

**Untersuchung zur Fortführung des Handlungs-
programms "Wohnen in Nachbarschaften WiN -
Stadtteile für die Zukunft entwickeln"**

**Auftraggeber: Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa sowie
Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales**

15. September 2010

Untersuchung zur Fortführung des Handlungs- programms "Wohnen in Nachbarschaften WiN - Stadtteile für die Zukunft entwickeln"

Bearbeitung:

Dr. Reinhard Aehnelt

Prof. Dr. Hartmut Häußermann

**Auftraggeber: Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa sowie
Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales**

15. September 2010

Gesellschafter:

Dr. Reinhard Aehnelt

Prof. Dr. Christian Diller

Prof. Dr. Hartmut Häußermann

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler

Dipl.-Pol. Wolfgang Jaedicke

Peter Luther, M.A.

Dr. Oliver Schwab

Dipl.-Hdl. Gisela Seidel

Dipl.-Geogr. Jürgen Vesper (Geschäftsführer)

Dipl.-Ing. Bärbel Winkler-Kühlken

Prof. Dr. Hellmut Wollmann

Dr. Katrin Zapf

Kurztitel:

Fortführung WiN 2011-2016 - IfS L16b

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	I
1. Hintergrund	1
2. Das Programm "Wohnen in Nachbarschaften"	1
2.1 Ziele und Handlungsfelder des Programms	2
2.2 Anpassungen und Veränderungen bei der Umsetzung des Programms	5
3. Steuerung des Programms	7
3.1 Lokale Steuerung	8
3.2 Gebietskoordination und lokale Foren	8
3.3 Integrierte Handlungskonzepte als Steuerungsinstrument	10
3.4 Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe	13
3.5 Geschäftsführung, Steuerungsrunde und "Tivoli-Runde"	15
4. Ergebnisse und Wirkungen des Programms auf Gebietsebene	16
4.1 Handlungsschwerpunkte und Projekte	16
4.2 Querschnittsaufgaben: Vernetzung und Bewohnerbeteiligung	20
4.3 Verstetigung	22
5. Monitoring und Controlling	25
5.1 Monitoring und Controlling in Berlin (Soziale Stadt)	27
5.2 Monitoring Soziale Stadt Bremen	28
5.3 Controlling des Programms Wohnen in Nachbarschaften	30
6. Bewertungen und Empfehlungen	31
6.1 Angemessenheit des Programms	31
6.2 Zeitliche Befristung und Charakter des Programms	33
6.3 Gebietskulisse des Programms und Koppelung mit dem Programm Soziale Stadt	35
6.4 Steuerung des Programms	37
6.5 Ansatzpunkte für eine zukünftige inhaltliche Ausrichtung des Programms	39
6.6 Ansatzpunkte für eine verbesserte Interaktion der Steuerungsebenen	44
6.7 Controlling und Wirkungskontrolle auf Gebietsebene	46
7. Zentrale Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des Programms	46

8.	Anhang.....	48
8.1	Steuerung des Programms Soziale Stadt in Hamburg und Berlin.....	48
8.2	Monitoringverfahren	54
8.3	Controlling und Modelle zur Wirkungsanalyse	60
	Literaturverzeichnis	62

Anmerkung: Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Text darauf verzichtet, Personenbezeichnungen in ihrer männlichen und weiblichen Form parallel zu verwenden. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass trotzdem stets auch weibliche Personen gemeint sind. Wird die weibliche Form verwendet, handelt es sich ausschließlich um weibliche Personen.

Kurzfassung

Ziele und Handlungsfelder des Programms "Wohnen in Nachbarschaften"

Das Programm "Wohnen in Nachbarschaften" gehörte 1999 deutschlandweit zu den ersten Landesprogrammen, mit denen auf die Verquickung von sozialen und städtebaulichen Problemlagen in belasteten Wohngebieten reagiert wurde. In Bremen schloss es an das Programm "Nachbesserung von Großsiedlungen" an, von dem es teilweise die Gebietskulisse und einen stark auf bewohnergetragene Entscheidungsprozesse abzielenden Ansatz übernahm. Noch im Prozess seiner Implementation entstand das Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" und führte in Bremen zu einer in dieser Form einzigartigen arbeitsteiligen Parallelführung beider Programme in einer weitgehend identischen Gebietskulisse.

Das Programm versteht sich als Teil einer langfristig angelegten integrierten Stadtentwicklungspolitik und will in den Gebieten durch Kräftebündelung eine positive Dynamik entfalten. Dazu soll es im Wesentlichen auf drei Feldern Aktivitäten anstoßen, nämlich Wohnungs- und Städtebau, Qualifizierung und Beschäftigung sowie gemeinwesenbezogene Prävention und Integration. Durch die Bündelung von personellen und finanziellen Ressourcen sowie mit Hilfe der gebietsbezogenen Verknüpfung von Handlungsansätzen soll ein wirksamerer Mitteleinsatz ermöglicht werden, um ressort- und trägerübergreifend städtebauliche, soziale, wirtschaftliche und umfeldbezogene Probleme zu lösen oder abzumildern.

