahren darf jedoch nur als fachlicher Standard verstanden werden, nicht als Standardisierung der örtlichen Untersuchungen selbst!
- Ein zentrales Problem in der bisherigen Praxis besteht darin, dass die Aufnahme eines Gebietes in das Bund-Länder-Programm in der Regel eine Überbetonung seiner Probleme nahelegt bzw. voraussetzt, also eine politisch aufgezwungene Stigmatisierung des Gebietes. Dieser Tendenz sollte durch die Analyse und Betonung auch der Potenziale der entsprechenden Sozialräume entgegengewirkt werden. Damit ist offensichtlich eng verbunden die entscheidende Frage, wer derartige Kriterien entwickelt und! über sie entscheidet?
- Die Bewertung eines oder mehrerer Stadtteile „mit besonderem Entwicklungsbedarf“ geschieht immer in Relation zur gesamtstädtischen Situation, und in dieser kommen auch überregionale Strukturen zum Ausdruck (arme Städte, reiche Städte; Wirtschaftsstruktur). Auch dieser Zusammenhang verbietet eine vorschnelle Pauschalierung von Stadtteilindikatoren.
- Die entscheidende Grundlage für die Differenzierung von Kriterien der Gebietsauswahl ist die Definition und Konkretisierung der Ziele und Zeitschritte der Handlungsstrategien im Rahmen der allgemeinen Programmorientierung. Als Programm-Vorgabe kann – und sollte – hier eine weitest mögliche Detaillierung verlangt werden. Zugleich lässt diese Detaillierungsebene die Berücksichtigung der jeweiligen lokalen Besonderheiten zu. Auch hier bleibt die zentrale Frage: Wer ist an der Entwicklung und Entscheidung der Ziele und der darauf ausgerichteten Handlungsstrategien beteiligt?

## Qualifikationen und Kompetenzen des Quartiersmanagements

*In den traditionellen Ausbildungsgängen wird für die umfassende Qualifikation von Quartiersmanagement noch nicht ausgebildet. Dies zeigen die jeweils ‚einseitigen‘ Ausbildungen der an der wohnbund-Umfrage Beteiligten, dies zeigt die Nachfrage nach Fort- und Weiterbildungsangeboten zu Quartiers- bzw. Stadtteilmanagement.*

*Grundsätzlich ist die Qualifikations-Orientierung eines ernst gemeinten Verständnisses von integriertem Quartiersmanagement klar: Es handelt sich um die Bündelung von bislang jeweils eigenständigen beruflichen Profilen, insbesondere der Sozialwissenschaften und sozialen Arbeit, Betriebswirtschaft, Planung und Architektur. Ernst gemeintes Verständnis deshalb, weil unter dem Begriff ‚Integriertes Quartiers-/Stadtteilmanagement‘ durchaus auch alter Wein in neuen Schläuchen angeboten wird und damit die Gefahr besteht, dass der so wichtige Integrations-Anspruch zum Schlagwort verkommt. Was bedeutet das konkret?*

### Neue Perspektive der Agenda 21

Armut und Benachteiligungen in den Wohn- und Lebensbedingungen sind langwierige Probleme der sozialen Stadtentwicklung, die sich Interventionsversuchen immer wieder hartnäckig widersetzt haben. Angesichts einer langen Tradition der Erfolglosigkeit neigen professionelle Akteure dazu, neue Programme und Konzepte zu entwickeln. Die Erfindung neuer Instrumente ist aber Etikettenschwindel, wenn die neuen Ansätze nur ‚alten Wein in neuen Schläuchen‘ repräsentieren. Denn in der Regel wird nicht hinterfragt, ob die professionellen Kompetenzen überhaupt ausreichen, die alten wie die neuen Programme und Instrumente wirkungsvoll zum Ziel zu führen.

Den Blick darauf hat das ‚moderne Orakel‘ der Dokumente von der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (1992 in Rio de Janeiro) geöffnet, die mit der Bezeichnung „Agenda 21“ nicht nur einen geheimnisvollen Namen tragen, sondern – wie das antike Orakel – eine „Weissagung“ darstellen. Darin wird deutlich gemacht, dass es nicht ausreicht, allein Ziele und Grundpfeiler einer nachhaltigen Entwicklung zu entwerfen. Es ist genauso wichtig für die wirksame Umsetzung, die Rolle wichtiger sozialer Gruppen zu stärken. Große Erwartungen werden in der Agenda 21 deshalb an die wissenschaftlich und technisch ausgebildeten Fachleute gerichtet, die mit ihren alltäglichen Entscheidungen auf öffentlichen und privaten Managementebe-

nen Tendenzen einer nachhaltigen Entwicklung begünstigen oder behindern können (vgl. BMUNR 1992, 238 ff.). Im Blick stehen Frauen und Männer, die als Ingenieure, Architekten, Industriedesigner, planende und dienstleistende Professionelle, soziale und kulturelle Umsetzer von Maßnahmen, Juristen, Verwaltungsfachleute und politische Entscheidungsträger tätig sind. Es ist ein roter Faden der Agenda 21, unter ihnen die Kommunikation zu verbessern, damit sie zu integrierten, multidisziplinären Handlungsansätzen gelangen können. Insbesondere auf lokaler und regionaler Ebene sollen Kooperationsstrukturen entwickelt und Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen geknüpft werden. Daneben wird aber auch betont, dass günstigere Voraussetzungen und eine Verbesserung der Aus- und Fortbildung geschaffen werden müssen.

### Vernachlässigung der Qualifikation professioneller Akteure in der sozialen Stadterneuerung

Es ist kennzeichnend für die Erfindungen der sozialen Stadterneuerung im Laufe der 90er Jahre, dass die Perspektive der Aus- und Fortbildung vernachlässigt wurde. Die Innovationen zielten allein auf die transdisziplinäre Integration einzelprofessioneller Handlungskonzepte, ohne zu berücksichtigen, ob die beteiligten Akteure auch über die dafür notwendigen Kompetenzen verfügen.

Bereits 1993 hatte das Bundesland Nordrhein-Westfalen die nachhaltige

Stadtteilentwicklung auf ihre Fahnen geschrieben und das Förderprogramm für „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ aufgelegt, die im Hinblick auf ihre Sozialstruktur, auf den baulichen Zustand, auf die Qualität der Wohnungen, des Wohnumfeldes und der Umwelt sowie im Hinblick auf das Arbeitsplatzangebot überfordert sind (vgl. MSKS 1998). Integriert wurden in dem Programm Strategien der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, der Wirtschaftsförderung und lokalen Ökonomie, der Stadterneuerung und des Wohnungsbaus, des Umweltschutzes und der Ökologie, der Stärkung sozialer und kultureller Infrastruktur, des Aufbaus sozialer und kultureller Netzwerke, der Integrationspolitik für das Zusammenleben von Einheimischen und Migranten, der Vernetzung von Schulen im Stadtteil mit Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit, der stadtteilbezogenen Gesundheitsförderung, der Kriminalprävention und des Stadtteilmarketings mit Imagekampagnen. Das Qualifikationsprofil der professionellen Akteure, die dieses komplexe Konstrukt sozialraumorientiert umzusetzen haben, fand keine vergleichbare Beachtung. Es entspricht meistens unverändert dem Wissens- und Erfahrungsstand vor der Programmimplementation, so dass die Akteure teilweise in eigener Initiative städteübergreifend „lernende Netzwerke“ bilden, um ihre Kompetenzen an das neue Anforderungsniveau anpassen zu können. Auch die Programmbegeleitung und Programmevaluation des NRW-Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ kon-

zentrierte sich auf die strukturelle Ebene der Ziele und Handlungsschwerpunkte, der Organisations- und Kooperationsstrukturen und auf die Managementinstrumente (vgl. ILS 2000). Aber es wurde „auf die herausragende Bedeutung der Person des Stadtteilmanagers bzw. der Stadtteilmanagerin und ihrer beruflichen Qualifikation hingewiesen“ (ebd., 72). Der Evaluationsbericht hebt dabei „kommunikative Kompetenzen“ besonders hervor.

Seit 1999 findet das Modell der integrierten Handlungskonzepte – angestoßen durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ – bundesweit Anwendung (vgl. Becker et al. 1998). In der Programmrhetorik wird von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ gesprochen, die in Folge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen (vgl. DIFU 1999a; 1999b). Es handelt sich einerseits um innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität, aus denen ökonomisch aufstrebende jüngere Haushalte abwandern und Haushalte mit sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie mit geringem Integrationsvermögen nachrücken. Andererseits handelt es sich um große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender Infrastruktur. Auch hier geht das Programm von einer veränderten Handlungs- und Kooperationspraxis aus, ohne zu fragen, ob die professionellen Akteure dies auf Antrieb auf der Grundlage der vorhandenen Wissens- und Aktionspotenziale leisten können. Auf dem Impulskongress „Quartiersmanagement“ im Oktober 2000 in Leipzig wurde erstmals thematisiert, dass sich mit dem Programm „Soziale Stadt“ auch ein neues Qualifikationsprofil herausbildet. Als Fazit der Tagung wurde formuliert: „Stadtteilmanager müssten regelmäßig fortgebildet werden und in Austausch treten, um interdisziplinäre Sichtweisen zu schulen und Interesse für Handlungsfelder zu wecken, die nicht zu ihren

originären Ausbildungsgebieten gehören“ (DIFU 2001, 71).

Offensichtlich weisen die aktuellen Programme der sozialen Stadterneuerung das Defizit auf, dass Qualifizierungsprojekten für die Zielgruppen in den überforderten Stadtteilen ein hoher instrumenteller Stellenwert eingeräumt wird, ein analoger Bedarf für die professionellen Akteure der Programmumsetzung allerdings nicht rechtzeitig erkannt worden ist.

### **Exploration der Forschungsstelle Sozial+Raum+Management an der Fachhochschule Köln**

Dieses Defizit griff der Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Köln im Jahr 2000 auf und richtete die Forschungsstelle „Sozial+Raum+Management“ ein. Es sollen Aus- und Weiterbildungsmodulare für die Professionalisierung des Stadtteil- und Quartiersmanagements erarbeitet werden, um einerseits den Studierenden eine bestmögliche, den Anforderungen der Praxis entsprechende Ausbildung zuteil werden zu lassen und um andererseits den Akteuren der sozialen Stadterneuerung Weiterbildungsangebote und Aufbaustudienmöglichkeiten bieten zu können. Die Forschungsstelle gehört zum Studienschwerpunkt „Sozialmanagement“. Das Lehrkonzept soll auf die Schnittstellen zwischen der traditionellen fachlichen Arbeit der einzelnen Professionen und den sozialräumlichen Managementaufgaben zugespielt werden. Aus Sicht der sozialen Arbeit werden dabei vor allem die fachlichen Standards der Stadtteilarbeit, der Gemeinwesenarbeit und der Sozialplanung fortgeschrieben. Mit dem Fachbereich Architektur der Fachhochschule Köln wird darüber hinaus gegenwärtig die Entwicklung eines ressortübergreifenden Masterstudienganges beraten, der ein integriertes Qualifikationsprofil sowohl für städtebauliche als auch für sozialpädagogische/-arbeiterische Professionelle anbietet.

Bevor curriculare Konzepte zertifizierter Angebote oder eines entsprechenden Bachelor- / Masterstudienganges vorgelegt werden können, ist die empirische Untersuchung des Qualifikationsniveaus und die Ableitung

des Qualifikationsbedarfs notwendig (vgl. Schubert 2000a). Dies erfolgt im Rahmen des BMBF-Forschungsprojekts „Integriertes Stadtteilmanagement: Handlungsgrundlagen für Management und Organisation der sozialen Stadterneuerung“. Im Herbst 2000 wurde eine erste Exploration durchgeführt, um zu ermitteln, was die an der sozialen Stadterneuerung beteiligten Professionen genau leisten und welche Qualifikationsprofile sie besitzen (vgl. Spieckermann 2001).

Es wurden zuerst 13 Akteure nach einem Leitfaden befragt, die im Stadtteilmanagement oder in der Administration von 12 nordrhein-westfälischen Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf engagiert sind. Anschließend wurde im Kölner Stadtteil Vingst eine Fallstudie durchgeführt: In einem moderierten workshop mit dem lokalen Akteursnetzwerk, das vom Pfarrer über die Vertreter/innen der Stadtplanung/Stadtentwicklung, die Akteure der Gemeinwesenarbeit und der Sozialverwaltung und über Professionelle des Interkulturellen Dienstes und des Wohnungsamtes bis zu engagierten Bürgerinnen und Bürgern reichte, wurde das Bedarfsprofil für ein Quartiersmanagement in der Falksiedlung erarbeitet.

Die Falksiedlung besteht aus einer Zeilenbebauung der 30er Jahre im Norden und aus Laubenganghäusern der 50er Jahre im Süden. Die insgesamt 620 Wohnungen dienen seit den 60er Jahren wechselnden Eigentümern als Spekulationsobjekt. Die Mieterstruktur wird von einer Konzentration einkommensschwacher und türkischer Haushalte geprägt. Der Wohnungsbestand wurde in den 90er Jahren im Rahmen einer förmlichen Sanierung modernisiert. Der aktuelle Eigentümer der Siedlung ist die Gesellschaft der Falk-Immobilien. Nach Abschluss der Sanierung begann die Immobiliengesellschaft mit dem Verkauf des Wohnungsbestandes. Unter den Käufern sind überdurchschnittlicher Weise türkische Migranten, die als BGB-Gesellschaften die angestammte Mieterschaft unter Verweis auf Eigenbedarf aus den Wohnungen klagten. Dies hat zu einem starken Konflikt in der Falksiedlung geführt, zu dessen Dämpfung und Lösung ein Quartiersmanagement beitragen soll.

Sowohl die Befragungen als auch der Fallstudienworkshop verdeutlichen: Die soziale Stadterneuerung muss in den jeweiligen Stadtteilen und Quartieren ganz individuell auf die besondere Ausgangssituation und die konstatierten Problemlagen zugeschnitten werden. Deshalb kann es auch für das Stadtteil- und Quartiersmanagement kein allgemeines Anforderungsprofil sondern nur ortsspezifische Profile geben. Die genaue Betrachtung des Akteursnetzwerkes der Fallstudie in Köln-Vingst vermittelt, dass das Stadtteil- und Quartiersmanagement nicht primär als Aufgabe einzelner Akteure aufgefasst werden darf sondern ein sozialräumliches Handlungssystem bildet.

In der Fallsiedlung sind bereits alle professionellen Akteure in der Arbeit an den lokalen Problemen engagiert, aber ihre Kapazitäten sind erschöpft und ihre Kompetenzen begrenzt, so dass für das ‚Missing Link‘ ein/e Quartiersmanager/in gebraucht wird. Auch wenn die „Stadtteilmanager/in“ oder „Quartiersmanager/in“ zentrale Entwicklungs-, Koordinations- und Vernetzungsaufgaben in einem solchen System wahrnimmt, kann das Anforderungs- und Kompetenzprofil nicht auf sie beschränkt werden. Der neue Managementakteur kann nicht als ‚Super(wo)man‘ agieren, auf den alle ungelösten Probleme abgeladen werden. Für den Erfolg der sozialen Stadterneuerung in einem Quartier oder Stadtteil ist im Gegenteil das gesamte Geflecht der beteiligten Akteure verantwortlich (vgl. z. B. die Tandemmodelle, bei denen soziale und städtebauliche Akteure im Quartier eng zusammenarbeiten).

Daher muss das örtliche Akteursnetzwerk die Vielzahl der an den einzelnen Positionen notwendigen Kompetenzen als „lernende Organisation“ ausbauen. Es geht beim Stadtteil- und Quartiersmanagement somit nicht um die Qualifikation eines einzelnen Akteurs, sondern um die systemische Fort- und Weiterbildung aller beteiligten Akteure. Der Qualifikationsbedarf darf dabei nicht von der Aufbau- und Ablauforganisation sowie von den institutionalisierten Kooperationsstrukturen des Stadtteil- und Quartiersmanagements losgelöst betrachtet werden. (Damit die Kompetenzentwicklung nachhaltige Effekte auf die Stadtteil-

entwicklung und ihre professionellen Träger zeigen kann, ist es erforderlich, für das Stadtteil- und Quartiersmanagement nicht temporäre Parallelstrukturen aufzubauen, sondern das Management weitgehend in die vorhandenen Strukturen zu integrieren.) Aus den Fördermitteln der sozialen Stadterneuerung muss folglich ein Budget für die Qualifizierung der professionellen Akteure bereit gestellt werden. Dazu sind Qualifikationsziele im Prozess zu formulieren und im weiteren Verlauf die Zielerreichung zu evaluieren.

Nach den Ergebnissen der Exploration lassen sich in dem Netzwerk der sozialen Stadterneuerung drei Typen von Akteuren unterscheiden:

- (1) **Schlüsselpersonen** – meistens mit Verwaltungs- und Koordinationserfahrung, die als „Stadtteilmanager/innen“ oder „Quartiersmanager/innen“ bezeichnet werden und für das Management der örtlichen Handlungsprogramme auf der operativen Ebene verantwortlich sind. Daneben gibt es
- (2) **Projektakteure**, die einzelne Maßnahmen und Bausteine der Handlungskonzepte auf der operativen Ebene realisieren und damit für das Erreichen von Einzelzielen und einzelner Zielgruppen Verantwortung tragen. Und schließlich sind noch
- (3) **Unterstützungsakteure** zu nennen, die als Kommunalpolitiker/innen, Wirtschaftsvertreter/innen oder institutionelle Rollenträger das lokale Handlungsfeld auf Leitungs- und Einflusssebenen sichern.

Das multiprofessionelle Geflecht wird auf der operativen Ebene vor allem von Architekten/innen, Stadt- und Raumplaner/innen sowie von Sozialarbeiter/innen und Sozialpädagogen/innen geprägt. Im Quartiersmanagement sind aber auch andere Berufsgruppen wie Verwaltungsfachleute, Lehrer/Pädagogen/innen, Geographen/innen und Sozial-/Geisteswissenschaftler/innen zu finden; das Spektrum reicht bis hin zu Ethnologen/innen und Kulturwissenschaftlern/innen. In der Befragung wurde durchgehend darauf verwiesen, dass die im jeweiligen Studium erworbenen Kenntnisse und Kompetenzen für die Praxis in der sozialen Stadterneuerung wenig hilfreich sind. Das besondere Erfahrungswissen im Stadtteil- und Quartiersmanagement gewinnen die

meisten deshalb durch „training on the job“. Als besonders relevant haben sich dabei herauskristallisiert:

- (1) **Methodenkenntnisse** wie Moderation, Methoden der aktivierenden Befragung, Methoden der empirischen Sozialforschung, Präsentationsmethoden und Methoden der Informationsverarbeitung (EDV) und
- (2) **soziale Schlüsselkompetenzen** (soft skills) wie Empathie, Flexibilität, Teamfähigkeit, Kontaktfreudigkeit, Belastbarkeit, Konfliktfähigkeit, Zielstrebigkeit und Entscheidungsfreude, aber auch
- (3) **fachliche und professionelle Kompetenzen** der Kommunikation, Beratung und Verhandlung, der Koordination und Vernetzung, der Organisation und Steuerung sowie der Planung und Konzeptentwicklung.

