



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

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

Bericht der Begleitforschung  
über die Anfangsphase  
des Programms

Bearbeitung

Rolf Romaus

Karolus Heil

Christian Bäumler

Gabriele Gradl-Fey

Eckhard P. Rieper

Reinhard Sajons

Hermann Biehler

im Auftrag der

Obersten Baubehörde im

Bayerischen Staatsministerium

des Innern

München, Dezember 2002

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

**Editorial**

Vorwort der Obersten Baubehörde

**Zusammenfassung und Bewertung  
der Ergebnisse**

Kurzfassungen der Themen

- 4 Problemfelder
- 6 Planungs- und Entscheidungsgrundlagen
- 8 Integriertes Handlungskonzept
- 10 Organisation
- 12 Beteiligungsverfahren
- 14 Finanzierung
- 15 Evaluation und Wirkungskontrolle
  
- 17 Übersicht über die Programmkommunen in der Anfangsphase
- 18 Karte zur Verteilung in Bayern

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

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

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

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

## **1. Problemfelder**

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

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

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

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

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

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

## 2. Planungs- und Entscheidungsgrundlagen

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Integriertes Handlungskonzept

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. Organisation

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

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

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

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

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

---

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

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

## 5. Beteiligungsverfahren

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

Eine Reihe von Gesichtspunkten bedarf einer gesonderten Betrachtung:

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

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

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

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

---

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

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

## 6. Finanzierung

Im Handlungsfeld Finanzierung lassen die Befunde in der weit überwiegen- den Zahl der Programmkommunen **Schwierigkeiten und Unsicherheiten** er- kennen.

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

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

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

Folgende weitere Möglichkeiten sollten erwogen werden:

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

## 7. Evaluation und Wirkungskontrolle

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

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

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

---

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

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

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

---

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

**Programmgebiete in den beteiligten Kommunen**

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

Räumliche Verteilung der beteiligten Kommunen



Kommunen, die 1999 und 2000 in das Programm aufgenommen wurden

## Impressum

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

Redaktion  
Andreas Distler  
Karin Sandeck  
Ulrich Hach

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

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

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

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

Druck  
Rieß-Druck- und Verlags-GmbH, Benediktbeuern

Diese Broschüre wurde aus chlorfrei gebleich-  
tem Papier hergestellt.

Die Veröffentlichungs- und Verwertungsrechte  
liegen beim Herausgeber.

Dezember 2002