Anpassungen und Veränderungen bei der Umsetzung des Programms

Die wichtigste Anpassung des Programms bestand gleich zu Beginn in der informellen Arbeitsteilung mit dem Programm Soziale Stadt, dem dieselbe Philosophie des gebietsbezogenen und ressortübergreifenden Handelns zugrunde lag, das aber als eher geeignet angesehen wurde, investive und bauliche Maßnahmen zu finanzieren. Die finanzielle Ausstattung beider Programme lag in derselben Größenordnung und wurde zunächst gleichmäßig auf alle Gebiete verteilt. Nach einer ersten Evaluation der beiden Programme im Jahr 2004 wurden die Gebietskulisse und auch die Mittelverteilung differenziert. Neben den voll geförderten Gebieten wurden drei Gebiete mit 50 Prozent und zwei Gebiete, die in eine Verstetigungsphase entlassen wurden, mit einer 25%-igen Förderung versehen.

In Folge des ersten Berichts zum Monitoring "Soziale Stadt Bremen" wurden zwei weitere "aktive" WiN-Gebiete ausgewiesen und ebenfalls in die Förderkulisse der Sozialen Stadt integriert. Neben weiteren Modifikationen der Gebietszuschnitte kamen 2008 zwei weitere

Gebiete als Modellprojekte für eine kurzzeitige Intervention ("Präventionsgebiete") hinzu. Sie gehören erstmals nicht zur Gebietskulisse der Sozialen Stadt.

Lokale Steuerung und Integrierte Handlungskonzepte

Das Programm ist stark auf bewohnergetragene Entscheidungsprozesse ausgerichtet. Die Einrichtung der "WiN-Foren", in denen Projektträger zusammen mit Bewohnern und lokalen Akteuren über das jährliche Projektportfolio entscheiden, unterstreicht dies. Zugleich wird deutlich, dass die Steuerung im Wesentlichen auf die Durchführung von Projekten bezogen ist und die WiN-Foren nicht als intermediäre Instanz konzipiert worden sind. Das Prinzip der Einvernehmlichkeit hat sich aller anfänglichen Skepsis zum Trotz in allen Gebieten bewährt, es begünstigt jedoch tendenziell unmittelbar wirksame soziale Projekte.

Zu Beginn des Programms waren nicht überall "Gebietskoordinatoren" tätig und in einigen Quartieren standen für diese Aufgabe nur halbe Stellen zur Verfügung, so dass die lokale Gebietssteuerung als strategische Steuerung relativ schwach aufgestellt war. Gleichzeitig hat es sich gezeigt, dass die Aufgabe des Quartiersmanagements nicht zusätzlich von den Ortsämtern übernommen werden kann, so sinnvoll eine Verknüpfung beider Instanzen auch erscheinen mag. Einerseits können Quartiersmanager und WiN-Foren deutlich niedrighschwelliger agieren und unterliegen weniger parteipolitischem Kalkül, andererseits sind die Ortsämter personell schwach aufgestellt.

Den Empfehlungen der Programmbegleitung vor Ort und der Evaluation von 2004 folgend wurden in allen Gebieten Integrierte Handlungskonzepte erarbeitet, um eine zweite strategische Schwäche des Programms zu beseitigen. Die Erarbeitung der Konzepte hatte das Ziel, aus den Problemlagen und lokalen Potenzialen heraus die gebietsbezogenen Ziele und Handlungsfelder abzuleiten und die bis dato teilweise konzeptionell nur lose miteinander verbundenen Einzelprojekte zu prüfen und zu justieren. Die Erarbeitung der Konzepte wurde in den folgenden Jahren durch externe Expertise unterstützt und ausgewertet. In den letzten Jahren hat sich ein Prozess der Fortschreibung dieser Konzepte angeschlossen.

Trotz der Verbesserungen und Justierungen, die damit erreicht wurden, ist es bisher noch nicht vollständig gelungen, in allen Gebieten eine strategische Steuerung zu etablieren, bei der die Konzipierung und Durchführung von Projekten das Mittel darstellt, um die Potenziale im Gebiet zu nutzen, die Akteursnetzwerke zu stärken und die Gebietsbewohner zu aktivieren. Die Steuerung fokussiert sich bisweilen noch zu stark auf das Programm und die Durchführung der Projekte, die Stärkung stabiler Akteursnetzwerke auch unab-

hängig vom Programm bleibt dagegen schwach. Als Defizit wird dies vor allem dann sichtbar, wenn im Zuge der Verstetigung versucht wird, den Aufbau selbsttragender Strukturen "nachzuholen".

Geschäftsführung und ressortübergreifende Arbeitsgruppe

Die Geschäftsführung haben die beiden federführenden Ressorts Bau und Soziales inne. Ihre enge Zusammenarbeit wird auch durch die Koppelung der beiden Programme WiN und Soziale Stadt befördert. Neben der Prüfung und Bewilligung der Projektanträge kontrolliert sie den Mittelabfluss und koordiniert die lokalen Managements. Der Verwaltungsaufwand ist höher als anfangs gedacht, so dass sie von einer Koordinierungsrunde als informelles Gremium unterstützt wird. Ein zweites informelles Gremium ist die Tivoli-Runde, die das Bindeglied zwischen Geschäftsführung und Quartiersmanagements darstellt. Allerdings existiert keine gebietsbezogene Verantwortlichkeit auf Senatsebene, so dass eine Unterstützung auf inhaltlich-strategischer Ebene nicht institutionalisiert ist.