#### **Qualifikationsprofil für das Stadtteil- und Quartiersmanagement als örtliches Handlungsfeld**

Nach den Explorationsergebnissen bildet das örtliche Handlungsfeld des Stadtteil- und Quartiersmanagement im Allgemeinen einen Ring von vier Aufgabenbereichen: Es geht (1) um die **Aktivierung** der Bewohnerinnen und Bewohner, (2) um die **Initiierung** von Projekten nach den Zielen des örtlichen Handlungskonzeptes, (3) um die **Koordination** von Aktivitäten, Projekten und Akteuren im Quartier und (4) um die Förderung und Stärkung der (endogenen) lokalen Ökonomie. (Abb. 1, nächste Seite).

Diese Aufgabenbereiche stehen in Bezug zu vier Umsetzungsinstrumenten: (1) Für die Bewohneraktivierung und die Koordination im Quartier werden die Beteiligungsinstrumente der Foren, der Konferenzen und der Workshops angewandt. (2) Um die Bewohneraktivierung mit der Initiierung von Projekten in einen Zusammenhang zu bringen, kommt das Instrument der örtlichen Anlaufstelle – in der Regel als Stadtteilbüro – zur Anwendung. (3) Der Kontext von Förderung der lokalen Ökonomie und Entwicklung entsprechender Projekte erfordert die Praxis des Instruments des Stadtteilbudgets bzw. Quartierfonds. (4) Und eine weitere Synthese der Aufgabenbereiche weist auf das



Abb. 1 Aufgabenbereiche und Instrumente im Handlungsfeld des Stadtteil- und Quartiersmanagements

Instrument der Evaluierung und Fortschreibung des lokalen Handlungsprogramms.

Um diese Aufgabenbereiche und Instrumente des Stadtteil- und Quartiersmanagement erfolgreich zu bewältigen, ist ein komplexes Qualifikationsprofil zu entwickeln. Es muss sich nicht bei einem zentralen Akteur bündeln, sondern systemisch-arbeits- teilig im lokalen Akteursnetzwerk verfügbar sein. Der Kanon umfasst folgende Kompetenzen (vgl. Abbildung 2):

(1) Allgemein sind die Schlüsselqualifikationen (Soft Skills) zu entwickeln. Darüber hinaus müssen die Akteure über Kenntnisse der Öffentlichkeitsarbeit (Public Relation) verfügen, weil eine gelungene Kommunikation in der lokalen Öffentlichkeit einen zentralen Erfolgsfaktor der sozialen Stadterneuerung darstellt. Dabei sind milieuspezifische Kommunikationsformen besonders zu beachten (z. B. interkulturelle Kommunikation mit Migrantenvölkerung). Verstärkt werden auch Kenntnisse im Controlling gefordert. Die Projekte und Maßnahmen müssen in einem Berichtswesen zuverlässig

dokumentiert, evaluiert und auf ihre Effektivität geprüft werden können. Es gehört zum Grundverständnis im Stadtteil- und Quartiersmanagement, wie Controllingdaten ausgewertet und verwendet werden können. Als unabdingbar wird zudem eine hinreichende Anwenderkompetenz im Bereich der EDV angesehen, um das komplexe Wissen über das Quartier, über Akteure und über Maßnahmen zu verwalten. Neben Datenbanken und Tabellenkalkulation gehören dazu der Umgang mit Präsentationsprogrammen und die Nutzung von Internetseiten, evtl. auch die Gestaltung von eigenen Web-Sites im Internet. Schließlich wird der Bedarf an Kenntnissen der Qualitätssicherung hoch eingeschätzt. Denn von allen professionellen Akteuren des Stadtteil- und Quartiersmanagement muss eine qualitativ hochwertige Arbeit erbracht werden. Voraussetzung ist die ortsspezifische Klärung, was im Einzelfall unter Qualität zu verstehen ist und eine kontinuierliche Dokumentation der Qualitätsentwicklung.

(2) Um die Ziele der Bewohneraktivierung und der Beteiligungsinstrumente

erreichen zu können, sind besondere Kompetenzen erforderlich. An zentraler Stelle werden kommunikative Fähigkeiten genannt. Die Akteure des Stadtteil- und Quartiersmanagements sollen in der Lage sein, mit Menschen unterschiedlicher Positionen und unterschiedlicher sozialer Milieus zu kommunizieren; die Kommunikation soll vor allem zielgerichtet und verbindlich sein. Es ist wichtig, Absprachen treffen und Informationen austauschen zu können, denn mangelnde, informelle und unzureichende Vereinbarungen sowie Informationen können einen hohen zusätzlichen Zeit- und Arbeitsaufwand erzeugen, wenn Versäumnisse ausgeglichen werden müssen. Hervorgehoben werden auch Methoden der qualitativen Sozialraumanalyse, die tiefschärfer ausfallen und näher an den Lebenswelten der Bewohnerschaft sind als die quantitativ-statistischen Sozialraumanalysen. Denn detaillierte Milieu- und Zielgruppenkenntnisse sind eine Voraussetzung, um die geeigneten Beteiligungsmethoden auswählen zu können. Gerade den Beteiligungsmethoden wird ein kontinuierlicher Fortbildungsbedarf zugeschrieben.

ben, weil sich mit dem sozialen Wandel in den Milieus und Lebenswelten auch die Erreichbarkeit der Bewohner/innen fortwährend verändert. Besonderes Augenmerk ist Mediations-techniken zu widmen, weil in vielen Quartieren spezielle interne Konfliktslagen vorliegen.

(3) Die Erfüllung des Ziels, wirkungsvolle Projekte im Quartier zu initiieren, erfordert ebenfalls ein breites Potenzial

und Standards nicht oder unzureichend informiert sind bzw. diese nicht mit tragen, können keine qualitativ hochwertige Arbeit leisten. Des Weiteren werden Kenntnisse im Sozialmarketing und Fundraising / Sponsoring gewünscht. Das Wissen um die Finanzierung und Ressourcensteuerung von Projekten lässt nach Ansicht der befragten Akteure vor Ort immer noch zu wünschen übrig. Dabei ist eine dezentrale Ressourcenverantwortung

tenwirtschaft“ (Schwarzarbeit) im Geflecht von öffentlicher Wirtschaft, Erwerbswirtschaft und der privaten Haushaltswirtschaft reicht. Von den Akteuren wird in diesem Kontext oft auf – für eine wirkungsvolle Gewerbe- und Wirtschaftsberatung – unzureichende Rechtskenntnisse verwiesen.

(5) Auch für den Aufgabenbereich der Koordination im Quartier lassen sich Kompetenzen als Voraussetzung auf-

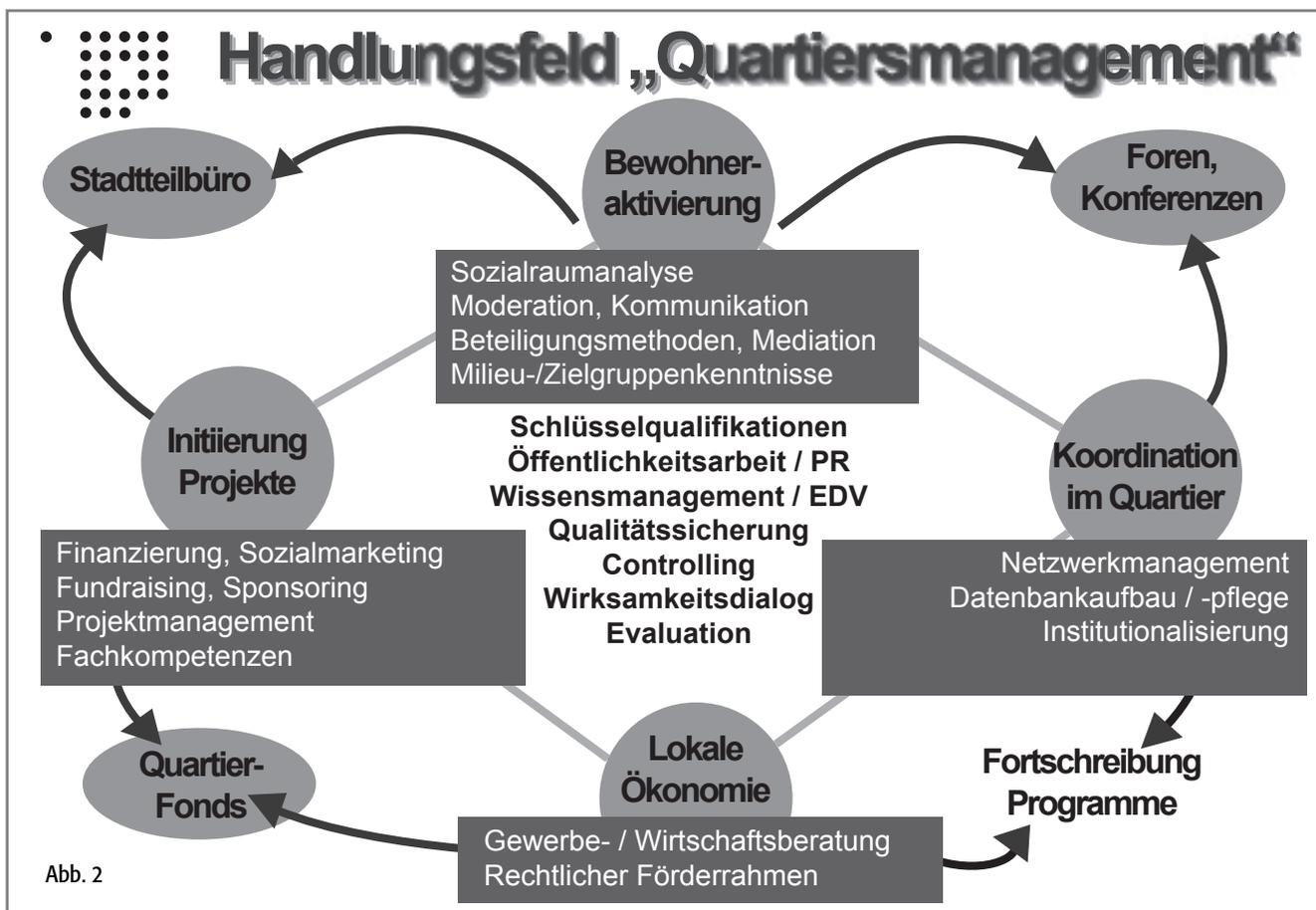


Abb. 2

**Qualifikationsprofil für das Handlungsfeld des Stadtteil- und Quartiersmanagements**

an einschlägigen Kompetenzen. Besondere Fachkompetenzen sind erforderlich, damit Projekte in allen intendierten disziplinären Bereichen implementiert werden können. Der Erfolg der einzelnen Projekte hängt aber auch von Managementmethoden ab. Hervorzuheben sind die Kooperations- und Steuerungstechniken des Projektmanagements, des Zeitmanagements, der Zielfindung, der Ablauforganisation und der Ressourcenplanung. Wichtig ist dabei die Einbeziehung von Projektakteuren in wesentliche Entscheidungen und Zielvereinbarungen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Projekten, die über Zielsetzungen

im Sinne des Neuen Steuerungsmodells gerade auch im Stadtteil- und Quartiersmanagement eine Erfolgsbedingung.

(4) Die Stärkung der lokalen Ökonomie kann ohne spezielle Kompetenzen nicht gelingen. Vielen mangelt es an Grundlagen der Sozialwirtschaft. Dabei geht es um ein Verständnis für die sozialwirtschaftliche Logik, deren inhaltliches Spektrum von der Ökonomie sozialer Einrichtungen über die Ökonomie des Nonprofit-Sektors, des Dritten Sektors und der Alternativökonomie bis hin zur Ökonomie des informellen Sektors, ja bis hin zur „Schat-

führen. An erster Stelle wird das Netzwerkmanagement genannt. Darunter sind die Verhaltensregeln für den Aufbau eines vertrauensvollen Beziehungsnetzes im Quartier und zwischen Institutionen zu verstehen. Es folgen die Kenntnisse, wie persönliche Beziehungen auf einer formalen Vernetzungsebene institutionalisiert und mittels Datenbanken verstetigt werden können.

Das Spektrum der skizzierten Kompetenzen unterstreicht, dass die herkömmlichen Wege der Wissensvermittlung allein nicht ausreichen. Es sind neben Ausbildungs- sowie Fort- und

Weiterbildungsangeboten auch besondere Unterstützungsagenturen und Methoden des Coaching notwendig, damit die Kompetenzentwicklung praxisnah erfolgen kann.

**Herbert Schubert**, Professor am Fachbereich Sozialpädagogik der Fachhochschule Köln, Koordinator des Studienschwerpunktes „Sozialmanagement“, Leiter der Forschungsstelle „Sozial+Raum+Management“, Privatdozent am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover  
E-Mail: herbert.schubert@dvz.fh-koeln.de

## Literatur

Becker, Heidede et al. (1998): Städtebauförderung und Ressourcenbündelung. Expertise zur Vorbereitung eines Forschungsfeldes „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Hgg. v. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

BMUNR / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) (1992): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Bonn.

DIFU / Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (1999a): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin.

DIFU / Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (1999b): Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt. Dokumentation der Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm. Berlin.

DIFU / Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2001): Impulskongress Quartiersmanagement. Dokumentation. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 5. Berlin.

ILS / Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2000): Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. ILS-Schriften 166, Dortmund.

MSKS / Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1998): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Schubert, Herbert (2000a): Von der Agenda 21 zur sozialen Stadt. Integrierte Perspektiven für die soziale Arbeit beim Stadtteilmanagement. In: Neue Praxis, 30. Jg., S. 286-296.

Schubert, Herbert (2000b): Städtischer Raum und Verhalten. Zu einer integrierten Theorie des öffentlichen Raumes. Opladen.

Spieckermann, Holger (2001): Stadtteil- und Quartiersmanagement: Sozialräume, Handlungsansätze und Arbeitsformen. Working Paper 1 der Forschungsstelle Sozial+Raum+Management, Fachhochschule Köln.

Das umfassende Qualifikationsprofil von Quartiersmanagement ist als Einzelqualifikation von individuellen Personen nicht leistbar; – dies wäre dann tatsächlich die oftmals angesprochene super(woman) oder eierlegende Wollmilchsau ... Vielmehr muss die integrative Kompetenz von QuartiersmanagerInnen systemisch, d. h. im Sinne der Organisation von Qualifikationen und Referenzen verstanden werden. Ein solches Verständnis und die entsprechende Kompetenz setzt natürlich eine Mindestbasis der jeweiligen Fachwissen für die Organisation der Verständigung voraus so wie die Fähigkeit zur Wahrnehmung (immer schon) komplexer Zusammenhänge, – nicht aber das jeweilige Fachwissen in aller Breite und Tiefe selbst.

- Daraus folgt für die Orientierung neuer Ausbildungsgänge, dass sie nicht mit allen gefragten Einzelqualifikationen überfrachtet werden sollten, sondern im Zentrum die Schulung des Denkens in Zusammenhängen und die Organisation von komplexen Verständigungsprozessen liegen sollte.
- Der Kompetenzbegriff selbst ist mehr- bzw. zumindest zweideutig. Er beschreibt zum einen die (erforderlichen) Qualifikationen von Quartiersmanagement, im Sinne von: Was kann eine QuartiersmanagerIn bzw. was sollte sie/er können? Zum anderen zielt Kompetenz jedoch auch auf den Handlungsspielraum im Rahmen der vor Ort eingeschlagenen Strategien: Was darf Quartiersmanagement?

Diese Kompetenz-Ebene ist über Qualifizierung nur sehr bedingt gestaltbar, sie hängt vom tatsächlichem Stellenwert integrativer Strategien im gesamten Handlungsfeld ab. Dies schließt vor allem Integrationsansätze bei den beteiligten Akteuren in der Kommune ein und hier insbesondere in der Verwaltung. Stadtteilentwicklung ist nicht von stadtteilbezogenen Ansätzen allein veränderbar, und diese dürfen mit unrealistischen Ansprüchen auch nicht überfordert werden. Insofern sind mit dem ernsthaften Anspruch an die integrativen Qualifikationen und Kompetenzen von Quartiersmanagement auch neue Organisationsformen, veränderte förmlich-rechtlich Formen von Entscheidungen und des Umgangs mit finanziellen Ressourcen gefordert.

## Inputbeitrag : Nutzen, Effizienz, Erfolgskontrolle

Effizienz- und Erfolgskontrollen sind zur Zeit kein Hauptthema in der Programm-Diskussion, was angesichts der bisherigen kurzen Laufzeit auch sinnvoll ist. Gleichwohl sind Verständigungen über den Sinn und die Wirksamkeit der eingeschlagenen Maßnahmen intern, d.h. unter den beteiligten Akteuren, notwendig, und mittelfristig werden Verfahren der Erfolgs-Überprüfung (Evaluationen) auch von außen gefordert werden. Nicht zuletzt sind Dokumentationen der einzelnen Projekte (zur Zeit immerhin 202) wichtig, um andere so viel wie möglich aus guten(!) und schlechten Erfahrungen lernen zu lassen. Hieraus ergibt sich die Forderung nach verbesserten Informationsflüssen, nach differenzierterer aktualisierter Berichterstattung sowie nach einer bessere Vernetzung des Erfahrungsaustausches der beteiligten Akteure selbst.

### Thesen:

- Evaluation muss extern, unabhängig von „Fördergeldgebern“ und „sektoralen Interessens-Akteuren“ wie Wohnungswirtschaft, Handel u. ä. erfolgen
- Evaluation muss entsprechend „Sozialer Stadt als Prozess“ prozesshaft über Jahre laufen und Rückkopplung zu Veränderungen ermöglichen
- Evaluation ist zielabhängig: d. h. die methodisch notwendige Indikatorenbildung hängt inhaltlich entscheidend von der Zielformulierung für den Erneuerungs-/Entwicklungsprozess ab. Daraus folgt, die Zielformulierung für ein Quartier (wiederum im Prozess mit Rückkopplung und Änderungen) muss möglichst konkret erfolgen. Damit tauchen zwangsläufig Ziel- und Interessenkonflikte auf mit Rückwirkung auf die Bewertung von „Erfolgen/Ergebnissen mit jeweiliger Interessenlage“. Das Problem der Messbarkeit ist dann ein nachrangiges.
- Daraus folgt: Evaluation muss transparent gestaltet, die Bürger beteiligt werden – dies gilt selbstredlich für den Zielfindungs- und Maßnahmenprozess.
- Evaluation stößt an ihre Grenzen. Der Erwartungs- und Erfolgsdruck auf Gebiete der sozialen Stadt entspricht nicht den begrenzten Handlungsmöglichkeiten und strukturellen Abhängigkeiten. Es müsste Teil der Evaluation sein, diese Begrenztheiten und Ursache – Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen – nur

vor diesem Hintergrund bzw. unter diesen Rahmenbedingungen sind Ergebnisse, Maßnahmen- und Mitteleinsatz zu werten. Ist das gesellschaftspolitisch erwünscht?