Die Steuerung der gesamtstadtbezogenen Umsetzung des Programms ist die Aufgabe der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe, in der die beiden federführenden Ressorts Soziales und Bau sowie fünf weitere senatorische Dienststellen vertreten sind. In dieser Form bundesweit einmalig hat das Gremium, das im Jahr rund sieben Mal tagt, das Potenzial, die soziale Stadtentwicklungspolitik in Bremen zu koordinieren. Allerdings lag seine Hauptaufgabe in den ersten Jahren in der Ratifizierung der Projektanträge und aktuell beschränkt sich seine Funktion weitgehend auf die des gegenseitigen fachlichen Austausches und der Information über die Gebietsentwicklung.

Ergebnisse und Wirkungen des Programms auf Gebietsebene

Die vorliegende Studie hatte nicht die Aufgabe, die Praxis des Programms auf Gebietsebene unmittelbar zu untersuchen. Eine indirekte Analyse der mehr als 2.000 Projekte, die zwischen 1999 und April 2010 durchgeführt worden sind, ergab eine starke Konzentration auf das Handlungsfeld "gemeinwesenbezogene Prävention und Integration". Es wurde deutlich, dass auch nach der Erarbeitung der Integrierten Handlungskonzepte die Handlungsfelder Bildung und soziale Infrastruktur nicht den ihnen zugedachten Stellenwert erreicht haben. Aber auch innerhalb des über die gesamte Programmlaufzeit erkennbaren Schwerpunkts wird eine inhaltlich-strategische Klammer des Projektportfolios in den einzelnen Gebieten nicht ohne weiteres deutlich.

Aus der Durchsicht ergab sich auch, dass ein ständig wachsender Teil der Projekte durch Folgeanträge fortgeführt wird. Der an und für sich richtige Gedanke, sinnvolle Projekte nicht nach kurzer Zeit wieder einzustellen, war auch von der Evaluation aufgegriffen worden. Der Vorschlag, bei der Bewilligung von Anschlussanträgen weniger restriktiv zu verfahren, hat jedoch dazu geführt, dass WiN mittlerweile Gefahr läuft, eine Quasi-Regelfinanzierung von Projekten und Maßnahmen zu übernehmen, die auf andere Weise nicht finanziert werden können. Das droht den innovativen Charakter des Programms endgültig auf den Kopf zu stellen, insofern als neuartige Maßnahmen inzwischen eher auf andere Finanzierungsquellen zurückgreifen. Im Zuge der Verstetigung hat sich mit aller Deutlichkeit gezeigt, dass die Übernahme von bewährten Angeboten in die Regelförderung angesichts der Haushaltssituation des Landes so gut wie nirgends gelingt.

Bewohnerbeteiligung und Akteursnetzwerke stellen den Schlüssel für die Entwicklung der gebietseigenen Potenziale dar, eine Aufgabe, die in einigen Gebieten jedoch hinter das Projektmanagement zurücktritt. Eine Möglichkeit, stärker aus dem Rahmen der Administration von WiN und Sozialer Stadt hinauszutreten, bietet vielleicht das novellierte Gesetz über Beiräte und Ortsämter, deren Funktion für das Stadtteilmanagement gestärkt werden soll. Insofern als konzeptionelle Gedanken des Programms durch das Gesetz aufgegriffen werden, ergeben sich unter Umständen neue Anknüpfungspunkte für die gemeinsame Stärkung von Beteiligung und Akteursnetzwerken.

Monitoring und Controlling des Programms

Das Monitoring Soziale Stadt Bremen, das im Jahr 2008 erstmals seine Ergebnisse vorgestellt hat, hat die Ergebnisse früherer Analysen bestätigt und gezeigt, dass die Programme WiN und Soziale Stadt nach wie vor richtig verortet sind. Die sozialräumlichen Disparitäten sind in Bremen aufgrund der baulichen Strukturen offenbar sehr stabil. Das Monitoring ist geeignet, langfristige gesamtstädtische Tendenzen abzubilden, stellt jedoch keine kurzfristige und direkte Erfolgskontrolle für die sozialräumlichen Programme dar.

Ein Controlling war bereits im Programmtext des Jahres 1998 gefordert worden, doch seine Implementation wurde erst im Zuge der Erarbeitung der Integrierten Handlungskonzepte in Angriff genommen und ist noch nicht abgeschlossen. Das Instrument ist jedoch kein Selbstzweck und kann eine positive Wirkung nur im Kontext einer optimierten Steuerung des Programms entfalten. Um der Gefahr zu entgehen, als Berichtspflicht oder Kontrollinstrument missverstanden zu werden, muss es in ein objektiviertes Verfahren der Steuerung von Gebietsprozessen eingebunden werden.

Bewertung und Empfehlungen

Das Programm Wohnen in Nachbarschaften hat sich in Bremen in den 10 Jahren seines Bestehens grundsätzlich hervorragend bewährt. Es ist bei den Bürgerinnen und Bürgern, den Trägern und Verbänden und über die Parteigrenzen hinweg anerkannt und wird einhellig begrüßt. Eine zentrale Stärke des Programms liegt neben den materiellen Wirkungen, den zusätzlichen Angeboten und positiven Impulsen für die Gebiete in seiner ideellen Funktion, dass man sich in Bremen den besonders benachteiligten Stadtgebieten unterstützend zuwendet und ihre Potenziale zu entwickeln versucht. Gemessen am Einsatz finanzieller Mittel ist seine positive Wirkung für die Stadt Bremen als sehr hoch zu veranschlagen. Das Programm hat sich über die Grenzen des Landes hinaus einen guten Ruf erworben.