(vgl. auch Prof. Dr. Klaus M. Schmals; Vortrag „Instrumente der politischen Steuerung in der Stadtentwicklung“ auf Tagung „Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms ‚Die soziale Stadt‘ am 15.6.2000 in Darmstadt bei der Schader-Stiftung)

### Auswertung von Beiträgen zum Wettbewerb „Preis Soziale Stadt 2000“

Zu den Fragestellungen des wohnbundes zum Thema Nutzen, Effizienz, Erfolgskontrolle habe ich rund 40 Projektselfdarstellungen ausgewertet, wie sie von den Projektträgern, die sich am Wettbewerb „Preis Soziale Stadt 2000“ beteiligt haben, angeführt worden sind. In den Wettbewerbsunterlagen wurde u.a. um Darstellung der Nutzen-Kosten-Relation gebeten. Eine Reihe von Teilnehmern hat hierauf nicht geantwortet, darunter „verständlich“ mit dem Hinweis, dass das Projekt noch zu jung sei. Eine ähnlich große Gruppe hat nur die Kostenseite aufgeführt, darunter wiederum einige mit dem Hinweis, dass sozialer Nutzen schwer/nicht formulierbar, nicht messbar sei oder sich schon später zeigen würde. Überwiegend wurde der soziale Nutzen verbal mit „professionsgängigen“ Formulierungen beschrieben. Unabhängig von einem möglichen Behauptungscharakter zeigt sich hier m.E. noch eine gewisse Hilflosigkeit in der Darlegung und Bilanzierung sozialer Nutzen (Dies verweist auf einen

Fortbildungsbedarf). Beschreibungen im Sinne nachvollziehbarer Entwicklungen waren selten.

Dennoch – die Antworten können die Diskussion beim wohnbund illustrieren. Sie sind nicht von mir bewertet, sondern lediglich in (vorläufige) Gruppen sortiert worden:

#### Beitrag/Nutzen Sozialkapital/ Sozialempowerment – Teilhabe

- Weckung von Eigeninitiative
- Übernahme von Verantwortung
- Warentausch
- Ergänzung familiärer Netze
- Herstellung informeller sozialer Netze
- Anhebung Selbstwertgefühl/ Identität ermöglichen
- Herstellung von Wahlverwandtschaften (Frauen-Wohnprojekt)
- weniger Polizeieinsätze
- Abbau Gewaltbereitschaft von Kindern

#### Beitrag/Nutzen zur Stärkung sozialer und weiter Kompetenzen (Bildung, Kultur, Information u.ä.)

- Erzeugung kultureller Aufgeschlossenheit
- Abbau Erlebnisarmut
- Umwelterziehung/ökologische Erziehung
- Sozialklima in Schulen
- Suchtprävention
- Sensibilisierung für Belange Anderer
- Sprachkenntnisse
- Zunahme Auszubildender (mit Zahlen belegt)
- Rückgang an Förderschülern (mit Zahlen belegt)
- Zunahme von Schülern an weiterführenden Schulen (mit Zahlen belegt)

**Beitrag/Nutzen Integration (im engeren Sinne)**

- Behindertenwohnen mit anderen
- Durchmischung von Bewohnern (verschiedene Einkommensgruppen; verschiedene Nationalitäten)
- Akzeptanzförderung (hier von Obdachlosenwohnen) durch Umgebung
- keine große Auseinandersetzungen (trotz 40 % Migrantenanteil)

**Beitrag/Nutzen lokale Demokratie – Teilhabe**

- Dialogbereitschaft
- Verankerung von Beteiligung über Gebietsakteure, die bleiben
- Formalisierung und Institutionalisierung von Teilnahmeverfahren, verknüpft mit Projektverantwortlichkeiten
- Überprüfung städtischer Beratungen

- Lernprozess: Aushandeln
- Wiedernutzung öffentlicher Räume
- bürgerschaftliches Engagement

**Beitrag/Nutzen berufliche Qualifizierung – Teilhabe**

- Anzahl geschaffener Arbeitsplätze
- Anzahl geschaffener Ausbildungsplätze
- Anzahl und Differenzierung von Arbeitsplätzen 2. und 1. Arbeitsmarkt (nachhaltig)

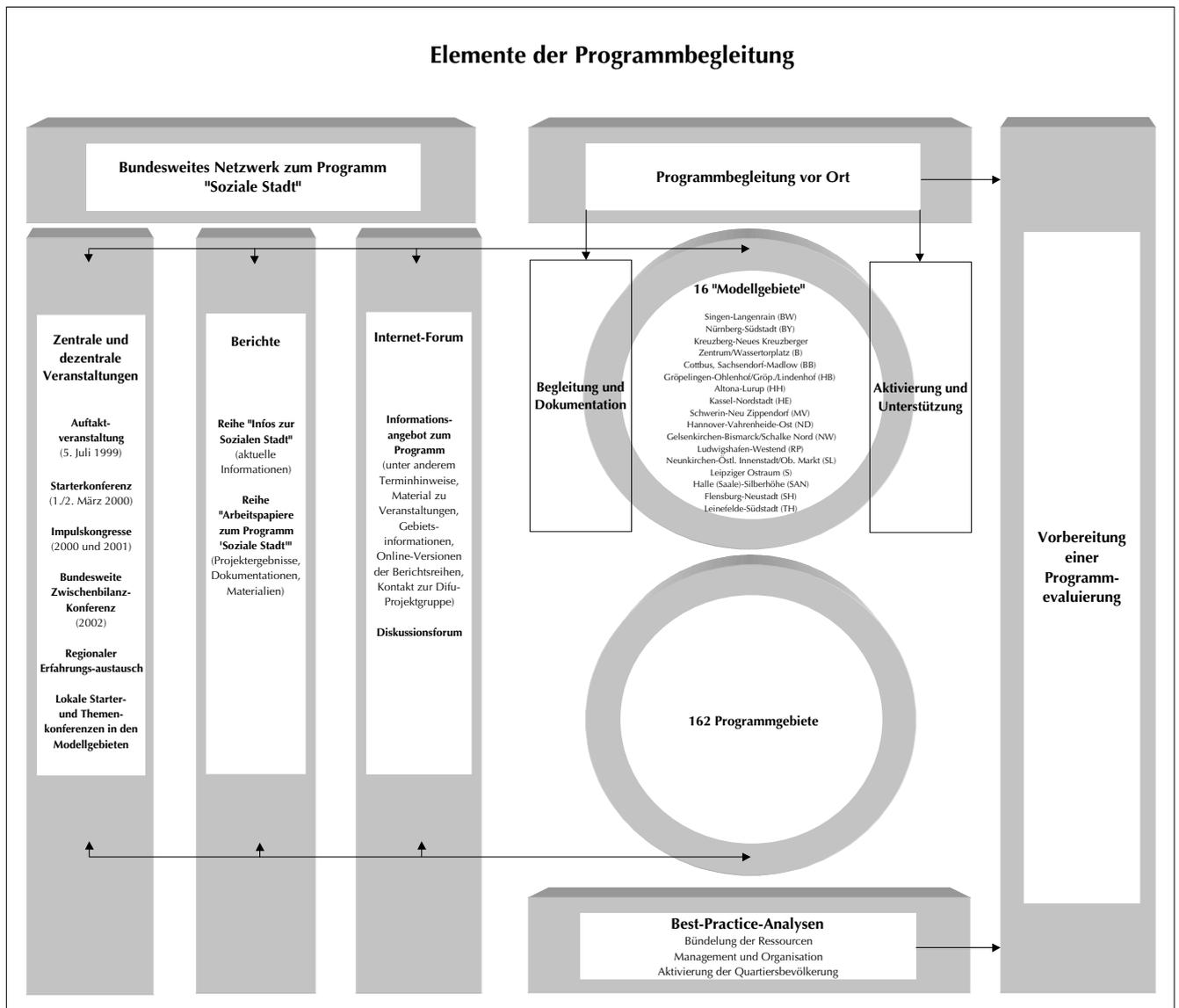
**Beitrag/Nutzen im Bereich Wohnungswirtschaft**

- bessere Vermietbarkeit
- Wohnzufriedenheit (Befragungsergebnisse)
- weniger Vandalismus
- Abbau schlechtes Image/Adresse
- Abbau Mietrückstände
- Abbau Leerstand

- gepflegter Zustand (drinnen/draußen)
- Rückgang Müllaufkommen/-gebühren
- Rückgang Zwangsräumungen
- Rückgang Fluktuation
- Rückgang Wohnungssuchender (im Stadtteil)
- Abbau Belegungsdichte

**Beitrag/Nutzen von investiven Maßnahmen**

- (es wurde kaum mehr mit Zahlenangaben zu modernisierten Wohneinheiten u.ä. operiert – Frage: Ausdruck eines veränderten Bewusstseins??)
- Schaffung/Erneuerung von dauerhaft bleibenden Plätzen
  - gepflegtes Wohnumfeld
  - selbsttragende infrastrukturelle Einrichtungen
  - Verwendung von Recycling-Material
  - Solaranlagen



Dieses Diagramm können Sie sich aus dem Internet unter [www.soziale-stadt.de](http://www.soziale-stadt.de) herunterladen. Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik.

### **Kosten- /Finanzierungsseite**

- Mobilisierung von Spenden
- Sponsoring
- Mittel Dritter eingeworben
- Entlastung öffentlicher Haushalte (Einsparung von Sozialtransfers, – Rechtskosten/Verwahrsam u.ä.)

- Kostenreduktion durch ehrenamtliche Tätigkeiten
- Kostenreduktion durch synergetische Organisation

### **Sonstiges in Richtung Nachhaltigkeit**

viele Hinweise auf Verankerung im Gebiet; auf selbsttragende Strukturen oder Hoffnung darauf; Überführung in

Stiftung; Übertragbarkeit und Übertragung von Konzepten, Projektideen und Maßnahmen auf andere Gebiete

Roswitha Sinz, Dipl.-Ing.

Deutsches Volkshelmstättenwerk (VHW) Bundesgeschäftsstelle Berlin

*Die Diskussion und erst recht die Messbarkeit von Erfolg hängen ab von – möglichst präzisen – Zustandsbeschreibungen, Zielorientierungen, Handlungsstrategien und dafür vorgesehenen Zeiträumen. Insofern sind Kriterien und Verfahren von Erfolgskontrolle eng mit den bereits angesprochenen Aspekten verbunden.*

- Zentral sind die Art und damit zusammenhängend die Kriterien der Erfolgskontrolle. Hierbei ist die Unterscheidung zwischen Produkt-Orientierung und Prozess-Orientierung und die Akzentsetzung auf letzterer wesentlich. Erfolgskontrolle muss vor allem prozesshaft mit Rückkopplungen an die Akteure verlaufen – wenn sie den Programm-Anspruch, Stadtteilentwicklungen zu organisieren, unterstützen soll.
- Diese Ausrichtung hat Auswirkungen auf die für die Erfolgskontrolle verwendeten Kriterien, jedoch sind diese damit natürlich noch nicht definiert. Die Frage: „Was soll gemessen werden?“ bleibt in jedem Fall zentral. Bislang überwiegen Orientierungen in Richtung sogenannter harter, oft ökonomisch ausgerichteter Standardkriterien, die quantitativ gemessen und möglichst in monetarisierter Form ausgedrückt werden können (z.B. Zunahme Arbeitsplätze, Abnahme Leerstände, Rückgang Fluktuation etc.). Mindestens genau so wichtig sind demgegenüber sogenannte „weiche“ Indikatoren (wie z.B. Aufbruchstimmung in einem sozial-räumlichen Problemgebiet, Legitimationszuwachs politischer Entscheidungen, vermehrte Partizipation der BewohnerInnen etc.). Derartige Kriterien sind schwieriger zu bestimmen und zu messen, es ist aber durchaus möglich.
- Ähnlich wie die spezifischen Merkmale eines Programmgebietes nur auf dem Hintergrund der gesamtstädtischen Strukturen eingeordnet werden können, sollte auch Erfolgskontrolle nicht nur auf der Gebietsebene, sondern bezogen auf die gesamtstädtischen Entwicklungen erfolgen. So wäre etwa die Verschiebung eines Problems von einem Stadtteil in einen anderen kaum als „Erfolg“ zu verbuchen. Insofern ist eine laufende Beobachtung (Monitoring) der Stadtentwicklung Voraussetzung, um Stadtteilentwicklungen steuern und bewerten zu können.
- Untrennbar mit Erfolgskontrolle jeglicher Art verbunden ist natürlich die Frage: Wer stellt die Kriterien auf? Wer entscheidet mit? Und insofern führt diese Frage zurück zu der nach den Entscheidungsprozessen von Zielen und Handlungsstrategien in den ausgewählten Gebieten! Eine von diesen Zusammenhängen abgekoppelte Erfolgskontrolle ist inhaltlich und politisch nicht vorstellbar bzw. bliebe Makulatur.
- In Dortmund hat sich die Definition von Qualitätsstandard-Paketen für Projekte, die Mittel aus dem Bund-Länder-Programm haben wollen, bewährt. In diesen Qualitätsstandards wird z.B. das Mindestmaß an Beteiligung, die Einbindung von Beschäftigungsmaßnahmen, von örtlichen Trägern usw. festgelegt. Diese Standards werden in Zusammenarbeit von Stadtverwaltung und Expertenrunden erarbeitet und in Form von Qualitätsvereinbarungen oder Weiterleitungsverträgen für Fördermittel verankert. Dies ist ein Beispiel dafür, dass Erfolgskontrolle nicht erst im nachhinein durchgeführt, sondern in Gestalt von Standards in den Handlungsstrategien selbst verankert ist. Seinerzeit hatte die IBA mit der Aufstellung von Qualitätskriterien an die Aufnahme und Unterstützung von Projekten einen ähnlichen Weg beschritten.
- Zu den Kosten: Quartiersmanagement kostet Geld, jedoch führt der Nutzen für die Beteiligten zu teilweise erheblichen Einsparungen, aus denen – erneut am Beispiel Dortmunds – wiederum (Teile des) Quartiersmanagements finanziert werden können.  
Grundsätzlich setzt die Messung von tatsächlichen Kosten bzw. von Kosteneinsparungen eine nicht nur kurzfristige (Jahresetats) und eine ressort- bzw. zuständigkeitsübergreifende Vorgehensweise voraus. Anders ausgedrückt: Auch monetarisierte Erfolgsmessung kann sinnvoll nur integriert erfolgen.

## Vom Programm „soziale Stadt“ zur „solidarischen Stadt“

*Stadtteilprozesse sind Ausdruck gesamtstädtischer und noch umfassender: gesellschaftlicher Prozesse. Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ treibt in allen Einzelaspekten über die Quartiere bzw. Stadtteile hinaus. Die mit ihm befassten Akteure befinden sich in einer permanenten Spagat-Situation. Einerseits müssen sie darauf achten – nach innen wie nach außen –, dass dieses stadtteilbezogene Programm und die darauf gerichteten Handlungsansätze nicht überfordert werden. Andererseits müssen sie übergreifende Bedingungen und Entwicklungen im Auge haben, weil diese ja ständig in die einzelnen Stadtteile hineinwirken und eine ausschließlich gebietsbezogene Orientierung einer Sisyphos-Arbeit gleich kommt.*

*Der abschließende Beitrag von Jan Kuhnert macht dies am Beispiel der (weiter und rapide) schrumpfenden Belegrechtsbestände im Wohnungsbestand deutlich. Seine Ausführungen sind empirisch auf Hannover bezogen, spiegeln aber die Situation in den meisten Großstädten wider und führen – allein schon unter diesem Aspekt – die Dringlichkeit einer Verzahnung von Stadtteilentwicklungspolitik und Stadtentwicklungspolitik vor Augen. „Soziale Stadt“ kann in der Tat nicht allein Programmtitel für „überforderte Nachbarschaften“ sein, sondern muss als Anspruch an soziale Stadtentwicklung ernst genommen werden.*

■ Trotz langjähriger Diskussion über die Zukunft der Großsiedlungen in den 80er Jahren schien das Thema nach der Wende von der sprunghaft angestiegenen Nachfrage am Wohnungsmarkt überdeckt. Es konnte faktisch ‚alles‘ vermietet werden – ohne Rücksicht auf künftige Folgen. Ab Mitte der 90er Jahre mehrten sich zwar die Stimmen, die Klage über zunehmende Leerstände und steigende soziale Konflikte in den Großsiedlungen führten, aber über – teils sehr kreative – Konzepte mit Pfortnerlogen, Wohnumfeldmaßnahmen, Beschäftigungsinitiativen und Umbau bis hin zum (Teil-)Abriss gingen die Vorschläge nicht hinaus. Die vereinzelt umgesetzten Maßnahmen zeigten auch kaum die erhofften Wirkungen<sup>1</sup>.

Stadtsoziologische Untersuchungen über die Prozesse in den Siedlungen und wohnungswirtschaftliche Modellversuche wurden kaum miteinander zu umfassenderen Konzepten verbunden.<sup>2</sup> Erst die groß angelegte Empirika-Studie „Überforderte Nachbarschaften“ verschaffte dem Thema der Zukunft der Großsiedlungen (wieder) Gehör und war mit Begründung für das Förder-

programm „Soziale Stadt“ der neuen Bundesregierung<sup>3</sup>.

Die Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH (GBH) hat seit 1997 – in Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt Hannover – begonnen, ein integriertes Entwicklungskonzept für ihre Siedlungen umzusetzen. Das Besondere dieses Konzeptes liegt in der Verbindung von integrierten sozialen Sanierungskonzepten für die besonders belasteten Quartiere mit einem die Gesamtstadt umfassenden Ansatz zur Neuverteilung des dauerhaft der kommunalen Wohnungsversorgung dienenden Wohnraums.

Viele Siedlungen der GBH entstanden überwiegend in konzentrierter Form am Rand des bisher besiedelten Bereichs der Stadt. Allen diesen monofunktional auf das Wohnen ausgerichteten Siedlungen – ob in Form der Zeilenbebauung der 50er und 60er Jahre oder in den wenigen, für Hannover atypischen Teilquartieren in vielgeschossiger Hochhausbebauung der 70er Jahre – war gemeinsam die gute Anbindung an das Zentrum zumeist durch den schienengebunden ÖPNV, die umfangreichen Grün-

anlagen, eine nach heutigen Maßstäben ‚sparsame‘ funktionale und gestalterische Qualität der Häuser und der Wohnungen sowie der direkte räumliche Bezug zu Arbeit verheißenden Gewerbe- und Industriegebieten in der Nähe.

Auch nach Auslaufen der gesetzlichen Bindungen sind alle bis Mitte der 70er errichteten Wohngebäude der GBH (also rd. 15.000 Wohnungen) durch einen zivilrechtlichen Vertrag mit der Landeshauptstadt weiterhin dauerhaft mit kommunalem Belegrecht als Einervorschlag versehen. Angesichts des auch in Hannover rasant abschmelzenden Bestands kommunaler Belegrechte (von 33.000 im Jahr 1999 auf 21–26.000 im Jahr 2001) führt dies dazu, dass große Bereiche im Stadtgebiet entstehen, in denen dann sowohl der GBH-Wohnungsbestand wie auch deckungsgleich der verbleibende Bestand kommunaler Belegrechte konzentriert ist.<sup>4</sup> Daher kippen zunehmend die schon immer heterogenen, aber bisher leidlich stabilen Milieus in den verbleibenden städtischen Belegrechtsbeständen der Siedlungen. Deutlich niedrigere

<sup>1</sup> Die Großsiedlungsberichte der Bundesregierung belegen dies ebenso wie die von Prof. Großhans verfassten Berichte des GdW zum Thema

<sup>2</sup> So z.B. in der theoretischen und empirischen Studie des Autors über „Ursachen sozialer Spannungen in Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus“, Nassauische Heimstätte Frankfurt, September 1995

<sup>3</sup> Erstellt 1997 im Auftrag des GdW Bundesverband der Wohnungswirtschaft, Köln

<sup>4</sup> Beschleunigt wird das Auslaufen von Bindungen durch die nachträglichen Zinserhöhungen der Wohnungsbaudarlehen, wie dies vor kurzem wieder von Niedersachsen durchgeführt wurde.

Bodenpreise im Umland und gleichzeitig niedrige Kapitalmarktzinsen beschleunigen den Segregationsprozess durch Wegzug stabilisierender Haushalte in die Region zwecks Eigen-tumsbildung.

Nach einer Studie des Pestel-Instituts aus Hannover vom Sommer 2000<sup>5</sup> wird Hannover in hohem Umfang von einer Abwanderungsbewegung betroffen sein. Nachdem die geburtenstarken Jahrgänge, die Anfang der 90er Jahre – ergänzt um die Zuwanderung aus den neuen Bundesländern – etwa im Alter zwischen 20 und 30 als zusätzliche Nachfragegruppe auf den Wohnungsmarkt traten, war insbesondere wegen der begrenzten Einkommen dieser Nachfragegruppen ein besonderer Druck auf die Mietwohnungen zu verzeichnen. Hannover wuchs deutlich in der Einwohnerzahl. Nach einer früheren Prognose dieses Institutes sollte Hannover (unter Berücksichtigung eines positiven EXPO-Effektes) im Jahr 2000 rund 545.000 Einwohner haben, tatsächlich waren es knapp über 510.000 mit sinkender Tendenz.

Wegen des hohen Nachfragedrucks auf Mietwohnungen und der relativ langen Schlange von Bewerbern beim Wohnungsamt der Stadt (über 5000 un- oder schlechtversorgte Haushalte wurden verzeichnet) und in Befürchtung eines (kurzzeitigen) Mietpotenzials von EXPO-Beschäftigten, was zu einer Verdrängung einkommensschwacher Haushalte aus dem Markt führen könnte, wurden in den 90er Jahren umfangreiche Sozialwohnungsneubauten durchgeführt. Überregional wurde der neue Stadtteil Kronsberg bekannt, der in der Nähe des EXPO-Geländes liegend, mit 2500 neuen Sozialwohnungen errichtet wurde.

Jedoch sind die – erhofften und befürchteten – Zuzüge nach Hannover wegen der EXPO nicht sonderlich am Wohnungsmarkt zu spüren gewesen, und tatsächlich sind Ende 2000 seitens des Haus- und Grundbesitzervereins 5000 leerstehende Wohnungen in Hannover behauptet worden. Dies ist wohl einerseits auf den Zugang an neu errichteten Mietwohnungen und

eine drastische Abnahme der innerdeutschen Ost-West-Wanderung und die restriktive Einwanderungspolitik zurückzuführen, erklärt allerdings nicht ausreichend, warum Hannover tatsächlich in den letzten zwei Jahren beginnt, an Einwohnern abzunehmen. Hier setzt die Erklärung des Pestel-Instituts an, wonach hier langfristige, somit auch nicht mehr beeinflussbare, demographische Entwicklungen durchschlagen. Die geburtenstarken Jahrgänge sind in die ‚Jahre‘ gekommen, nämlich in das sog. eigentumsbildende Alter, wo bedingt durch steigendes Einkommen oder zunehmende Kinderzahl vermehrt statt geeigneter Mietwohnungen das Wohnungseigentum gesucht wird.

Diese Nachfrage zielt – idealtypisch und durch die Werbung der Bausparkassen verstärkt – auf das freistehende Einfamilienhaus. Hierfür bietet das Stadtgebiet nur noch geringe Flächen zu relativ hohen Preisen. Daher wird diese Nachfrage besonders im preiswerteren Umland realisiert, mit der Folge einer zunehmenden Abwanderung dieser einkommensstärkeren Haushalte. Als Gegenwanderung ist der Zuzug von jüngeren Haushalten zum Zwecke der Ausbildung oder der erstmaligen Haushaltsgründung und von arbeitslosen Haushalten wegen der sozialen ‚Anonymität‘ der Stadt festzustellen. Dieser Zuzug reicht auch bei Berücksichtigung des steigenden Flächenverbrauchs älterer Haushalte durch den Remanenzeffekt<sup>6</sup> nicht aus, um die Abwanderung auszugleichen. Nach der Pestel-Studie wird Hannover dermaßen an Einwohnern abnehmen, dass im Jahr 2010 mehr als 10.000 Wohnungen leer stehen würden und im Umland von Hannover 35.000 Wohnungen fehlen sollen. In wieweit dieser Trend durch die Bildung der Region Hannover ab 2002 gebremst wird, ist heute noch nicht absehbar.

Klar erkennbar wird jedoch, dass aus regionaler Sicht die Stadt Hannover in überproportionalem Ausmaß soziale Versorgungsaufgaben, die Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Haushalte, übernehmen muss,

während das Umland steuerzahlende Haushalte zusätzlich aufnimmt. Bereits diese großräumigere Ebene macht deutlich, dass ein solidarischer Ausgleich zwischen den betroffenen Gemeinden geschaffen werden muss; im Regionsgesetz für Hannover ist er allerdings auf den Ausgleich der Sozial- und Jugendhilfelasten beschränkt, die Wohnungsversorgung ist leider keine Aufgabe der neuen Regionsämter.

So wie zwischen Stadt und Umland eine soziale ‚Entmischung‘ festzustellen ist, sind auch die Prozesse zwischen den Stadtteilen (ja sogar innerhalb von Großsiedlungen) von einem zunehmenden sozialen Gefälle gekennzeichnet.

Zu einer zunehmenden Belastung der bestehenden Nachbarschaften führt die zunehmende Konzentration von gesellschaftlich stigmatisierter Mieterschaft, die sich selbst auf dem derzeitig entspannenden Wohnungsmarkt nicht ohne staatliche Hilfe mit adäquatem Wohnraum versorgen kann. Seit Jahren vollzieht sich daher in den fast ausschließlich für Belegrechtsversorgung dienenden Stadtteilen eine stille, schleichende Abstimmung über das Überforderungsniveau durch den Möbelwagen. Durch die ungesteuerte Wiederbelegung der Wohnungen durch das Wohnungsamt kamen immer wieder neue Haushalte mit Integrationsschwierigkeiten in die Siedlungen, die eben durch Wegzug ‚stabiler‘ Haushalte gleichzeitig immer weniger Integrationskräfte haben.

Die damit verbundenen hohen Kosten, etwa für Instandsetzung und Beseitigung von Vandalismusschäden, Fluktuations- und Leerstandskosten, erhöhte soziale Betreuung und übernutzte öffentliche Infrastruktur zwingen sowohl die Kommune wie das Wohnungsunternehmen zum Handeln. Dabei ist in Hannover sehr früh die Erkenntnis gereift, dass im Gegensatz zum herkömmlichen, quartiersreduzierten und primär baulich oder städtebaulichen Sanierungsansatz nur ein alle Ressourcen und Zuständigkeiten bündelnder und die tatsächlichen

<sup>5</sup> Durchgeführt im Auftrag der Kreissparkasse Hannover.

<sup>6</sup> Ältere Haushalte bleiben in den großen Familienwohnungen wohnen, vgl. Ulrich Pfeiffer: Deutschland – Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land, Hamburg 1999, S. 252ff.

Ursachen begreifender Ansatz vor einer die Gesamtstadt einbeziehenden wohnungspolitischen Handlungskulisse Erfolg haben kann.

Angesichts eines derzeit wegen Leerstands entspannt erscheinenden Wohnungsmarktes könnte die Illusion entstehen, der Markt mit seinen ‚Fähigkeiten‘ würde das bisherige Agieren über direkte Intervention in den Wohnungsmarkt dauerhaft überflüssig werden lassen. Es entstanden in der letzten Zeit daher auch Forderungen nach der Einstellung des öffentlich geförderten Wohnungsbaus in Hannover, nach einer Veräußerung des Großteils des Wohnungsbestandes der GBH beziehungsweise des gesamten Unternehmens.

Zu diesen „Problemlösungen“ wird oft einfach gegriffen, weil scheinbar „freie“ Wohnungsunternehmen mit den Siedlungen und deren Bewohnern besser umgehen würden<sup>7</sup>. Hierbei wird in der Regel übersehen, dass diese Wohnungsunternehmen sich nicht im vergleichbaren Umfang im notwendigen Neubau der letzten Jahre beteiligt haben, wobei der hohe Eigenkapitaleinsatz bei vielen kommunalen Wohnungsunternehmen zu Lasten einer guten Instandhaltung ging. Gleichzeitig sind deren Bestände eben nicht in einem so hohen Maß in wenigen großen Siedlungen konzentriert, wodurch soziale Probleme auch nicht stark wahrgenommen werden.

Aber diese „ungebundenen“ Bestände sind keine dauerhafte Antwort für den kommunalen Auftrag einer ausgewogenen Wohnungsversorgung. Tatsächlich können sich auch auf mittelfristige Sicht nicht alle Interessenten am Hannoverschen Wohnungsmarkt mit entsprechendem angemessenen Wohnraum versorgen. Darüber hinaus ist bei geänderter Marktconstellation (Zuwanderung durch die EU-Erweiterung) nur durch einen ausreichend großen Mindestbestand kommunal verfügbarer Wohnungen die Ausbildung von weiteren räumlich abgrenzbaren Zerfallsprozessen zu vermeiden.

Wenn nach Auslaufen der öffentlichen Förderung nur noch der Bestand

des städtischen Wohnungsunternehmens GBH für den kommunalen Wohnungsversorgungsauftrag zur Verfügung stünde, könnte dann nur noch auf rund sechs Prozent der Wohnungen in der Stadt zurückgegriffen werden. Dies muss zu einer Konzentration vom Problemhaushalten führen, die aufgrund der stadträumlichen Lage der GBH-Bestände zur Ausbildung von vielen Stadtrandlagen als „Armutinseln“ führen würde.

In der Praxis haben diese heute überlasteten Stadtteile in den vergangenen Jahrzehnten fast alleine den Versorgungsauftrag übernommen und so die anderen Stadtteile entlastet. Es reicht nicht aus, für diese Stadtteile nun ein kleinräumiges Konzept „Soziale Stadt“ zu entwickeln und damit zu hoffen, den Konzentrationsprozessen entgegenzutreten. Vielmehr zielen sinnvollerweise diese siedlungsbezogenen Konzepte auf eine Entlastung des jeweiligen Stadtteils. Dadurch wird die Zahl der am Wohnungsmarkt benachteiligten Haushalte geringer.

Es wird hier allerdings nicht zu einem – der Eigentumsförderung immer versprochenen – Sicker Effekt kommen, in dem etwa die in diesen Siedlungen nicht mehr so erwünschten Haushalte in die Wohnungen der Besserverdienenden ziehen. Vielmehr wird sich diese Nachfrage dann in anderen, ebenfalls meist am Rand der Stadt liegenden, bisher nicht so auffälligen Siedlungen realisieren, für die dann im Anschluss ein neuer Förderantrag als Gebiet „Soziale Stadt“ gestellt werden müsste.

Um diesem Trend gegenzusteuern, sollen in Hannover die für die Wohnungsversorgung erforderlichen Bestände der GBH räumlich besser über das Stadtgebiet gestreut, also dezentriert werden. Daher hat die Geschäftsführung im Jahr 1999 ein umfassendes Konzept „GBH 2010“ beschlossen, in dem die Mieterprivatisierung von jeweils rund 20 Prozent der größeren Wohnanlagen der GBH vorgesehen ist. Aus dem Verkaufserlös sollen neben einer Modernisierung der verbleibenden Wohnungen insbeson-

dere in Stadtteilen, in denen die GBH bisher kaum vertreten ist, Mietwohngebäude angekauft oder geeignete Lückengrundstücke für Neubau erworben werden.

Insofern wird durch kleinteiligen Ankauf oder Neubau in bisher kaum sozial „belasteten“ Stadtteilen die bisherige Konzentration des Wohnungsversorgungsauftrags auf wenige Stadtteile abgebaut. Dies führt nicht immer zur Zustimmung vor Ort oder bei der Stadtteilpolitik. Im Sinne einer langfristigen Tragbarkeit des kommunalen Wohnungsversorgungsauftrags ist aber eine solche „Lastenverteilung“ erforderlich. Sie geht eben über die „Entlastung“ der überforderten Nachbarschaften hinaus und mutet sozial stabileren Gebieten durchaus das eine oder andere Mietshaus mit schwierigeren Bewohnern zu. Ein solches stadtweit umzusetzendes Konzept führt zu einer „Solidarischen Stadt“.

Nach positivem Aufsichtsbeschluss hat zwischenzeitlich der Hannoversche Rat das „Aktionsprogramm Wohnen“ beschlossen, in das „GBH 2010“ integriert wurde. Danach sollen zusätzlich zu den beschriebenen Programmen innerhalb der nächsten Jahre stadtweit knapp 6500 Wohnungen der GBH für andere Nachfragegruppen zugänglich gemacht werden. Schwerpunktmäßig soll das verwirklicht werden durch: größere Belegrechtsgebiete über die Kombination von Gebietsfreistellungen, befristete kommunale Belegungsverzichte, dem Verzicht auf die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe in derartigen Gebieten einschließlich der gezielten, möglichst miernahen Veräußerung der erwähnten Bestände der GBH.

Mieter zu Eigentümern zu machen hat mehrere Effekte. Einkommensstärkere Haushalte müssen nicht ins Umland abwandern, Schwellenhaushalte können sich wegen des geringeren Preises von Gebrauchtwohnungen das erwünschte Eigentum zur Alterssicherung sich verschaffen und in den (bisherigen) Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus können sich neue Partner für Projekte der ‚sozialen Stadt‘ bil-

<sup>7</sup> Andere Wohnungsunternehmen wollen sich des Problems durch zügigen Abbau der öffentlichen Bindungen, etwa durch Rückzahlung der Fördermittel entledigen. Sie laufen dann aber Gefahr, sofern sie kommunale Wohnungsunternehmen sind, ihren Gesellschaftszweck zu verfehlen. Warum sollte eine Kommune ein Wohnungsunternehmen betreiben, wenn es bei ihm für die Unterbringung „schwieriger“ Haushalte noch zusätzlich bezahlen soll. Angesichts leerer kommunaler Kassen droht dann, wie einige Beispiele leider belegen, mittelfristig trotzdem der Verkauf des ganzen Unternehmens.

den, Wohnungseigentümer fehlen dort bisher weitgehend. Das größere Engagement von Wohnungseigentümern für Wohnung, Haus und Wohnumfeld möchte die GBH daher für eine „Aufwärtsentwicklung“ der Siedlungen nutzen. Deshalb sind die Privatisierungsobjekte auch über den Bestand gestreut, so dass auch hier eine neue Mischung von Miet- und Eigentümern entsteht. Sie soll zu einer Belebung der Siedlungsgemeinschaften und zu wieder steigender Kaufkraft führen. Auch innerhalb der Siedlungen soll also das Konzept einer flächigeren Verteilung von Wohnungsbelegrechten berücksichtigt werden.

Die Wohnungen sollen nicht vorrangig in den Vertrieb für Kapitalanleger gegeben werden, da solche Wohneigentumsanlagen sich an vielen Orten als noch sozial problematischer herausgestellt haben als die traditionellen Sozialwohnungssiedlungen. Von der behutsamen Mieterprivatisierung erwartet die GBH gleichzeitig ein allmähliches Sinken der zusätzlichen Kosten (Betreuung, Instandhaltung, Mietausfall etc.). Dadurch soll die Umsetzung von „GBH 2010“ in den

nächsten Jahren die betriebswirtschaftliche Lage des Unternehmens deutlich verbessern. Damit dieser positive Effekt möglichst großflächig wirken kann, wurden die zu privatisierenden Objekte auch weniger nach den erhofften Verkaufserlösen ausgesucht, sondern wurden vielmehr in die Siedlungen wie ein bunter Teppich eingestreut: Was stadträumlich durch eine „Dekonzentration“ erreicht werden sollte, musste auch für die Siedlungen gelten, weshalb Privatisierungsgebiete ganzer Straßenzüge vermieden werden, auch wenn das aus Sicht des Vertriebs geeigneter erschien.

Für die Neuschaffung von Belegrechten des Wohnungsamtes an den angekauften Wohnungen stellt die Landeshauptstadt rund 30.000 Mark je Wohnung als befristet zinsfreies Darlehen zur Verfügung, im Jahr 1999 immerhin 5 Millionen Mark. Unter Berücksichtigung des gleichzeitigen Wegfalls von Einnahmen durch den gebietsbezogenen Verzicht auf Fehlbelegungsabgabe ist dies ein enormer finanzieller Beitrag für eine „solidarische Stadt“. Für die Mieterprivatisierung und eine anschließende Woh-

nungsmodernisierung durch die neuen Eigentümer stellt das Land Niedersachsen seit kurzem besondere Fördermittel für Schwellenhaushalte zur Verfügung.

In den besonders problematischen Quartieren soll auch ohne Aufnahme und Förderung im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ eine Stabilisierung der „überforderten Nachbarschaften“ erreicht werden (zwei Gebiete wurden bisher aufgenommen, ein weiteres Sanierungsgebiet ist ohne zusätzliche Förderung bundesweiter Modellstandort). Dafür werden die kommunalen finanziellen und personellen Ressourcen mit Hilfe eines Quartiersmanagements gebündelt und besser koordiniert sowie die kommunalen sozialen Dienste vernetzt. Auch diese Aktivitäten stellen natürlich besondere Anforderungen an die Kooperationsfähigkeit zwischen Wohnungswirtschaft und Stadt Hannover.<sup>8</sup>

Jan Kuhnert, Geschäftsführer der GBH Bauen und Wohnen Hannover mbH

<sup>8</sup> Dieser Beitrag basiert auf Jan Kuhnert: Die Großsiedlung der Zukunft als „solidarische Stadt“ in: Der Städtetag, Heft 8/2000, S. 32 – 36 sowie auf Matthias Fabich / Jan Kuhnert: Mieterprivatisierung – ein Baustein in einem städtischen Sanierungskonzept, in: Forum Wohnungseigentum 5/2000.

# Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“

(Zweite Fassung)

## 1. Einführung

■ Die Ministerkonferenz der ARGEBAU hat am 29. November 1996 in Potsdam die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ beschlossen, um der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten Einhalt zu gebieten. Mit dieser Initiative ist ein nationales Aktionsprogramm ins Leben gerufen worden, das eine nachhaltige Entwicklung in Stadt- und Ortsteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen sicherstellen soll. Die Initiative soll den Rahmen bilden für eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Strategie gegen die soziale Polarisierung in den Städten. Die gemäß Beschluss der Ministerkonferenz vom 3. Dezember 1999 überarbeitete Fassung wird hiermit vorgelegt. Sie bezieht auch die Ergebnisse eines Gutachtens des Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) zum Thema der „Überforderten Nachbarschaften“ ein.

Die Bundesregierung hat die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ zum Anlass genommen, die Städtebauförderung seit 1999 um das eigenständige neue Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (Kurzfassung „Soziale Stadt“) zu ergänzen. Das Programm ist seit diesem Jahr mit einer Ausstattung von zunächst 300 Mio. DM (davon 100 Mio. DM Bundesanteil) angelaufen.

## 2. Kurzcharakteristik der von der Gemeinschaftsinitiative erfassten „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“

Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ gilt Stadt- und Ortsteilen, die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits abzurutschen. Es handelt sich dabei meist um 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.