Bremen ist eine Stadt mit einer ausgeprägten Großsiedlungsstruktur, was sozialräumlichen Polarisierungstendenzen grundsätzlich Vorschub leistet. Die lange "Geschichte" der Stadterneuerungsaktivitäten in einem Großteil der WiN-Gebiete unterstreicht das. Die Muster der sozialräumlichen Konzentration haben sich kaum verändert. Die am stärksten benachteiligten Gebiete sind nach wie vor mit dem Programm abgedeckt.

Die Aufgabenstellung des Programms wird von den beteiligten Akteuren durchaus unterschiedlich interpretiert. Die Sichtweise, in ihm vor allem einen Hebel zur Kompensation gebietstypischer Benachteiligungen zu sehen, greift nach Auffassung der Gutachter zu kurz. Sie ist zudem unter dem Aspekt der aktuellen Diskussion über die Zukunft der sozialen Stadtentwicklung unzweckmäßig. Die Programme sollten vielmehr noch konsequenter genutzt werden, das Postulat einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit überzeugend umzusetzen. Diese Aufgabe kann sicher nicht mit Hilfe von WiN und Sozialer Stadt allein bewerkstelligt werden, doch mit den Steuerungsgremien des Programms stehen hierfür hervorragende und eingespielte Instrumente bereit.

Die in Bremen mittlerweile über Jahrzehnte eingespielte enge Zusammenarbeit von Sozial- und Bauressort ist beispielgebend für die Praxis einer sozial orientierten Stadtentwicklung. WiN und Soziale Stadt zu trennen, wäre das falsche Signal. Die zeitliche Befristung sollte grundsätzlich beibehalten werden, allerdings erscheint es sinnvoll, die Verstetigung durch Förderangebote zu unterstützen. Bei klar umrissenen sozialen Problemstellungen kann auch ein alleiniges Wirken des Programms WiN sinnvoll sein, allerdings sollte die Förderdauer drei Jahre nicht unterschreiten.

Auf der Gebietsebene sollte der Stabilisierung einer intermediären Ebene auch im Interesse der Verstetigung von Akteursnetzwerken eine größere Aufmerksamkeit zukommen. Die Kooperation mit der Senatsebene wäre stärker zu institutionalisieren und die strategi-

sche Steuerung unter Nutzung des Controlling zu qualifizieren. Die Handlungsfelder Wohnen, Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung, lokale Ökonomie, Integration, Stadteilkultur und Bürgerengagement bieten vielfältige Ansatzpunkte für gebietsbezogene Impulse aus unterschiedlichen fachlichen Arbeitszusammenhängen, die in der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe gebündelt und gemeinsam mit den Akteuren vor Ort umgesetzt werden sollten.

Ergebnisbericht

Die Untersuchung des Handlungsprogramms "Wohnen in Nachbarschaften WiN" dient zur Vorbereitung der 3. Programmförderperiode 2011 bis 2016. Sie soll Anregungen für die zukünftige Ausrichtung des WiN-Programms und seine Einbindung in Strategien der Sozialen Stadtentwicklung liefern. Die Arbeiten hatten in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum zu erfolgen, eigene Erhebungen oder Auswertungen statistischer Daten und die Analyse der Daten des Stadtmonitorings waren nicht vorgesehen. Die Untersuchung gebietsbezogener Wirkungen der Förderung gehörte nicht zum Leistungsumfang. Vielmehr stand eine Überprüfung der inhaltlichen Schwerpunktsetzung, Steuerung und Kontrolle des Programms im Fokus. Insofern stellt die vorliegende Studie keine Evaluation des Programms im engeren Sinn dar. Anders als bei der Evaluation des Programms im Jahr 2004 beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf das Programm "Wohnen in Nachbarschaften" und bezieht das Programm "Soziale Stadt" nur an den Schnittstellen zum Programm WiN in die Betrachtung ein.

1. Hintergrund

Das Programm "Wohnen in Nachbarschaften (WiN) - Stadtteile für die Zukunft entwickeln" ist vom Senat der Hansestadt Bremen im Dezember 1998 aufgelegt worden. Es wurde mit dem wenig später in Kraft getretenen Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" von Anfang an in zehn Gebieten räumlich gekoppelt. Das Programm, das von allen Ressorts getragen wird, versteht sich als Teil einer langfristig angelegten integrierten Stadtentwicklungspolitik für die Stadt Bremen. Gegen Ende der 1. Förderperiode mit ihrer Laufzeit bis 2004 führten IfS und ForStar eine erste Evaluation des Programms durch.¹ Auf der Grundlage der Empfehlungen des Gutachtens wurden für eine zweite Förderperiode von 2005 bis 2010 einige Umsteuerungen vorgenommen.

Vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen und veränderter materieller, wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen in den Stadtteilen lässt sich in den elf Jahren der Programmumsetzung eine Reihe von mehr oder weniger expliziten programmatischen und instrumentellen Veränderungen beobachten. Die Gewichte bei den Zielsetzungen haben sich verschoben, die Gebietskulisse wurde modifiziert und die Finanzierungsgrundlagen und Förderbedingungen haben sich ausdifferenziert. Damit stellen sich die Fragen, inwieweit das derzeitige Aufgabenprofil noch den ursprünglichen Zielsetzungen entspricht bzw. ob die Zielsetzungen zu modifizieren sind und ob es noch adäquate Antworten auf die aktuellen Problemlagen in den Quartieren enthält. Da die Funktion des Programms über die Erzielung gebietsbezogener materieller Wirkungen hinausgeht und auch die Aktivierung lokaler Potenziale sowie Veränderungen auf der politisch-administrativen Ebene und im Zusammenwirken der Politik mit weiteren Akteuren in den verschiedenen Handlungsfeldern intendiert, sind auch Steuerung, Struktur und Organisation des Programms Gegenstand der Untersuchung.

2. Das Programm "Wohnen in Nachbarschaften"

In diesem Abschnitt sollen zunächst die Grundcharakteristik des Programms kurz skizziert werden, um danach zu fragen, wie das Programm entstanden ist, wie es sich in den Rahmen der sozialen Stadtentwicklungspolitik einordnet und im Laufe der Umsetzung modifiziert wurde.

¹ IfS/ForStar: Evaluation der Programme "Wohnen in Nachbarschaften - WiN" und "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" in Bremen, 2004.

2.1 Ziele und Handlungsfelder des Programms

Das Programm "Wohnen in Nachbarschaften (WiN) - Stadtteile für die Zukunft entwickeln" entstand im Jahr 1998 aus den Erfahrungen mit dem Programm "Nachbesserung von Großsiedlungen", das bereits Ende der 1980er Jahren von der Bauverwaltung zusammen mit dem Sozialressort entwickelt worden war. Grundelemente des späteren Programms WiN wie die Projektentwicklung "von unten", die Bildung von Entscheidungsgremien in den Gebieten und das Konsensprinzip waren in ihm bereits enthalten. Beide Programme stehen in der Tradition der Sozialen Stadtentwicklungspolitik in Bremen. Sechs Senatsressorts waren ursprünglich am Zustandekommen des Programms WiN beteiligt.

Mit dem Programm wird auf wachsende "vielfältige Problemlagen von Familien und Gruppen" in verschiedenen Quartieren der Stadt Bremen reagiert, die als eine Folge "innerstädtischer Segregationsprozesse" beschrieben werden.² Nach Aussage des Programms sind dies:

- städtebauliche Missstände,
- Zerstörungen und Konflikte im öffentlichen Raum,
- interethnische Spannungen sowie Erosion der Nahversorgung,
- schulische Probleme von Kindern und Jugendlichen,
- Suchtprobleme,
- Jugendkriminalität,
- Isolation und Ausgrenzung von ausländischen und Aussiedlerfamilien sowie
- geringes Engagement der Bewohner und wenig Partizipation.

Das Programm versteht sich als "Teil einer langfristig angelegten, integrierten Stadtentwicklungspolitik für die Stadt Bremen", mit der die "Spaltung der städtischen Gesellschaft" vermieden werden soll. Im Vordergrund dieses Konzeptes steht "das Leitbild einer Quartiersentwicklung und Stützung von Nachbarschaften in enger Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern, kommunaler Politik und Verwaltung". Das Programm selbst zielt auf eine "positive Dynamik" und setzt auf eine "Bündelung der lokalen Kräfte und die Aktivierung der Bewohnerinnen/Bewohner".³ Angestrebt werden eine Stabilisierung der Nachbarschaften, eine Förderung von Selbsthilfe und eine Anpassung von Infrastrukturangebo-

² Bremische Bürgerschaft, Drucksache 14/708 S, 09.12.1998.

³ Bremische Bürgerschaft, Drucksache 14/708 S, S. 8 ff.

ten, um "einer zunehmenden Unzufriedenheit der Bewohnerinnen/Bewohner mit ihrem Umfeld entgegenzuwirken".

Die strategische Zielsetzung des Programms wird in der Bürgerschafts-Vorlage sehr vorsichtig formuliert: Das Programm WiN erhebe nicht den Anspruch, die oben genannten Probleme zu "lösen" oder "aufheben zu können". Den darin enthaltenen Projekten und Maßnahmen käme jedoch "in einem langfristig angelegten Stadt- und Stadtteilentwicklungsprozess ... gleichwohl ihre Bedeutung" zu. Das Programm ordnet sich also bewusst in den Kontext einer breiter angelegten Politik der sozialen Stadterneuerung ein und vermeidet auf diese Weise besser als das programmatisch ähnlich aufgestellte Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" eine Überfrachtung mit Erwartungen an seine Wirkungsmacht. Von Anfang an war man sich in Bremen der Langfristigkeit der Aufgabenstellung stärker bewusst als anderswo.