Hinzu kommen auch Gebiete in Gemeinden, die z.B. aufgrund ihrer peripheren Lage und – zum Teil hierdurch bedingt – durch ihre Einwohnerstruktur ganz ähnliche Probleme zeigen. Das können Gebiete in stark benachteiligten Regionen oder ehemalige Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte sein.

Im wesentlichen geht es dabei um zwei im Folgenden kurz umrissene Gebietstypen:

**a) Innerstädtische oder innenstadtnahe (oft gründerzeitliche) Quartiere in benachteiligten Regionen mit**

**nicht modernisierter Bausubstanz und deutlich unterdurchschnittlicher Umweltqualität.**

In den alten Bundesländern sind es meist Quartiere, in denen sich private Investoren seit langem nicht mehr engagieren und Stadterneuerungsprozesse nicht in Gang gekommen sind. Ursachen für die Stagnation sind sehr schlechte, hochverdichtete Bausubstanz, fehlende Grün- und Freiflächen, Immissionsbelastungen, Gewerbebrachen mit Altlasten, Beeinträchtigung durch Verkehrsstrassen und -lärm, Mangel an Gemeinschaftseinrichtungen, Planungsunsicherheit und insgesamt fehlende Zukunftsperspektiven.

Wegen der mangelhaften Attraktivität und der ausbleibenden Entwicklungsimpulse haben ökonomisch aufstrebende, vor allem jüngere Familien diese Quartiere nach und nach verlassen. Haushalte mit sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie geringem Integrationsvermögen sind nachgerückt. Die „Spirale nach unten“ ist dadurch verstärkt worden, dass die zeitgleich verlaufende Aufwärtsentwicklung in anderen Stadtteilen zur Verdrängung der „Schlechterverdienenenden“ in die sozial benachteiligten

Gebiete beigetragen hat. Die geschilderte Segregation betrifft auch die Städte der neuen Bundesländer in wachsendem Maße. Da es auch dort innerstädtische Bereiche mit kumuliert auftretenden baulichen, ökologischen und funktionellen Mängeln gibt, ist tendenziell mit einer weiteren Verschärfung dieses Entwicklungsprozesses zu rechnen, wenn nicht rechtzeitig eine gegenläufige Strategie einsetzt.

Die hier beschriebene Situation in Städten der alten und neuen Bundesländer wird in unterschiedlicher Ausprägung zunehmend auch in Gebieten vorzufinden sein, die in Regionen liegen, die insbesondere durch ihre periphere Lage benachteiligt sind.

**b) Große Wohnsiedlungen aus der Nachkriegszeit und Wohnsiedlungen der abgezogenen Streitkräfte mit wenig individueller Architektur, fehlender Nutzungsmischung und unzureichender sozialer Infrastruktur**

Sowohl im Osten wie auch im Westen gibt es eine große Anzahl von Neubauquartieren, die wegen erheblicher funktioneller und gestalterischer Mängel eine soziale Abwertung erfahren haben oder abzugleiten drohen. Für die fehlende Attraktivität dieser Neubauquartiere gibt es ein Ursachenbündel:

Die Siedlungen liegen häufig am Stadtrand und sind nur unzureichend in den öffentlichen Nahverkehr eingebunden. Die Planung hat zum Teil auf landschaftliche und ökologische Gegebenheiten zu wenig Rücksicht genommen. Viele Quartiere sind als „Schlafstädte“ konzipiert. Es fehlt eine selbsttragende lokale Wirtschaft und es mangelt an Arbeitsplätzen im Nahbereich. Die Architektur ist häufig einfallslos, bei der gegebenen Höhe und Dichte der Bebauung vermisst man besonders die individuelle Ausprägung der Erdgeschosszonen, Eingangsbereiche und Vorgärten. Die Qualität der öffentlichen Bauten und des öffentlichen Raums ist vernachlässigt worden. Austauschbare, erlebnisarme Wohnsituationen machen es den Bewohnern schwer, sich mit ihrem Quartier zu identifizieren. Die dringend notwendigen Verbesserungen durch Wohnumfeldmaßnahmen und soziale und wirtschaftliche Impulse sind noch viel zu wenig in Gang gekommen. In Westdeutschland sind die Wohnungen in

diesen Siedlungen zudem häufig nach einem einseitigen Vergabesystem belegt worden. Dies ist dort eine der Hauptursachen für die Konzentration einkommensschwacher Haushalte.

Hinzu gekommen sind durch den Abzug von Streitkräften aus vielen Standorten eine Vielzahl von Wohnsiedlungen in den Städten, die ehemals den Kasernen zugeordnet waren. Ihre oft isolierte Lage, monotone Anordnung und Unterversorgung lösen ähnliche Probleme aus wie bei den vorgenannten Wohngebieten.

Wegen der Komplexität der Defizite ist für die beschriebenen Gebietstypen – im Westen wie im Osten – eine besonders weitgreifende Stadtteilentwicklung mit der Zielsetzung geboten, einen nachhaltigen Aufschwung auf sozialem, wirtschaftlichem, städtebaulichem und ökologischem Sektor im Verbund zu bewirken. Diesem umfassenden Ansatz entsprechend sollen die betroffenen Stadtteile und Gebiete als „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ bezeichnet werden.

### 3. Ziele und Maßnahmen für die Entwicklung der Quartiere

Die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ erhebt den Anspruch, Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu selbständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive machen sollen. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssen die Länder mit Unterstützung des Bundes die Förderung für diese Quartiere auf vielen Gebieten wirksam verstärken, um schnell die angestrebte Trendwende für die vom Abstieg bedrohten Stadtteile und Gebiete herbeizuführen.

Bevor auf die Ausgestaltung dieser Förderung einzugehen sein wird, sollen zunächst die wesentlichen konkreten Aufgaben erläutert werden, die zur erfolgreichen Quartiersentwicklung zu erfüllen sind.

#### 3.1 Bürgermitwirkung, Stadtteilleben

##### Ziele:

- Aktivierung örtlicher Potenziale, Hilfe zur Selbsthilfe,
- Entwicklung von Bürgerbewusstsein für den Stadtteil,

- Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze.

Von Beginn der Städtebauförderung an ist auf die Bürgerbeteiligung als grundlegende Voraussetzung für den erfolgreichen Ablauf der Stadterneuerung großen Wert gelegt worden. Die Bürgermitwirkung war aber nicht eigentliches Ziel der Quartiersentwicklung. Im Falle der vom sozialen Abstieg bedrohten Stadtteile geht der Anspruch weiter. In diesen Quartieren ist die Mitwirkung der Bürger am politischen Leben oft völlig zum Erliegen gekommen. Die Bürger identifizieren sich nicht mehr mit dem Stadtteil, sie engagieren sich nicht mehr für die Gemeinschaft, nachbarschaftsbezogene soziale Netze sind zerrissen.

Bei dieser Ausgangssituation wird es zum zentralen Anliegen der Stadtteilentwicklung, das eigenständige Stadtteilleben wieder aufzubauen, den sozialen Verbund wieder herzustellen, alle vorhandenen örtlichen Potenziale zu

stärken und die Bewohner zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren. So soll erreicht werden, dass die Stadtteile schrittweise wieder als selbständige Gemeinwesen funktionieren.

##### Typische Maßnahmen:

- Installation eines Stadtteilmanagements, das mit Priorität den Aufbau selbsttragender Bürgerorganisationen einleiten soll,
- Einrichtung von Stadtteilbüros,
- Bildung von Stadtteilbeiräten,
- Bereitstellung von Bürgertreffs und anderen Räumen, die Gelegenheit zum Gemeinschaftsleben bieten,
- Ausstattung der Stadtteilbeiräte mit kleinen Verfügungsfonds, um sie in die Verantwortung für ihre Quartiere einzubinden,
- Unterstützung vieler Möglichkeiten, die Bürger durch Selbsthilfe an Maßnahmen der Stadtteilentwicklung zu beteiligen.

##### Beteiligte:

Bewohnerinnen und Bewohner, Beschäftigte und Gewerbetreibende, Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, Vereine, Initiativen, Institutionen, Stadtteilbeiräte, Stadtteilmanagement

#### 3.2 Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung

##### Ziele:

- Stärkung der lokalen Wirtschaft,
- Schaffung und Sicherung von örtlichen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsangeboten,
- Qualifizierung der Arbeitssuchenden.

Da die Arbeitslosigkeit zu den zentralen Ursachen von Armut und Ausgrenzung gehört, haben die Bereitstellung und Vermittlung von Arbeitsplätzen und – übergangsweise auch – das Angebot von Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt Schlüsselfunktionen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in sozial benachteiligten Gebieten. Ebenso wichtig ist es, die Arbeitssuchenden besser zu qualifizieren, um die Voraussetzungen für ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess zu schaffen.

Der Aufbau bzw. die Wiederherstellung einer lokalen Wirtschaft hat ausschlaggebende Bedeutung für die dauerhafte Stabilisierung der Quartiere. Dabei kommt es sehr darauf an, private Unternehmen zur Beteiligung an der Stadtteilentwicklung zu gewinnen. Dies gilt für unterschiedliche Formen der „Public Private Partnership“ bis hin zu Projekten des „Social Sponsoring“.

Auch in der herkömmlichen Städtebauförderung hat die Verbesserung der Gewerbestruktur schon einen hohen Stellenwert besessen. Zur Überwindung der für die sozial benachteiligten Quartiere typischen Probleme sind jedoch weitergehende z. T. innovative Maßnahmen notwendig.

#### **Typische Maßnahmen:**

- Teils privat, teils öffentlich finanzierte Gemeinschaftsprojekte mit einer Mischung von Profit- und Nonprofit-Nutzungen,
- Gewerbehöfe,
- Büro für lokale Wirtschaftsentwicklung,
- Angebote für Existenzgründer,
- Stadtteilwerkstätten,
- Jugendwerkstätten,
- Recyclinghöfe,
- Arbeitsläden,
- Stadtteilcafés,
- Stadtteil- und Schulküchenprojekte,
- Secondhand-Läden,
- Quartiersbetriebe für stadtteilbezogene Aufgaben wie Gartenpflege und Gebäudereinigung,
- Fortbildungs- und Schulungseinrichtungen,
- Lokale Jobvermittlung,
- Tauschringe,
- Betreuungsplätze für Kinder von Berufstätigen, insbesondere von allein Erziehenden.

#### **Beteiligte:**

Wirtschaftsressorts, Sozialämter, Jugend- und Schulämter, Schulen, Arbeitsämter, Ämter für Stadtentwicklung, Einrichtungen des zweiten Arbeitsmarktes, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, andere berufsständische Organisationen, Verbände und Gewerkschaften.

### **3.3 Quartierszentren**

#### **Ziele:**

- Stärkung der Nahversorgung,
- Herausbildung der Zentren als Kristallisationspunkte für das städtische Leben.

Besondere Bedeutung für das Leben im Quartier und für die lokale Wirtschaft haben die Quartierszentren. Sie erfüllen nicht nur die Nahversorgungsfunktion, sondern fördern auch die Kommunikation, sind Treffpunkt und wirken bei gelungener baulicher Gestaltung identitätsstiftend für den ganzen Stadtteil. Ihre Qualität bestimmt im hohen Maße auch das stadtweite Ansehen des Quartiers. Der soziale und wirtschaftliche Niedergang von Quartieren wird oft am Verfall der Zentren besonders augenfällig.

Die Erneuerung der Quartierszentren rechnet daher zu den wichtigsten Voraussetzungen zur Stabilisierung der Quartiere.

#### **Typische Maßnahmen:**

- „Stadtmarketing“,
- Instandsetzung und Modernisierung des Zentrums,
- Ansiedlung eines möglichst breit gefächerten Spektrums an Nutzungen,
- Zuordnung öffentlicher und privater Gemeinschaftseinrichtungen,
- Umgestaltung des öffentlichen Raums,
- Ansiedlung von Wochenmärkten.

#### **Beteiligte:**

Stadtentwicklungs- und Planungsämter, Wirtschaftsressorts, Kammern, Verbände, Wohnungsunternehmen

### **3.4 Soziale, kulturelle, bildungs- und freizeitbezogene Infrastruktur**

#### **Ziel:**

- Verbesserung des Infrastrukturangebotes im Interesse des sozialen Ausgleichs.

Die Ergänzung der sozialen Infrastruktur hat für den sozialen Ausgleich in problembelasteten Gebieten besondere Bedeutung. Der Bedarf an Gemeinschaftseinrichtungen für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen ist dort besonders hoch, weil die Bewohnerinnen und Bewohner der Quartiere in

Bezug auf Ausbildung, soziale Vernetzung, Arbeitsplätze, mit Beschäftigung ausgefüllte Zeit, Gesundheitsvorsorge, Kaufkraft und Mobilität gegenüber anderen im Nachteil sind.

Geeignete Räume mit der erforderlichen personellen Betreuung müssen daher vor allem bereit gestellt werden: für das kulturelle und gesellschaftliche Leben verschiedener ethnischer Gruppen im Quartier, zur Kommunikation unterschiedlicher Gruppen, zur Verbesserung der Beratungs- und Dienstleistungsangebote, zur Bereicherung der Möglichkeiten der Freizeitgestaltung und zur Schaffung von Gelegenheiten, soziale Beziehungen aufzubauen und aus der Isolation herauszukommen. Investitionen in diesen Bereichen machen nur Sinn, wenn zugleich die Finanzierung der Folgekosten nachhaltig gesichert wird.

#### **Typische Maßnahmen:** (Investition und Betrieb)

##### **Für alle:**

Bürgertreffpunkte, internationale Begegnungsstätten, Freizeithäuser, stadtteilkulturelle Projekte, Sporteinrichtungen, Gesundheitszentren, Aktionsprogramme insbesondere für Kinder und Jugendliche.

##### **Für Kinder:**

Tagesheime, Spielwohnungen, Kinderbauernhöfe.

##### **Für Jugendliche:**

Flächen für Bewegung und Kommunikation, Angebote für offene Jugendarbeit, Treffpunkte, Jugendhäuser, Jugendcafés, Jugendwerkstätten, Räume für Aus- und Fortbildung, mobile Spiel- und Sportangebote.

##### **Für Frauen und Mädchen:**

Eigene Treffpunkte, Werk- und Schulungsräume.

##### **Für ältere Menschen:**

Seniorentreffpunkte.

#### **Beteiligte:**

Fachbehörden und Ämter für Stadtentwicklung, Kultur, Jugend, Frauen, Schule, Gesundheit, Soziales und Wohnungswesen.

### **3.5 Wohnen**

#### **Ziele:**

- Verbesserung des Wohnwertes der Wohnungen, Modernisierung,

Instandsetzung, Umbau und ergänzender Neubau,

- Sicherung preiswerten Wohnraums (einschließlich von Belegungsrechten für Haushalte, die sich nicht selbst auf dem Wohnungsmarkt versorgen können),
- Schutz der Bewohner vor Verdrängung,
- Erhalt (bzw. Wiederherstellung) gemischter Bewohnerstrukturen,
- Unterstützung aktiver Nachbarschaften,
- Stärkung der Identifikation der Mieter mit Wohnung und Wohnumfeld.

Wichtiges Ziel der Stadterneuerung ist seit jeher die Sicherung preiswerten Wohnraums und der Schutz angestammter Mieter vor Verdrängung. Insbesondere in den Großwohnanlagen der 60er und 70er Jahre kommen als gravierendes Problem einseitige Bewohnerstrukturen hinzu. Mangelnde Anmietungsgelegenheiten auf dem freien Wohnungsmarkt, die Strukturen von Belegungsrechten und die Vergabe- und Belegungspolitik von Vermietern und öffentlicher Hand haben in Großwohnanlagen zu einer Konzentration einkommensschwacher, in Bezug auf Ausbildung und Arbeitsplatz benachteiligter Bewohner geführt. Das Ausmaß der sozialen Probleme sowie die ethnische Vielfalt drohen, die Integrationskraft der Bewohner zu überfordern. In den Plattensiedlungen der neuen Länder ist eine vergleichbare Entwicklung zu befürchten, wenn es nicht gelingt, die Attraktivität der Siedlungen nachhaltig zu verbessern. In einem sich entspannenden Wohnungsmarkt kann der beeinträchtigte Wohnwert bei relativ hoher Mietbelastung (Miete, Nebenkosten, ggf. Fehlbelegungsabgabe) zu unerwünschten Wegzügen führen.

Die Quartiersentwicklung in den Problemstadtteilen muss durch bauliche und wohnungswirtschaftliche Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität dieser Wohngebiete beitragen. Das Wohnungsangebot ist um fehlende Wohnungstypen – zum Beispiel im Eigentumssektor und für Wohngemeinschaften – zu ergänzen. Es sind Anreize zu schaffen, damit Bürger, die das soziale Gefüge im Quartier bereichern, zuziehen bzw. bleiben.

### Typische Maßnahmen:

#### a) Bauliche Maßnahmen

- Einsatz von Förderprogrammen zur Auffächerung des Wohnungsangebotes,
- Instandsetzung und Modernisierung in Altbaugebieten,
- Energetische Nachbesserung der Wohnungen,
- Ermöglichung von Selbsthilfeeinbringung bei Modernisierung, insbesondere auch von Gruppenselbsthilfe zur Schaffung gemeinschaftlicher Wohnformen,
- Erneuerung von Gebäuden in Großsiedlungen, individuelle Umgestaltung der Fassaden, Erdgeschosszonen und Zugangsbereiche bis hin zur Betreuung von Hauseingängen durch Pförtner in Hochhauskomplexen (Concierge-Modell),
- Umnutzung von Erdgeschossbereichen für kleinere gewerbliche Betriebe.

#### b) Wohnungswirtschaftliche Maßnahmen

- Sonderregelungen bei der Wohnungsbelegung, z. B. Freistellung von Belegungsbindungen, Tausch von Belegungsbindungen,
- Begrenzung der Mietkostenbelastung (Schritte zur Senkung der Mietnebenkosten, Mietpreisgestaltung unter Nutzung des Kostenmietrechts, ggf. Aussetzung oder Verringerung der Fehlbelegungsabgabe),
- Qualitätssicherung für Wohnung und Wohnumfeld (Qualitätskontrolle, zügige Mängelbeseitigung),
- Sorgfältige Mietauswahl ohne Ausgrenzung bestimmter („schwieriger“) Haushalte (Integrationsfähigkeit in die/der Nachbarschaft beachten; besondere Betreuung für problematische Haushalte organisieren),
- Angebote zur Aktivierung und Identifikation der Mieter (Mietergärten, Pförtnerdienste, Beteiligung der Mieter an geeigneten Aufgaben der Hausverwaltung, Mieterfeste),
- Schaffung/Unterstützung nachbarschaftlicher Netze, Initiierung von nachbarschaftlicher Hilfe, Angebote für bestimmte Gruppen (Kinder, Mütter, Jugendliche, Ältere, Hobbygruppen), Bereitstellung von Räumen für Aktivitäten.

### Beteiligte:

Ämter für Stadtentwicklung, Planungsämter, Wohnungsämter, Wohnungsunternehmen, Verbände der Wohnungswirtschaft, Einzeleigentümerinnen und -eigentümer, Mieter und Mieterinnen.

### 3.6 Wohnumfeld und Ökologie

#### Ziele:

- Verbesserung des Wohnwertes durch Aufwertung des Wohnumfeldes,
- bessere Nutzung und bessere Gestaltung von Freiflächen,
- mehr Sicherheit und Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum,
- bewusstere Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse.