Dem Programm wurden für die Lösung der Aufgabenstellung folgende "Leitgedanken und Zielsetzungen" zugrunde gelegt:

- Alltägliche Wohn- und Lebensbedingungen in den Quartieren zu verbessern, unter Berücksichtigung der spezifischen Belange, z. B. von jungen Menschen und Frauen;
- das Engagement und die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Quartiersentwicklung und ihre aktive Mitarbeit an Vorhaben und Projekten durch Mitwirkungsrechte, z. B. in "lokalen Foren" zu fördern, zu unterstützen; offene und wirksame Beteiligungsformen sollen dabei in einem engen Zusammenwirken der verantwortlichen Partner und Gremien auf der lokalen Ebene ermöglicht werden;
- die zielorientierte, organisationsübergreifende Zusammenarbeit der lokalen und regional zuständigen Partner durch die Festlegung von Handlungsfeldern und das Prinzip der Ergänzungsfinanzierung von einzelnen Vorhaben/Projekten zu unterstützen;
- einen "Wettbewerb" der Ideen, Konzepte und die Stärkung der Eigeninitiative zu fördern;
- einen wirksamen Einsatz von Mitteln durch die Bündelung von personellen und finanziellen Ressourcen von lokalen und/oder regionalen Initiativen, Trägern, Wohnungsbaugesellschaften, Einrichtungen und Diensten zur Realisierung von einzelnen Vorhaben zu erreichen; einen Anstoß von Investitionen Dritter, z. B. privater Eigentümer, um einen Multiplikatoreffekt der eingesetzten öffentlichen Mittel zu erzielen".

Um diese Zielvorgaben zu erreichen, sind zu Beginn des Programms ausgehend von den Defiziten der Gebiete sechs "Handlungsfelder" als inhaltlich-fachliche Arbeitsgrundlage festgelegt worden⁴:

- Wohnungsbestand und Neubau,
- Städtebau,
- wirtschaftliche Effekte und lokale Ökonomie,
- Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung,
- gemeinwesenbezogene Prävention und Integration sowie
- soziale, kulturelle Netzwerke/Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation.

Eine zentrale Zielsetzung des Programms ist also die Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen, und zwar vor allem auf drei Feldern: Erstens durch bauliche und städtebauliche Maßnahmen, zweitens durch verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten und drittens durch Projekte, die auf das Gemeinwesen und die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements in den Quartieren bezogen sind. Durch die Bündelung von personellen und finanziellen Ressourcen sowie mit Hilfe der gebietsbezogenen Verknüpfung von Handlungsansätzen soll ein wirksamerer Mitteleinsatz ermöglicht werden, um ressort- und trägerübergreifend städtebauliche, soziale, wirtschaftliche und umfeldbezogene Probleme zu lösen oder abzumildern.⁵ Einen wichtigen Anreiz zur Mitwirkung Betroffener bilden die Lokalen Foren, die konsensual über die Projektauswahl bestimmen können.

Fördervoraussetzung ist die Einbindung der Projekte in die Quartiersentwicklung, wobei zu Beginn des Programms drei Prinzipien zu beachten waren:

- Innovativ (zusätzlich oder neue Synergien erzeugend),
- Integrativ (Bündelung von Programmen oder Zielen, ressortübergreifend),
- Langfristig (zusätzliche Vorhaben in grundsätzlich abgesicherten Einrichtungen).

Die ursprüngliche Regelung, dass Projekte maximal über einen Zeitraum von vier Jahren gefördert werden können, zeigt, dass man Mittel für die Realisierung neuer Projektideen bereitstellen wollte, ohne deren Erfolge durch eine zu kurze Laufzeit zu gefährden. Andererseits macht die Begrenzung der Förderung deutlich, dass die Nachhaltigkeit der Maß-

⁴ 2006 wurden die Handlungsfelder im Zuge der Erarbeitung von Integrierten Konzepten modifiziert (siehe unten).

⁵ Bremische Bürgerschaft, Mitteilung des Senats vom 8. Dezember 1998, S. 8.

nahmen durch die Träger sichergestellt werden soll. Deren frühzeitige Verantwortung hierfür wird auch dadurch unterstrichen, dass bei der Finanzierung von Projekten und Vorhaben eine Grundfinanzierung und eine Ergänzungsfinanzierung unterschieden werden. Die Träger sichern eine Grundfinanzierung durch investive, konsumtive oder personelle Mittel in Höhe von mindestens 50 Prozent ab. Das WiN-Programm ergänzt diese durch eine Zuschussfinanzierung in Höhe von bis zu weiteren 50 Prozent.

2.2 Anpassungen und Veränderungen bei der Umsetzung des Programms

Mit der Auflage des Bund-Länder-Programms "Soziale Stadt" wurde entschieden, die beiden Programme in den Gebieten parallel zur Anwendung zu bringen, denn WiN und Sozialer Stadt liegt erkennbar dieselbe "Philosophie" zugrunde und es überwiegen die Gemeinsamkeiten: Der quartiersbezogene Ansatz, das ressortübergreifende Konzept, der Gedanke der Mittel- und Kräftebündelung, das lokale Management als qualifizierter Gebietsakteur und die Beteiligung der Bewohner und die Stärkung ihrer Eigeninitiative. Trotz dieser konzeptionellen Nähe ist die Entstehungsgeschichte beider Programme doch etwas unterschiedlich und man kann daher nicht beide Programme "mit einer Elle" messen.

Die Gebietskulisse für die WiN-Gebiete war ursprünglich in einem "Zirkelschlag" bewusst nur grob umrissen worden. Die Ausweisung der Gebiete für die Soziale Stadt erfolgte aufgrund der Anforderungen aus dem Programm heraus "straßenscharf". Um für beide Programme die besten Synergieeffekte zu ermöglichen, wurden auf Empfehlung der Evaluation 2004 als Abgrenzungen der WiN- und Soziale Stadt-Gebiete die Ortsteilgrenzen festgelegt.