Die gebietsspezifische Aufwertung des Wohnumfeldes dient der Steigerung der Attraktivität und der Wohnzufriedenheit in den Quartieren. Ein gut gestaltetes Wohnumfeld ist die Voraussetzung für die Akzeptanz des Quartiers durch breite Bewohnerschichten.

In innerstädtischen Bereichen mit knapp bemessenen Freiflächen bedeutet die Aufwertung öffentlicher und halböffentlicher Räume einen hohen Zugewinn an Wohn- und Freizeitwert für besonders viele Anwohnerinnen und Anwohner. In großen Siedlungen, denen es an freien Flächen nicht mangelt, bietet sich dagegen die Chance, monotones Abstandsgrün in Gärten, Spiel- und Aktionsflächen sowie Parkanlagen zu verwandeln. Die individuelle Gestaltung von Vorgärten und Eingangsbereichen führt häufig erstmals dazu, dass Bewohnerinnen und Bewohner sich mit ihrer Wohnsituation positiv identifizieren.

Zur Wohnumfeldverbesserung gehören auch die Reduzierung von Flächen für den Autoverkehr, wo dies möglich ist, die Ordnung des ruhenden Verkehrs, der Ausbau von Fuß- und Radwegen und die Entschärfung von Verkehrsgefahren. Das Wohnumfeld wird auch durch Maßnahmen, welche die Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums und das subjektive Sicherheitsgefühl erhöhen, aufgewertet. Zu den ökologischen Verbesserungen des Wohnumfeldes rechnen standortgerechte Bepflanzungen, Berankungen, Entsiegelungen, Sanierungen belasteter Böden, ökologisch ausgerichtete

Entsorgungskonzepte und ein bewusster Umgang mit Regenwasser.

#### **Typische Maßnahmen:**

- Neu- und Umgestaltung von Plätzen, Straßenräumen, Gewässern, Ufern, Parkanlagen und Treffpunkten,
- Spiel- und Sportplätze,
- Neugestaltung und Mehrfachnutzungen von Schulhöfen,
- begrünte Höfe, Mietergärten, Vorgärten, grüne Wände und Dächer,
- Neuordnung von Müllplätzen,

- barrierefreie Wegeführung,
- Sicherung von Fuß- und Radwegen,
- Verbesserung der Beleuchtung im öffentlichen Raum,
- Immissionsschutzmaßnahmen,
- Altlastensanierung,
- kleinteiliges Flächenrecycling.

#### **Beteiligte**

Planungsämter, Umweltämter, Gartenämter, Verkehrs- und Tiefbauämter, Stadtreinigung, Wohnungsunternehmen.

## **4. Fachübergreifende Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative in Städten, Gemeinden, Ländern und auf Bundesebene**

### **4.1 Allgemeine Grundsätze**

Die Förderung in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf muss vor allem zwei Ansprüche erfüllen: Zum einen ist der gebündelte und zielgenaue Einsatz aller verfügbaren Ressourcen und Programme erforderlich; hierfür sind optimale Organisationsformen zu entwickeln. Zum anderen ist ein Leitprogramm notwendig, das die Gesamtkoordination des Quartiersentwicklungsprozesses leistet.

Zur Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative bedarf es der Bündelung aller für eine Verbesserung der Fördergebiete vorhandener Ressourcen und Programme insbesondere in den Bereichen Soziales, Beschäftigung, Wirtschaft, Verkehr sowie bauliche und städtebauliche Erneuerung. Als Investitionsprogramm kommt der Städtebauförderung hierbei eine wichtige Bedeutung zu, die neben ihrem originären Aufgabenfeld auch eine bedeutende Klammerfunktion für die Einbindung anderer Programme hat.

Darüber hinaus ist sie als Leitprogramm für die Gesamtkoordination hervorragend gerüstet; sie kann eine Steuerungs- und Scharnierfunktion für die gesamte Quartiersentwicklung übernehmen.

Ihre Merkmale sind der Gebietsbezug und die Förderung der Gesamtmaßnahme. Das Verfahren soll zügig ablaufen und ist in überschaubaren Zeiträumen abzuschließen. Weiter bietet sich an, über vorbereitende Untersuchungen, Bestandsanalysen Entwicklungsziele und integrierte Hand-

lungskonzepte mit Kosten- und Finanzierungsübersichten zu erarbeiten. Bürgermitwirkung und begleitende Bürgerbeteiligung ist Erfolgsvoraussetzung. Die Einschaltung von Trägern, Stadtteilmanagern oder Entwicklungsgesellschaften zur Projektsteuerung ist in der Regel unerlässlich. Auch die im novellierten BauGB (§ 164 b, Satz 2, Ziffer 3) genannte neue Aufgabenstellung „Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände“ unterstreicht die Eignung dieses Instrumentariums als Scharnier für den Einsatz und die Steuerung anderer Programme. Die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative erfolgt im Rahmen des Bundesländer-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ und ggf. weitere Länderprogramme.

### **4.2 Handeln in den Städten und Gemeinden**

Es ist in erster Linie Sache der Städte und Gemeinden, das integrierte Förderprogramm umzusetzen. Da die Bündelung aller verfügbaren Programme und Ressourcen Erfolgsvoraussetzung für die zielgerichtete Stadtteilentwicklung ist, haben die Städte und Gemeinden die Aufgabe, die enge Kooperation der betroffenen Fachsorts organisatorisch sicherzustellen, die schnelles übergreifendes Handeln ermöglichen soll.

Die Städte und Gemeinden haben die Gebietsauswahl vorzunehmen. Als Voraussetzung dafür ist eine übergreifende Darstellung der beabsichtigten

Entwicklung im gesamten Gemeindegebiet erforderlich. Diese Darstellung muss auf alle wesentlichen Lebensbereiche eingehen. Für die Fördergebiete ist nachzuweisen, dass sie hinsichtlich ihrer komplexen Defizite deutlich von den Durchschnittswerten abweichen.

Die Auswahl der Stadtteile ist auf kommunaler Ebene in einem transparenten Verfahren zu regeln und durch das zuständige Vertretungsorgan zu beschließen.

Die integrierten Handlungskonzepte sollen eine offene Rahmenplanung beinhalten, die in erster Linie von den örtlichen Akteuren – den Bewohnern, den Gewerbetreibenden, den Grundeigentümern, den örtlichen Institutionen – während des Stadtteilentwicklungsprozesses mit möglichst viel Eigeninitiative auszufüllen ist. Die Kosten- und Finanzierungsübersichten müssen den notwendigen gebündelten Mitteleinsatz aus unterschiedlichen privaten und öffentlichen Haushalten widerspiegeln.

Die Konzepte bilden die Basis für den Mittel- und Personaleinsatz aller betroffener Fachressorts/Ämter. Sie müssen daher sorgfältig zwischen diesen abgestimmt werden. Sie sollen eine verlässliche Grundlage für die Aktivierung der örtlichen Potenziale in dem Entwicklungsprozess bilden. Diese Form des Miteinanders dient gleichzeitig dazu, dass private wirtschaftliche Interessen und das Gemeinwohl sinnvoll und effektiv abgestimmt werden.

Die Städte und Gemeinden haben die Aufgabe, ein leistungsfähiges Stadtteilmanagement sicherzustellen. Das ausgeweitete Zielspektrum, das relativ offene integrierte Handlungskonzept und die hohen Ansprüche an die Mitwirkung der örtlichen Akteure und der lokalen Wirtschaft erfordern besonders qualifizierte Träger, Gebietsmanager oder Entwicklungsgesellschaften zur Lenkung des Stadtteilentwicklungsprozesses vor Ort. Das Anforderungsprofil für die Trägerauswahl ist entsprechend fortzuentwickeln. Neue Organisationsformen für die Trägerschaft erscheinen sinnvoll und sollen erprobt werden.

Den Gemeinden obliegt es, eine umfassende Bürgermitwirkung sicherzustellen. Dabei ist während der Laufzeit der Förderung auch darauf hinzuwirken, dass die in Gang gekomme-

nen Beteiligungsprozesse im Quartier dauerhaft weiterwirken. Nach bisher vorliegenden Erfahrungen benötigt das kommunale Quartiersmanagement zur Ingangsetzung von Beteiligungs- und Erneuerungsprozessen sowie für kurzfristig notwendig werdende Interventionen kleinere Verfügungsfonds.

#### **4.3 Handeln auf Landesebene**

In den Ländern sind organisatorische Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Programme aller betroffener Ressorts, aufeinander abgestimmt, mit Vorrang in Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die koordinierte Bereitstellung der Finanzierungsmittel. Mehrere Länder haben mit der Einrichtung von interministeriellen Arbeitsgruppen, die für eine Koordinierung aller staatlichen Aktivitäten einschließlich der Förderung und des abgestimmten Einsatzes staatlicher Mittel für die „Fördergebiete“ zu sorgen haben, gute Erfahrungen gemacht.

Vorgaben der Länder zum Programm „Soziale Stadt“ sollten den Gemeinden viel Entwicklungsspielraum geben. Sie sollten aber den Grundgedanken des Programms weitergeben und von den Gemeinden den Nachweis dafür fordern, dass die notwendigen Vorkehrungen für eine gute Ämterkoordination, für den Einsatz von Stadtteilmanagement und eine angemessene Bürgerbeteiligung getroffen werden. Die Länder haben den Erfahrungsaustausch zwischen den Gemeinden und die erforderliche Fortbildung für das Stadtteilmanagement zu organisieren. Die Länder werden – über die in Ziffer 7 beschriebene Begleitforschung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ hinaus – auch auf Landesebene die für eine sinnvolle Weiterentwicklung der Initiative „Soziale Stadt“ erforderliche Evaluation sicherstellen. In die Begleitforschung sollte auch das Thema einer degressiven Nachsorge zur Sicherung des nachhaltigen Entwicklungserfolgs in den Quartieren, die aus der Förderung ausscheiden, einbezogen werden.

#### **4.4 Handeln auf Bundesebene**

Das BMVBW ist auf Bundesebene federführend für die Städtebauförderung und wird daher auch für die neue

Programmkomponente die Koordinationsstelle auf der Ebene des Bundes sein.

Als Voraussetzung für den Erfolg des Programms „Soziale Stadt“ wird auch auf Bundesebene die fachübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern sein. Als besonders wichtig wird die Unterstützung der Bundesministerien des Innern, für Arbeit und Sozialordnung, für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie für Wirtschaft, aber

### **5. Vorhandene Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebau- und Wohnungsrechts im Hinblick auf die besonderen Anforderungen „Soziale Stadt“**

#### **5.1 Rechtsinstrumente im Bereich des Städtebaus**

Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf können als Sanierungsgebiete nach dem Besonderen Städtebaurecht des Baugesetzbuches (§§ 136 ff.) förmlich festgelegt werden; sie können auch außerhalb von Sanierungsgebieten Gegenstand der Förderung sein. Hierüber entscheiden die Länder. In der Praxis werden in einigen Ländern gerade in großen Siedlungen mit nur wenigen mitwirkungsbereiten Wohnungsunternehmen als Grundeigentümer die Steuerungsinstrumente des Besonderen Städtebaurechts in der Regel nicht eingesetzt. Unabhängig von dieser Feststellung gelten die Grundprinzipien des gebietsbezogenen städtebaulichen Sanierungsverfahrens jedoch auch für nicht förmlich festgelegte Gebiete. Daher orientiert sich der folgende Überblick über die Rechtsinstrumente – unabhängig von der Frage der förmlichen Festlegung – am Gedankengang des Verfahrens für städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB.

Der Gesetzgeber hat sich durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) ausdrücklich zur Stadtbauförderung als Instrument städtebaulicher Maßnahmen zur Überwindung sozialer Missstände in städtischen Problemgebieten bekannt: diese Aufgabe hat er zu einem Schwerpunkt für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen erklärt (§ 164 b Abs. 2 Nr. 3 BauGB). Dabei ist er zutreffend davon ausge-

auch für Bildung und Forschung angesehen. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass die Rahmenbedingungen für die stadtteilbezogene Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik schnell und wirksam angepasst werden. Der konkrete Bedarf für solche Anpassungen wird sich aus der Stadtteilarbeit heraus – insbesondere auch aus den Erkenntnissen, die das ExWoSt-Verfahren mit sich bringen wird – ergeben.

gangen, dass sich das vorhandene städtebauliche Instrumentarium nach vorläufiger Einschätzung als geeignet und ausreichend erweist, auch wenn das Vorhandensein des rechtlichen Instrumentariums allein den Erfolg noch nicht garantiert.

Die Bestimmung der Stadterneuerung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde (§§ 140, 142 und 146 BauGB) – unter finanzieller Mitverantwortung von Bund und Land – ist die notwendige Voraussetzung für den ganzheitlichen Ansatz der sozialen Stadterneuerung. Der Gemeinde obliegt die eigenverantwortliche Aufstellung des operationellen Handlungsprogramms auf der Grundlage vorbereitender Analysen unter Einbeziehung der relevanten Politikfelder.

Die Zuständigkeit der Gemeinde im eigenen Wirkungskreis ist die notwendige Voraussetzung für die unverzichtbare Ortsnähe bei der Vorbereitung und Durchführung. Die soziale Stadterneuerung ist als städtebauliche Maßnahme gebietsbezogen (insbesondere §§ 140 bis 142 BauGB). Die Gebietsabgrenzung erfordert einen Beschluss der Gemeindevertretung. Ein solcher Beschluss ist auch notwendig, um die Koordination in der Gemeindeverwaltung kommunalpolitisch sicherzustellen. Durch die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebietes bringt die Gemeinde das sanierungsrechtliche Instrumentarium zur Anwendung; durch die Wahl des vereinfachten Sanierungsverfahrens nach § 142 Abs. 4 BauGB kann sie die besonderen Vorschriften über die Wertabschöpfung

ausschließen; in diesem Fall kann in der Sanierungssatzung auch die Genehmigungspflicht nach § 144 insgesamt, nach § 144 Abs. 1 oder § 144 Abs. 2 BauGB ausgeschlossen werden. Sofern sich eine Gemeinde für die Anwendung des Sanierungsrechtes entschließt, hat sie also ein Instrumentarium zur Auswahl, das Optionen für ein differenziertes und situationsgerechtes Vorgehen eröffnet.

Die Aktivierung der Bürger gemäß § 137 BauGB und die Beteiligung und Mitwirkung der öffentlichen Aufgabenträger gemäß § 139 BauGB ist zielführender Bestandteil der städtebaulichen Erneuerung. Das gilt in verstärktem Maße für die soziale Stadterneuerung. § 164 a Abs. 1 Satz 2 BauGB schreibt zudem vor, dass für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Sanierung, deren Finanzierung oder Förderung auf anderer gesetzlicher Grundlage beruht, die in den jeweiligen Haushaltsgesetzen zur Verfügung gestellten Finanzierungsmittel so eingesetzt werden sollen, dass die Maßnahmen im Rahmen der Sanierung durchgeführt werden können. Die Notwendigkeit der Zusammenführung der finanziellen Ressourcen wird auch durch § 149 BauGB unterstrichen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die städtebauliche Erneuerung über das notwendige städtebaurechtliche Instrumentarium verfügt, um als Leitprogramm auf die Bündelung öffentlicher und privater Ressourcen hinzuwirken und dadurch deren Erfolgsbedingungen zu verbessern; sie bietet aber kein rechtliches Instrument zur Korrektur möglicher Fehlentwicklungen der involvierten Politikbereiche.

## **5.2 Rechtsinstrumente im Bereich des Wohnungswesens**

Das geltende Recht stellt geeignete Instrumente zur Verfügung, deren zielgerichteter Einsatz zur Erreichung der Ziele der „Sozialen Stadt“ beitragen kann.

### **Freistellung von Belegungsbindungen**

Die Vorschrift des § 7 WoBindG ermöglicht im öffentlich geförderten Wohnungsbau (Erster Förderungsweg – 1. FW) Freistellungen von den Belegungsbindungen, u.a. zur Verhinderung/Beseitigung einseitiger Strukturen in der Wohnungsbelegung. Diese

Freistellungen können für einzelne Wohnungen, für Wohnungen bestimmter Art (z. B. in Hochhäusern) oder für bestimmte Gebiete ausgesprochen werden. Die Freistellung kann befristet, bedingt oder unter Auflagen (z.B. Ausgleichszahlungen) erfolgen. Damit steht ein flexibles und differenziertes Instrumentarium zur situationsadäquaten Ausgestaltung der Bindungen und damit der Wohnungsbelegung zur Verfügung.

### **Mittelbare Belegung, Tausch von Belegungsbindungen**

Als Form der Freistellung von Belegungsbindungen ist in § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WoBindG die Freistellung einer gebundenen Wohnung gegen Bereitstellung einer gleichwertigen ungebundenen Wohnung geregelt. Hierdurch geht – anders als bei der reinen Freistellung – die Belegungsbindung nicht verloren, sondern wird an anderer Stelle realisiert. Damit lassen sich auch über Einzelfalllösungen Verbesserungen der Sozialstruktur erreichen.

### **Ausgestaltung der Fehlbelegungsabgabe**

Die Länder können ihre Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Rechts der Fehlbelegungsabgabe nach § 16 Abs. 1 AFWoG dazu nutzen, Gesichtspunkten der „Sozialen Stadt“ Rechnung zu tragen. Durch die generelle Ausgestaltung von Abgabesätzen und Kapazitätsgrenzen kann auch dafür Sorge getragen werden, dass die Mietbelastung (Miete zuzüglich Fehlbelegungsabgabe) nicht zum Wegzug „Besserverdienender“ aus sozial instabilen Gebieten führt. Außerdem kann für bestimmte, von der Segregation besonders bedrohte Gebiete auf die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe

verzichtet oder ein geringerer Abgabesatz vorgesehen werden.

### **Mietengestaltung**

Die Mieten im öffentlich geförderten Wohnungsbau (1. FW) sind Kostenmieten. Sie reflektieren – anders als die Marktmieten – grundsätzlich nicht die Lagegunst oder -ungunst eines Standorts. Dennoch besteht auch im Rahmen des Kostenmietrechts für den Verfügungsberechtigten die Möglichkeit, innerhalb einer Wirtschaftseinheit die Mieten unter angemessener Berücksichtigung ihres unterschiedlichen Wohnwertes, insbesondere nach Lage, Ausstattung und Zuschnitt zu differenzieren (§ 8a Abs. 5 WoBindG). Der Gestaltungsspielraum kann durch nachträgliche Zusammenlegung von Wirtschaftseinheiten vergrößert werden (§ 8b Abs. 2 WoBindG).

### **Zweckentfremdung**

In monostrukturierten Gebieten kann bei Anwendung des bundes- und landesgesetzlichen Zweckentfremdungsrechts (einschließlich § 12 WoBindG) durch Ansiedlung nicht-störender Gewerbes ein Beitrag zur attraktiven Gestaltung von Wohnquartieren geleistet werden (Mischung von Arbeit und Wohnen, lokale Beschäftigung, Verbesserung der Erwerbssituation insb. von Müttern). Hierzu sind der Situation im Einzelfall angepasste Genehmigungen der Zweckentfremdung von Wohnraum zulässig und in Abwägung mit der Wohnraumnachfrage auch wünschenswert.

Im Rahmen der vereinbarten Förderung sind weitergehende flexible Regelungen hinsichtlich der Belegungsbindungen und der Mietengestaltung möglich.

## **6. Einsatz von Städtebauförderungsmitteln, Mitteln der EU-Strukturfonds und sonstigen Mitteln aus öffentlichen Haushalten/ Bündelung der Mittel und Maßnahmen**

### **6.1 Allgemeine Finanzierungsgrundsätze für die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“**

Die Problembewältigung der „Sozialen Stadt“ erfordert eine integrierende Zusammenführung von Aufgaben und Förderprogrammen für investive und

nicht-investive Maßnahmen. Deshalb sollen vorrangig die bestehenden Programme der beteiligten Fachressorts bzw. Ämter zur Finanzierung herangezogen werden. Bisher sind die Aktivitäten der Länder und Gemeinden zur „Sozialen Stadt“ aus eigenen Kräften finanziert worden. Sie haben hierfür

die jeweils notwendigen Regelungen getroffen, die keiner bundeseinheitlichen Gestaltung bedürfen.

Der neue Ansatz stellt die Bündelung der für die Stadtteilentwicklung relevanten Finanzen und Maßnahmen (Städtebau- und Wohnungsbauförderung, Wohnungswesen, Verkehr, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Familien- und Jugendhilfe, Wirtschaft, Umwelt, Stadtteilkultur, Freizeit) als vordringliche Aufgabe auf der Ebene des Landes und der Gemeinde deutlich heraus.

## **6.2 Förderrechtliche Grundlage des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“**

Das städtebauliche Programm „Die soziale Stadt“ versteht sich als eigenständiges Investitions- und Leitprogramm für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf.

Die staatlichen Finanzhilfen zur Förderung von Maßnahmen des Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ werden bereitgestellt auf der Grundlage der zwischen dem Bund und den Ländern geschlossenen „Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung“ (VV). Die Finanzhilfen des Bundes werden auf der Grundlage des Art. 104 a Abs. 4 GG für Investitionen städtebaulicher Maßnahmen zur innovativen, nachhaltigen Stadtentwicklung eingesetzt. Diese Investitionen übernehmen dabei eine Leitfunktion für die städtebauliche Gesamtmaßnahme. Dabei ist der Einsatz der Mittel der Städtebauförderung mit anderen Mitteln stadtentwicklungspolitisch relevanter Politikfelder zu einem integrativen Ansatz zu verknüpfen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind staatliche Finanzhilfen wie kommunale Mittel ressort-/ämterübergreifend in ihrem Einsatz aufeinander abzustimmen. Mittel Dritter (z. B. Wohnungsunternehmen, Mittel der europäischen Strukturfonds, Arbeitsförderprogramme) sind in die Projektfinanzierung einzubinden.

Ziel des umfassenden Förderungsansatzes ist es, investive und nicht-investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung zu integrieren. Wie im Grundprogramm der Städtebauförderung sind auch nicht-investive Aufwendungen förde-

rungsfähig, die Voraussetzung für die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen sind. Direkt dem Programm zugeordnete Mittel sind daher auch erforderlich, um die Vorbereitung (integriertes Handlungskonzept), die Projektsteuerung und die Evaluierung sicherzustellen. Die Finanzhilfen zur Städtebauförderung sind einzusetzen zur Deckung von Kosten der städtebaulichen Gesamtmaßnahme nach den §§ 164 a, 164 b BauGB und den Förderrichtlinien der Länder. Dabei gilt der Grundsatz der Subsidiarität.

Eine Finanzierung nicht-investiver Bestandteile der städtebaulichen Gesamtmaßnahme mit Städtebauförderungsmitteln kommt in Betracht, wenn die nicht-investive Einzelmaßnahme

- notwendig ist, um die Ziele der städtebaulichen Gesamtmaßnahme zu erreichen,
- den Kosten einer im BauGB oder in der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung anerkannten Kostengruppe (Vorbereitung, Ordnungsmaßnahmen, Baumaßnahmen, sonstige Kosten der Sanierung) zugeordnet werden kann,
- nicht anderweitig finanziert werden kann,
- durch Dritte im Auftrag der Gemeinde wahrgenommen wird. Sach- und Personalleistungen der Gemeindeverwaltung werden nicht gefördert.

Unter den genannten Voraussetzungen können insbesondere folgende nicht-investive Maßnahmen als unselbstständige Bestandteile der städtebaulichen Gesamtmaßnahme erforderlich werden:

- Quartiersmanagement und -betreuung und/oder Projektsteuerung, z. B. Sanierungsträger oder sonstige Beauftragte, auch Einrichtungen einer Anlauf- und Kontaktstelle, Beratungs- und Betreuungstätigkeiten,
- Unterstützung bewohnergetragener Projekte,
- Sozialplanung (z. B. Fürsorge, Betreuung, Gemeinwesenarbeit, Umzugsmanagement),
- Bewohnerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Selbstorganisation für Projekte).

## **6.3 Komplementärfinanzierung,**

## **Finanzierung des kommunalen Eigenanteils**

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung förderfähiger Kosten anteilig mit einem Drittel (analog Grundprogramm der Städtebauförderung). Die Bundesmittel sind durch Landes- und kommunale Mittel zu komplementieren. Bundesfinanzhilfen nach Art. 91 a und 104 a GG Abs. 4 anderer Ressorts können dabei nicht als Landes- oder kommunale Komplementärmittel eingesetzt werden. Die VV geht davon aus, dass die Komplementärfinanzierung der Länder und Gemeinden grundsätzlich aus Mitteln des öffentlichen Haushalts erfolgt. Die VV 1999 erkennt erstmals für das Teilprogramm „Städtebauliche Weiterentwicklung von Großsiedlungen“ in den neuen Bundesländern Mittel von Wohnungsunternehmen als Eigenanteil der Gemeinde an.

Beim Einsatz von Finanzmitteln öffentlicher Haushalte gilt der Grundsatz der Ressortverwaltung. Die Bündelung von Fördermitteln verschiedener öffentlicher Haushalte zu einem integrierten Handlungsansatz erfordert daher einen politischen Konsens der betroffenen Ressorts oder Ämter, die Aufgabe als „Gemeinschaftsaufgabe“ zu unterstützen. Die Verzahnung von Fördermitteln erfolgt auf Stadtteil- und Projektebene.

## **6.4 Einsatz von EU-Strukturfondsmitteln**

Die EU-Kommission hat 1998 einen Aktionsrahmen „Nachhaltige Stadtentwicklung der Europäischen Union“ vorgelegt. Dieser Aktionsrahmen zielt ab auf besser koordinierte und gezieltere Gemeinschaftsaktionen hinsichtlich städtischer Probleme und gruppiert sich anhand vier unabhängiger Politikziele:

- Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten,
- Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten,
- Schutz und Verbesserung der städtischen und globalen Umwelt hin zu lokaler und globaler Nachhaltigkeit,

- Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung.

Neben insgesamt 24 z. T. sehr konkret formulierten Aktionsvorschlägen hat die Kommission an mehreren Stellen explizit die Einsatzmöglichkeiten der Strukturfonds in den Ziel-1- und Ziel-2-Gebieten zur Realisierung der o. g. Leitziele in „Problemgebieten in den Städten“ hervorgehoben. Daraus ergibt sich eindeutig die grundsätzliche Möglichkeit, u. a. Mittel aus dem Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ einzusetzen. Hierzu sind auf der Ebene der Länder u. a. folgende Voraussetzungen zu schaffen:

- Berücksichtigung entsprechender Ziele und Maßnahmen bei der Programmierung des „Regionalen Entwicklungsplans“ zur Vorlage bei der Kommission,
- Beschlüsse zur teilweisen „Entkopplung“ der EFRE-Mittel von der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und Bildung von Strukturfonds-Kontingenten zu Gunsten der „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“.
- Öffnen der Städtebauförderrichtlinien oder Erlass neuer Förderrichtlinien zur Absicherung der nationalen Kofinanzierung, wenn keine zusätzlichen Landesmittel außerhalb der Städtebauförderung zur Verfügung stehen. Es ist zu prüfen, ob derartige Richtlinien notifizierungspflichtig sind.
- Der von der Kommission und dem Leitfaden „Die soziale Stadt“ geforderte integrative Charakter der Stadtteilentwicklung macht zwecks Kofinanzierung der EFRE-Mittel die Aufhebung der konsequenten Bindung zumindest der Landes- und Gemeindemittel an reine investive Verwendungen erforderlich.

- Die fachpolitische Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der Strukturfondsmittel muss geklärt werden. Während für den ESF-Fonds Bewilligungen für einzelne Vorhaben durch das fondsverwaltende (Sozial-) Ministerium durchaus als sinnvoll erscheinen, kommt für die EFRE-Kontingente eher eine Bewirtschaftung zusammen mit den Städtebaufördermitteln „aus einer Hand“ in Frage. Dafür bietet sich eine Übertragung der Mittelbewirtschaftung auf das für Städtebau zuständige Ministerium an.

Einer Kofinanzierung von EU-Strukturfondsmitteln für die Entwicklung und Erneuerung städtischer Problemgebiete 2000 bis 2006 aus Mitteln der Bund-Länder-Programme „Städtebauförderung“ und „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ – stehen auch nach Auffassung der Bundesregierung rechtliche Bedenken nicht entgegen. Dies gilt gleichermaßen für die Regelförderung

in den Ziel-1- und den Ziel-2-Gebieten wie für die zu erwartenden Gemeinschaftsinitiative URBAN. Andererseits widerspricht es der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung, den Zwei-Drittel-Anteil der Landes- und Gemeindemittel des Bund-Länder-Programms „Städtebauförderung“ und „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt“ nur, um eigene Mittel einzusparen, durch EU-Mittel zu ersetzen. Einem solchen Vorgehen steht zugleich das Gebot der Additonalität der EU-Mittel entgegen (vgl. Verordnung (EWG.) Nr. 2082/93 vom 20. Juli 1993, Amtsblatt EG vom 31. Juli 1993, S. 23, Art. 9). Beträgt beispielsweise der Anteil der EU an den förderfähigen Gesamtkosten 50%, so müssen sich demnach die zur Kofinanzierung herangezogenen Bund-Länder-Städtebaufördermittel zusammen mit dem Gemeindeanteil nach der üblichen Drittelregelung auf die drei Förderebenen verteilen.

## 7. Erfahrungsaustausch, Erfolgskontrolle und Begleitforschung

Der Erfolg der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ hängt auch und gerade davon ab, dass zwischen den beteiligten Städten/Gemeinden und Ländern ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer stattfindet. In gleicher Weise ist die Evaluation unabdingbarer Bestandteil integrierter Handlungskonzepte. Empfohlen wird eine modellhafte, fachlich-operative wissenschaftliche Begleitung.

Schwerpunkte der Begleitforschung sind insbesondere:

- Konzeptionen, Durchführung, Moderation und Auswertung der zentralen Veranstaltungen,
- Organisation des Erfahrungsaustausches zwischen den Städten und Stadtteilen des Finanzhilfeprogramms.

- Vergleichende Dokumentation: „Best Practice“ mit ausgewählten Themenkomplexen wie beispielsweise Organisation des Stadtteilmanagements, Verfahren der Ressourcenbündelung, Strategien des Controlling und Monitoring.
- Entwicklung von Verfahrensevaluation des Programms.
- Koordinierung der Vor-Ort-Betreuung in ausgewählten Modellgebieten.

Die Ergebnisse der Begleitforschung sollen eine verlässliche Grundlage herstellen, um definitive Entscheidungen zur spezifischen Fortentwicklung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ treffen zu können. Darüber hinaus werden wertvolle Vorschläge zur Verbesserung der Organisations- und Programmstrukturen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene erwartet. ■

wohnbund e.V.

## Beitrag zur Anhörung zum Entwurf des WoFG

### Zum Rechtsrahmen und Ziel des Gesetzentwurfes

*Im letzten Heft (1/2001) hatten wir berichtet, dass der wohnbund vom Bundesausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu einer Anhörung von Verbänden und Sachverständigen eingeladen worden war. Das neue Wohnungsbauförderungsgesetz WoFG steht zur Beratung an. Hier die Stellungnahme des wohnbunds am Tag der Anhörung.*

■ Zunächst ein Wort zum wohnbund: Der wohnbund ist ein gemeinnütziger Verband zur Förderung wohnpolitischer Initiativen und wurde 1983 gegründet. Er knüpft an die Selbsthilfebewegungen seit den 70er Jahren an und stützt sich auch auf die wohnreformerischen Bewegungen zu Beginn des 20. Jahrhundert. Der wohnbund ist ein interdisziplinäres Netzwerk von Fachleuten, die neue Formen des Wohnens entwickeln. Er ist zugleich eine Forschungs- und Beratungsstelle für wohn- und stadtpolitische Initiativen und Projekte. Mitglieder des wohnbunds sind sowohl Aktive aus Wohnprojekten wie auch Politiker und Wissenschaftler, genauso sind Mietervereine, öffentliche Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften bis hin zu Prüfverbänden Mitglied.

#### 1. Allgemeine Einschätzung

Der wohnbund begrüßt die grundsätzliche Zielrichtung des Gesetzentwurfes, die alte Fiktion des sozialen Wohnungsbaus, breite Schichten des Volkes zu fördern, aufzugeben und die öffentlichen Mittel des Wohnungsbaus – wie bisher – nur an Haushalte zu geben, die bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreiten. Erst durch die Nichterhöhung dieser Einkommensgrenzen, die zeitlich eigentlich nach der alten Logik angestanden hätte, und durch die zusätzliche Aufzählung von besonderen Zielgruppen innerhalb des Kreises der berechtigten Haushalte wird eine gewisse Einschränkung gegenüber der bisherigen Förderpraxis erkennbar. Gleichzeitig unterstützen wir das Vorhaben, nicht mehr nur den Wohnungsneubau und Modernisierung zu fördern, sondern Belegrechtserwerb

sowie Bestandskäufe in die Förderung mit aufzunehmen.

Diese wesentliche Änderung gegenüber dem II. WoBauG, die Öffnung zum Bestand hin, ist die richtige Reaktion auf die Kritik am sozialen Wohnungsbau vergangener Jahrzehnte. Durch seine Vernachlässigung der Gefahren zu großer Anballung von Sozialwohnungen, der völlig fehlenden Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten und dem Verzicht auf ökologische Standards und nachbarschaftsförderlichen Wohnqualitäten, besonders deutlich in den Betonbauten im Westen und im Osten, hat der frühere soziale Wohnungsbau – neben der großen positiven Bauleistung – eben auch teure Folgeprobleme geschaffen, die heute mit neuen Programmen, wie soziale Stadt, politisch und finanziell bewältigt werden müssen.

Wenn also schon Bestandsförderung in das System der Bauförderung aufgenommen werden soll, dann sind wir allerdings der Meinung, dass die jetzige Bundesregierung den Mut haben sollte, alle wesentlichen Instrumente der Wohnungspolitik in einem Gesetz zusammen zu fassen: die Wohnraumförderung, die Städtebauförderung und das Programm soziale Stadt. Erst dann wäre unserer Meinung nach tatsächlich eine grundlegende Reform erreicht, weil dadurch auch die deutlich erkennbaren Mängel des Gesetzentwurfes vermieden werden könnten, die in einer immer noch auf das Wohngebäude begrenzten Förderung liegen und die Fragen von Siedlungsstrukturen, Wohnen und Arbeiten, Bewohnerbeteiligung, sozialer und kultureller Infrastruktur sowie Wohnumfeld vernachlässigen.

Ein solches Reformgesetz müsste sich dann konsequenterweise zu der besonderen staatlichen Aufgabe der Förderung sozialen Wohnraums bekennen und sollte daher mit einer Grundgesetznovelle verbunden werden, die diese Förderung in den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 des Grundgesetzes aufnimmt; die Schaffung einheitlicher Bedingungen des Wohnens in der Bundesrepublik hat einen solchen Grundgesetzrang. Bei einer solchen Novelle haben wir auch die Hoffnung, dass die in der Praxis nicht sinnvolle Beschränkung der Bundesmittel auf reine Investivmaßnahmen dann fallen kann.

Sicher: Angesichts des vom Gesetzgeber selbst gesetzten Zeitdrucks eines Inkrafttretens bis zum 1. Januar 2002 scheint dieser Vorschlag nicht realistisch, er stört auch die mühsam abgeschlossenen Vorgesprächsergebnisse mit den Ländern; Nebenbemerkung: Deshalb haben wir nur geringe Hoffnung, dass jetzt noch im parlamentarischen Verfahren dieser Gesetzentwurf wesentliche Änderungen erhalten wird. Aber unsere Forderung nach einer grundsätzlichen Integrationsreform der wohnungspolitischen Gesetze wird dann eben für die nächste Wahlperiode bestehen bleiben.

Insgesamt kritisieren wir, das wegen der schlechten Erfahrungen der vorherigen Bundesregierung mit den Bundesländern jetzt quasi ein dürres Rahmenwerk des Bundes entstanden ist, das viele wesentliche Inhalte völlig den Bundesländern überlassen worden sind, ja die Länder die Intentionen des Bundes faktisch unterlaufen können. Hier haben wir von der neuen

Bundesregierung deutlich mehr Innovation erwartet, Steuerreform und Rentenreform zeigen doch, dass es auch im Bundesrat Mehrheiten für zukunftsorientierte Lösungen geben kann. Deshalb sollte der Bundestag jetzt noch die Paragraphen 6 bis 8 und 10 präzisieren und deren bisherige „Berücksichtigung“ zu einer Muss-Vorschrift für die Länder verschärfen.

In der großen Regelungsfreiheit für die Länder sehen wir auch einen Verlust an Rechtssicherheit für die Mieter: Wer will – zum Beispiel in der Beratungspraxis unserer Mietervereine – die großen Differenzen in den Mietbedingungen noch verstehen können, wenn sie von Land zu Land oder sogar abhängig von der Fördervereinbarung beim gleichen Vermieter sich unterscheiden. Mindestens sollte der Bundesgesetzgeber vorschreiben, dass in die Mietverträge die Auswirkungen der einzelnen Fördervereinbarung aufzunehmen sind.

### 2. Zum Finanzrahmen

Angesichts des bereits geschilderten Aufgabenrahmens der sozialen Wohnraumförderung, der ja noch zu erweitern wäre, ist es völlig unverständlich, dass gerade mal das bisherige Mindestmaß an Finanzmitteln festgeschrieben wurde. Die Konsolidierung des Bundeshaushaltes ist zwar eine notwendige und löbliche Aufgabe, aber an falscher Stelle sparen führt nur zu späteren Mehrausgaben, wie bei dem Programm soziale Stadt. Auch ohne die von uns vorgeschlagenen Erweiterungen der Fördergegenstände des Gesetzes sollte der Finanzrahmen erheblich ausgeweitet werden, 230 Mio. € sind keinesfalls ausreichend. Wenn jährlich rund 20 Milliarden Mark in die direkte und steuerliche Eigenheimförderung gehen, dann können weniger als 2% dieser Summe doch wohl keine Antwort auf die Not der Haushalte ohne ausreichenden Wohnraum sein. Wir halten deshalb auch die politische Aussage im Gesetzesvorblatt für falsch, dass es einen „funktionsfähigen Wohnungsmarkt“ geben solle. Tatsächlich nimmt der Nachfragedruck auf preiswerten Wohnraum, der eben auch sonst vom Wohnungsmarkt diskriminierten Haus-

halten zur Verfügung steht, zu. Hier ist nur neuer Wohnraum eine adäquate Antwort.