Die Verteilung der Mittel des Programms der Sozialen Stadt erfolgte nach einem Vorabzug für Kosten des Quartiersmanagements und einzelner größerer Projekte zu den gleichen Schlüssel, die für das Programm WiN festgelegt waren. Sie wurden in erster Linie für investive oder Investitionen begleitende Vorhaben eingesetzt. Diese "Aufgabenteilung", die gerade zu Beginn des Programms angesichts der städtebaulichen Aufgabenstellungen nahe lag, hat in der Praxis die Handlungsschwerpunkte im WiN-Programm wesentlich mitbestimmt und stark ins nicht-investive Feld verwiesen.

Das finanzielle Volumen des Programms "Wohnen in Nachbarschaften" betrug in den vergangenen zehn Jahren in der Regel 1,5 Mio. Euro jährlich. In den Jahren 2010 und 2011 sind die Mittel um jeweils 250.000 Euro aus einem Sondererlös der Stadt aufgestockt worden. Aus der im Mai des Jahres 2010 verhängten Haushaltssperre wurde das WiN-Programm ausdrücklich ausgenommen. Beides lässt sich als Hinweis darauf interpretieren, dass das Programm in dem Ruf steht, mit einem relativ geringen Mitteleinsatz

große Wirkungen zu erzielen. Gemessen an anderen, vor allem investiven Programmen ist die finanzielle Ausstattung von WiN eher bescheiden.

Im ersten Haushaltsjahr 1999 wurde die Ergänzungsfinanzierung durch Mittel des Stadt-reparaturfonds abgesichert. Danach wurde für mehrere Jahre eine Deckung der Programm-mittel vor Bildung der Ressortbudgets ("vor der Klammer") sichergestellt. Nach Aussage der Verantwortlichen sind damit für die zunächst sechs, nunmehr sieben beteilig-ten Ressorts jedoch keine Abzüge aus dem eigenen Haushalt verbunden gewesen. Seit 2005 werden die Mittel im Haushalt des Bauressorts geführt, die Veränderung hat aber nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen allein haushaltstechnische Gründe ge-habt.

Der Fördermittelabfluss sollte über die Laufzeit des Programms durch ein internes Cont-rolling so gesteuert werden, dass am Ende der Laufzeit jedes Gebiet den gleichen Anteil an Fördermitteln erhalten hat. Dies hätte also eine unterschiedlich starke Förderung ein-zelner Gebiete in den einzelnen Jahren ermöglicht. Nur im ersten Jahr sollte ein einheitli-cher Förderbetrag ausgereicht werden. Tatsächlich wurden bis zum Jahr 2004 die Pro-grammmittel von "Wohnen in Nachbarschaften" gleichmäßig in die zehn Programmgebie-te ausgereicht. Als Argument für eine solche Verfahrensweise wurde von den senatori-schen Dienststellen wie auch seitens der Gebietskoordinatoren angeführt, dass dieses Quotierungsverfahren sinnvoll gewesen sei, um Begehrlichkeiten der Akteure in den ein-zelnen Gebieten zu vermeiden. Die Evaluatoren hatten dem entgegengehalten, dass das Verfahren die unterschiedlichen Bedarfe und die Größen der Programmgebiete zu wenig berücksichtige. Die Einzelbudgets (errechnet aus der sogenannten Basisfördersumme, also dem linearen Anteil eines Gebiets an der Gesamtfördersumme von 1,5 Mio. Euro jährlich) wurden daraufhin auf die Gebiete unterschiedlich aufgeteilt (50 Prozent: Grohn, Neue Vahr, Hemelingen, 25 Prozent: Blockdiek und Marßel als Verstetigungsgebiete).

Ende 2008 wurde auf Anregung der WiN-Geschäftsführung ein Monitoringsystem entwi-ckelt und ein erster Monitoringbericht "Soziale Stadt Bremen" vorgelegt. Als Ergebnis wurden zwei neue "aktive" WiN-Gebiete ausgewiesen, die ebenfalls in die Gebietskulisse der Sozialen Stadt integriert wurden.⁶ In vier Gebieten wurde die Förderkulisse modifiziert (Gröpelingen: Die beiden Schwerpunktgebiete wurden in zwei eigenständige Fördergebie-te, Gröpelingen und Oslebshausen, überführt. Das Schwerpunktgebiet Stuhmer Straße wurde um Lindenhof erweitert, Lüssum-Bockhorn Hegeweg/Pürschweg, Sodenmatt-Kirchhuchting: zusätzlich Robinsbalje, Tenever: Hahnenkamp, Züricher Straße/Zermatter Straße, Kattenturm: Martin-Buber-Quartier als zusätzliche Fördergebiete). Für zwei Ge-

⁶ pro loco, Gebiet mit flankierendem WiN-Mittel-Einsatz: Osterfeuerberg (Zwischenbericht), Bremen 2010, dies.: Gebiet mit flankierendem WiN-Mittel-Einsatz: Woltmershausen (Zwischenbericht), Bremen 2010.

biere wurde eine dreijährige Phase der Verstetigung eingeleitet (Marßel und Blockdiek) und es wurde dort mit dem Quartiersmanagement ein Verstetigungskonzept erarbeitet. Seit 2008 befinden sich zwei Gebiete als Modellprojekte für eine kurzzeitige Intervention im Programm WiN. Sie gehören als sogenannte Präventionsgebiete nicht zur Gebietskulisse der Sozialen Stadt und die Managementaufgaben werden nur aus WiN-Mitteln finanziert.