### 3. Zu den Fördergegenständen im Gesetz

Den Belegrechtserwerb und den Bestandskauf in das Gesetz aufzunehmen, ohne den Finanzrahmen zu erweitern, ist faktisch ein Abschied vom geförderten Wohnungsneubau – was wir für grundsätzlich falsch halten. Gerade in den Ballungsgebieten des Westens bleibt es vordringlich, zusätzlich verfügbaren Wohnraum für am Wohnungsmarkt benachteiligte Haushalte zu schaffen, dies erfolgt eben in der Regel durch Neubau, denn nur an leerstehenden Wohnungen kann man zusätzliche Belegrechte sinnvollerweise erwerben, aber warum stehen diese Wohnungen denn dann leer – dies wird nur das schlechteste Angebot am Markt sein.

Die praktischen Erfahrungen der Kommunen, die seit geraumer Zeit Belegrechte im Bestand erwerben wollen, wie Köln oder Hannover, zeigen, dass seitens der Vermieter kaum Interesse daran besteht oder die Kommune einen enorm hohen Finanzaufwand betreiben muss, um dem Vermieter quasi alle Risiken aus Mietausfall, Schönheitsreparaturen oder Vandalismus abzunehmen. Deshalb muss es weiterhin eine ausreichende Förderung des Neubaus geben, hier sehen wir mit Sorge, dass durch das Gesetz ein Land die Bundesmittel möglicherweise gänzlich in die Eigenheimförderung lenkt.

Allerdings gäbe es noch ein sehr effektives Instrument, um zusätzliche Belegrechte zu schaffen: Der Gesetzesentwurf sieht die Förderung des Erwerbs von Bestandswohnungen vor, allerdings nur für die Schaffung selbstgenutzten Eigentums. Was spricht dagegen, diese Förderung auch auf den Erwerb von Mietwohngebäuden zu erweitern und zum Beispiel dem städtischen Wohnungsunternehmen zu helfen, entsprechende Bestände auf dem Markt zu erwerben. Dies würde auch die Bemühungen einer Stabilisierung der Bewohnerstrukturen durch Bestandsumschichtung durch Mieterprivatisierung in den Großsiedlungen

und kaum von Häusern in bisher kaum mit Belegrechten belasteten Stadtteilen unterstützen; ein solches „Entflechtungsprogramm“ wird seit zwei Jahren in Hannover umgesetzt. Auch könnte eine solche Förderung von Bestandsaufkauf mit anschließenden neuen Belegrechten eine wichtige Hilfestellung bei den sehr problematischen Vollverkäufen von Siedlungen, wie z.B. im Ruhrgebiet, sein, wenn dort – wie wir aus unserer Beratungspraxis wissen – gerne Mietervereine oder Siedlungsgenossenschaften den Bestand auch unter sozialen Gesichtspunkten übernehmen möchten. Diese Möglichkeit ist zwar im Gesetzesentwurf vorgesehen, sollte aber viel stärker herausgehoben werden.

Wir begrüßen die Klarstellung der verschiedenen Formen von Belegrechten und sind aber der Meinung, dass der Bund hier vorschreiben sollte, dass die Förderung in dem Maße zunimmt, wie die Belegungsbindungen von dem einfachen Einkommensnachweis über das Vorschlagsrecht bis zum kommunalen Besetzungsrecht zunehmen. Es sollte eben ein solcher Fördergrundsatz für alle Maßnahmen aufgenommen werden, dass die Förderung mit der Intensität der Bindung steigt. Ein Problem sehen wir beim an sich positiven Belegrechtstausch: Die Forderung nach Gleichwertigkeit der Ersatzwohnung wird kaum erfüllbar sein. Wenn etwa Bauten der 70er Jahre wegen der schwierig gewordenen Sozialstruktur aus der Bindung herausgenommen werden sollen, lassen sich kaum in entsprechendem Umfang genau größengleiche Wohnungen des Altbestandes bereitstellen; nicht die formale Gleichheit ist erforderlich, sondern dass der dringende Bedarf des Wohnungsamtes mit der neuen Bindung tatsächlich erfüllt werden kann. Auch halten wir den Belegrechtstausch auch an bewohnten Wohnungen für sinnvoll, wenn das neue Belegrecht dann einsetzt, wenn die bisher nicht gebundene Wohnung neu vermietet wird. Dies sind wichtige Erfahrungen aus der Umsetzung des Programms soziale Stadt!

Die von uns unterstützte Einschränkung des Kreises der förderfähigen Haushalte wird jedoch von vielen des-

halb kritisiert, weil dies die „sozialen Brennpunkte“ von Morgen schaffen würde. Deshalb fordern wir auch hierfür einen neuen Fördergrundsatz, dass – wie in vielen Ländern schon praktiziert und z.B. in München gerade eingeführt werden soll – gestufte Förderprogramme eingesetzt werden, in denen verschiedene Einkommensgrenzen angewandt werden und mit steigender Einkommensgrenze die öffentliche Förderung sinkt. Dies würde auch im Neubau von vorneherein eine Mischung der Bewohnerschaft schon beim Bezug ermöglichen, eine Erfahrung die wir in Hannover bei der EXPO-Siedlung gesammelt haben. Nebenbei ist doch eigentlich die grundsätzliche Einführung einer einkommensabhängigen Miete, wie sie auch – auf meinen Vorschlag hin – in der zweiten Hälfte der 80er Jahre in Hessen praktiziert wurde, viel sinnvoller als die komplizierten und immer ungerecht erscheinenden Regelungen der nachträglich Abschöpfung der Fehlförderung.

Wenn eine solche stufenweise Förderung gesetzlich geregelt wäre, dann könnte unseres Erachtens auch bewusst das Instrument unterschiedlicher Belegrechte, Miethöhen und Einkommensgrenzen (ohne Angst vor Fehlsubventionierung) genutzt werden. Hierdurch würde sowohl ein wichtiger Beitrag zur Schaffung stabiler Bewohnerstrukturen geleistet werden als auch die aus Sicht des Wohnbundes besonders zu berücksichtigenden Gruppenbauvorhaben mittlerer Einkommensgruppen oder von kleinen Wohnungsgenossenschaften gefördert werden können, die – wie die Erfahrung z.B. in Hamburg zeigt – beson-

ders aktive Beiträge für die Stabilisierung sozialer und kultureller Milieus in den Quartieren leisten.

Bei den förderfähigen Maßnahmen plädieren wir dringend für eine Aufnahme zusätzlicher – auch nicht investiver – Fördergegenstände. Die Erfahrungen des sozialen Wohnungsbaus der vergangenen Jahre – verstärkt nochmals durch das Programm Soziale Stadt – haben gezeigt, dass eine Beschränkung der öffentlichen Förderung auf den Wohnraum alleine fatale Folgen haben kann. Deshalb sollten mindestens die investiven Zusatzeinrichtungen, wie Mietergemeinschaftsräume, Pfortnereinrichtungen, kleingewerbliche Räume u.ä. in den Förderkatalog einbezogen werden. Erforderlich wäre auch die zusätzliche Förderung von Maßnahmen des Quartiersmanagement und der Bewohnerbeteiligung, die doch erst den langfristigen Nutzen der öffentlichen Investition in sozialen Wohnraum absichern.

Im übrigen plädieren wir für einen zusätzlichen Fördervorrang nach § 12 für diejenigen Wohnungsunternehmen, die sich im Sinne der von einigen ALändern geführten Diskussion über eine „soziale Wohnungswirtschaft“ verhalten. Solche Unternehmen, sowohl die öffentlichen Gesellschaften als auch freiwillig sich anschließende Genossenschaften, die den Versorgungsauftrag in den Vordergrund ihrer Tätigkeit stellen, sollten unbedingt gegenüber denen bevorzugt werden, bei denen der Gesellschafter eigentlich nur das Interesse an hohen Gewinnausschüttungen hat. Weiterhin sollte in den Gesetzentwurf wieder – wie schon im geltenden Recht – eine gesonderte Regelung der Genossen-

schaftswohnungen aufgenommen werden, sie lassen sich nun mal nicht einfach den Mietwohnungen oder den Eigentumswohnungen zuschlagen und die besonderen Leistungen der Genossenschaften – mit der Möglichkeit größerer Selbstorganisation und Selbsthilfe – begründen auch eine gesonderte Regelung für Wohnungsgenossenschaften.

Schließlich möchten wir betonen, dass wir die Beibehaltung der geltenden Regelungen für den Sozialwohnungsbestand begrüßen und dass damit völlige Verunsicherung bei den Mieterinnen und Mietern sowie eigentlich ungerechtfertigte Mieterhöhungsspielräume ohne zusätzliche Belegungsbindungen vermieden werden.

Zusammenfassend fordern wir, die guten Ansätze im Gesetzentwurf noch ganz deutlich zu akzentuieren. Statt des auffälligen Rückzugs des Bundes aus den Vorschriften zur Wohnraumförderung sollte der Bundestag die Möglichkeit nutzen, qualitative Zielsetzungen stärker festzuschreiben und die Mittelvergabe dran zu binden. Dann wäre aus dem monofunktionalen Instrument der Bauförderung ein multifunktionales Instrument der Gesellschaftspolitik geworden, welches viel eher die Probleme besonders in den Großstädten mit integrierten wohnungspolitischen Ansätzen und Instrumenten angehen könnte und eine ideale Verbindung zum „Programm soziale Stadt“ darstellen würde.

Stand: 15.05.01

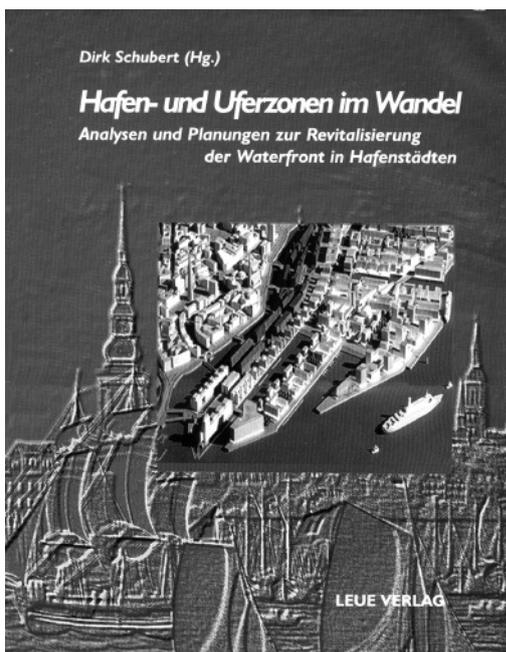
Jan Kuhnert, Geschäftsführer der GBH Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover mbH

Dirk Schubert (Hg.)

## Hafen- und Uferzonen im Wandel Analysen und Planungen zur Revitalisierung der Waterfront in Hafenstädten

545 Seiten, 128 Abb., DM 98,00  
ISBN 3-923421-50-8  
edition-stadt-und-region.de im  
Leue Verlag

Weltweit – von Antwerpen bis Zeebrügge, von Brisbane bis Yokohama – wird seit mehreren Jahrzehnten in Hafenstädten die Umnutzung von brachgefallenen Hafen- und Uferzonen betrieben. Die zentrale Waterfront ist inzwischen in diesen Metropolen entscheidend verändert worden. Ungenutzte bzw. suboptimal genutzte Flächen an den Hafen- und Uferzonen bieten mittel- bis langfristig eine große Chance, sie im Sinne nachhaltiger Stadtentwicklung zu reaktivieren und zu nutzen. Die Anlässe und Probleme der Revitalisierung von ehemals vom Hafenumschlag und von hafenbezogenen Industrien genutzten Flächen sind in vielen Seehafenstädten ähnlich, die Planungen, Ziele und Dimensionierung dagegen sehr unter-



schiedlich. Der Umbau dieser Areale und ihre Wiederbelebung bieten die Jahrhundertchance Hafen und Stadt, Wasser und Land, Geschichte, Gegenwart und Zukunft zu einer neuen Symbiose zu verschmelzen.

In diesem Band analysieren Autoren aus Verwaltung, Forschung und Praxis

Vorhaben der Revitalisierung von Hafen- und Uferzonen aus unterschiedlichen Blickwinkeln und verorten diese im stadtentwicklungspolitischen Kontext. Beispiele aus vier Kontinenten veranschaulichen die Dimension des Themas: Hamburg, Bremen, Rostock, Shanghai, Hongkong, Tokio, Singapur, Sydney, Melbourne, Toronto, Vancouver, New York, Boston, Baltimore, Glasgow, London, Kopenhagen, Antwerpen, Bordeaux und Bilbao.

Der Herausgeber, Dirk Schubert, hat sich im Rahmen von Exkursionen, Studienreisen und Forschungsvorhaben über Jahre mit dem Umbau der Hafen- und Uferzonen beschäftigt und gilt als ein ausgewiesener Experte zum Thema.

Die Veröffentlichung wendet sich gleichermaßen an Studierende, Architekten, Planer, Historiker, Geografen, Investoren und Politiker, die mit Fragen der Umnutzung von Hafen- und Uferzonen befasst sind. ■



Zum Thema „Soziale Stadt“ hat das difu unter [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de) ausführliche Informationen aufbereitet

## ... und Ihre Veröffentlichung oder Veranstaltung?

Die wohnbund-informationen präsentieren auf diesen Seiten auch gerne Ihre Angebote.

Senden Sie Ihr Material an:

wohnbund e.v.  
Aberlestraße 16/Rgb  
D-81371 München

oder nehmen Sie Kontakt mit uns auf:

Telefon 089-74 68 96 11  
Fax 089-7 25 50 74  
e-mail: [info@wohnbund.de](mailto:info@wohnbund.de)

Kongress 2001

## Stadtplanung auf neuen Wegen

Zukunftsfähige Stadtentwicklung: Vom Modell zum Standard

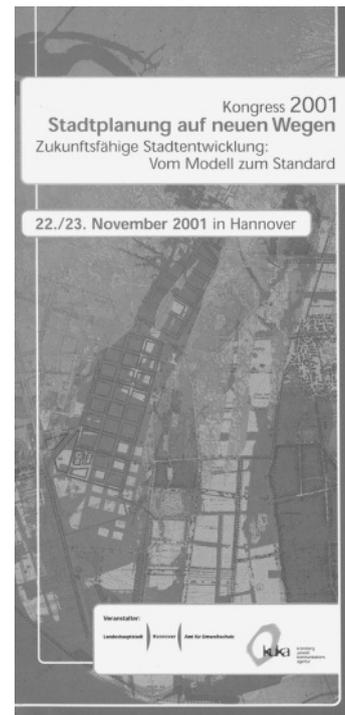
22. und 23. November 2001 in Hannover

Schon im letzten Jahr wurden auf dem Kongress „Stadtplanung auf neuen Wegen“ in Hannover viele innovative Städtebauprojekte beleuchtet und Aspekte der nachhaltigen Stadtentwicklung diskutiert. Dabei haben sich wichtige Fragestellungen heraus kristallisiert, die nun auf der Nachfolgeveranstaltung vertieft werden sollen. Auf dem Kongress werden zunächst ausgewählte Aspekte aus vorbildlichen Modellvorhaben analysiert und kritisch beleuchtet, bevor es am zweiten Tag darum geht, zu erarbeiten wie neue Strategien und Denkansätze im Pla-

nungsprozess aussehen könnten. Der Fächer übergreifende Kongress wendet sich an alle Akteure im Rahmen der Stadtentwicklung. Intensive Diskussionsplattformen ermöglichen den persönlichen Austausch mit den Referenten und anderen Kongressteilnehmern.

**Weitere Informationen und Online-Anmeldung** ab sofort unter:  
**www.umwelt-agentur-kuka.de**

Bei Fragen zur Anmeldung rufen Sie die KUKA an:  
Telefon +49(0)511-950798-45



**Vernetzen Sie Ihr Büro, Ihre Institution, sich selbst ... (www.wohnbund.de/service.htm)**

**wohnbund e.v. Verband zur Förderung wohnpolitischer Initiativen**

**Zwei Angebote**

Mitglieder des wohnbund, die keine eigene Homepage haben\*, können

- auf der Homepage des wohnbund ein "Blitzprofil" veröffentlichen, indem sie "weboSPACE" mieten - sie haben dann auch eine Adresse im Internet: <http://www.wohnbund.de/wohnbund/Initiativen/Name.htm>

War dazu erforderlich und war möglich ist, wählen Sie vom wohnbund:

- sich eine eMail-Adresse (z. B. [vorname.name@wohnbund.de](mailto:vorname.name@wohnbund.de) oder [namenname@wohnbund.de](mailto:namenname@wohnbund.de)) zulegen

Wer bereits eine eMail-Adresse hat, kann seine auf der wohnbund-Adresse benutzten eMail-Adresse ebenfalls auf diese weiterleiten lassen.

\*: zeitlich befristet für auch Mitglieder mit eigener Homepage

**und eine Bitte**

- Wenn Sie eine Homepage / Homepage haben, würden wir sehr freuen, wenn mit einem Link die Homepage des wohnbund-Beitragler gemacht wird: <http://www.wohnbund.de>

Kosten	Einrichten 1 Seite / 2000 Zeichen Foto / Grafik / 0,5 MB Änderungen (email an webmaster)	kostenlos 10 Euro / Jahr 5 Euro / Jahr 5 Euro / Aktualisierung
Kosten	Einrichten 1 eMail-Adresse @wohnbund.de	kostenlos 10 Euro / Jahr

Bezahlung nur durch Bankeinzug >>>> **Einzugsermächtigung**

**wohnbund e.v.**  
Verband zur Förderung wohnpolitischer Initiativen  
Stand: 12.01.2000

(12), Kreisverband und Kreisbüro  
[BE@wohnbund.de](mailto:BE@wohnbund.de)  
[erster.stv@wohnbund.de](mailto:erster.stv@wohnbund.de)  
 wohnbund e.v.  
 Poppenbergstr. 17  
 Telefon: +49 770025  
 Verband zur Förderung wohnpolitischer Initiativen  
 D-18190 Fuschelshagen  
 Telefon: +49 772007  
 eMail: [info@wohnbund.de](mailto:info@wohnbund.de)

## ***Mitgliedschaft im wohnbund***

- Kostenloses wohnbund-Info
- Kostenloser oder preisreduzierter Zugang zu allen unseren Fachveranstaltungen
- Kostenlose Vermittlung von Kontakten bei speziellen fachlichen Fragen aus dem Bereich der Wohnpolitik, Planung, Projekt-, Stadt- und Siedlungsentwicklung (im Rahmen unserer Möglichkeiten)
- Interessante Begegnungsmöglichkeiten in einem Netzwerk von Fachleuten
- Internet-Service für Mitglieder: Homepage und E-Mail im wohnbund-Netzwerk: [www.wohnbund.de](http://www.wohnbund.de)

### **Jahresbeitrag**

- Regelbeitrag DM 180
- Studenten und Arbeitslose DM 60
- Büros und Institutionen nach Vereinbarung

Beitrittsformular im Internet abrufen oder bei der Geschäftsstelle anfordern.

### **Themenschwerpunkte der nächsten wohnbund-informationen in 2001:**

- 3/2001 'Schrumpfende Stadt' – das Ost-Heft
- 4/2001 Ästhetik