Seit 2007 sind also insgesamt 15 Gebiete in das Programm einbezogen. Als WiN-Programmgebiete werden davon aktuell sechs Gebiete mit 100 Prozent der Fördersumme gefördert (Gröpelingen, Lüssum, Kattenturm, Huchting, Neue Vahr, Tenever), fünf Gebiete mit 50 Prozent (Oslebshausen, Hemelingen, Huckelriede, Schweizer Viertel, Grohn) und in zwei Gebieten werden geringe WiN-Mittel (25 Prozent) für präventive Maßnahmen eingesetzt (Osterfeuerberg, Woltmershausen). Fördermittel in der gleichen Höhe werden nachsorgend in den Verstetigungsgebieten (Blockdiek, Marßel) ausgereicht. Im März 2008 ist untersucht und dokumentiert worden, inwieweit der Aufbau selbsttragender Strukturen in den zwei "Phasing out"-Gebieten gelungen ist.⁷

Zwischen 1999 und 2010 sind 15,8 Mio. Euro an Zuschüssen bewilligt worden. Die Gesamtkosten der Projekte beliefen sich im selben Zeitraum auf 50,6 Mio. Euro, sodass der Förderanteil an den Kosten im Schnitt bei einem knappen Drittel gelegen hat. Der Anteil variiert stark und reicht von 1,1 Prozent bis zur 100prozentigen Bezuschussung im Fall der Quartiers- bzw. Bewohnerfonds. Im Vergleich zu 2004 (Grundlage: Projekte 1999 bis 2003) hat sich der Eigenanteil leicht von 73 auf 69 Prozent verringert.

3. Steuerung des Programms

Gesteuert wird das Programm "Wohnen in Nachbarschaften" über eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe (kurz: Ressort-AG), die Geschäftsführung, die Gebietskoordination (Quartiersmanager) und die Stadtteilgruppen (WiN-Foren). Daneben haben sich mit der Steuerungs- bzw. Koordinationsrunde und der "Tivoli-Runde" zwei weitere Gremien entwickelt, die informellen Charakter haben und die Arbeit der Ressort-AG, der Geschäftsführung sowie der Gebietskoordinatoren unterstützen. Funktion und Arbeitsweise der einzelnen Steuerungselemente sollen auf den drei Ebenen lokale Steuerung, Geschäftsführung und ressortübergreifende Steuerung dargestellt werden.

⁷ Siehe unten, pro loco, Gebiet mit flankierendem WiN-Mittel-Einsatz: Blockdiek (Zwischenbericht), Bremen 2010, Gebiet mit flankierendem WiN-Mittel-Einsatz: Marßel (Zwischenbericht), Bremen 2010.

3.1 Lokale Steuerung

Das WiN-Programm hat die starke Betonung des bottom-up-Ansatzes aufgenommen, die bereits der "Nachbesserung von Großsiedlungen" in den 1990er Jahren zugrunde lag: "Die Nachbesserung von Großsiedlungen in Bremen ist ein offener und die sozialen Probleme des Gebiets aufgreifender Prozess, der die Bewohnerinnen und Bewohner in den Mittelpunkt stellt. Sie sind die eigentlichen 'Experten' für ihr Wohngebiet und wirken konkret bei allen Planungs- und Entscheidungsprozessen mit. Dies geschieht in Planungsgruppen, vor allem aber in den 'Stadtteilgruppen', in denen sie gemeinsam mit Wohnungseigentümern, Vertretern sozialer Institutionen, Kommunalpolitikern und der Verwaltung über Projekte und Maßnahmen im Quartier nach dem Konsensprinzip entscheiden."⁸ Die Vertreter der Bewohner wurden aus Bewohnerplanungsgruppen in diese Stadtteilgruppen entsandt. In den Planungsgruppen wurden zusammen mit Fachleuten konkrete Probleme von sehr kleinen Wohnquartieren mit einer Größe zwischen 80 und 350 WE bearbeitet. Die Arbeit der stark auf Umgestaltungsmaßnahmen im Wohnumfeld ausgerichteten Planungs- und Stadtteilgruppen wurde begleitet von einem Sanierungsbeauftragten aus dem Amt für Wohnung und Städtebauförderung und einer Fachkraft aus dem Amt für soziale Dienste. Hinzu trat eine Stadtplanerin des Baurechts als assoziiertes Mitglied.

Dieses Steuerungsmodell mit interdisziplinären Gebietsteams und sehr konkreten, zumeist baulich-städtebaulichen Aufgabenstellungen ist auf das WiN-Programm übertragen worden. Dort allerdings waren die Aufgabenstellungen von Anfang an komplexer und haben sich inzwischen zunehmend vom Baulich-städtebaulichen entfernt. Mit dem Wegfall der Planungsgruppen mit ihrem umsetzungsbezogenen Wirken für eng umgrenzte Wohnquartiere betrifft die Steuerung auch nicht mehr das unmittelbare Wohnumfeld, sondern bezieht sich nun auf Gebiete in der Größenordnung von mehreren Tausend Bewohnern. Auch wenn sich die Arbeit auf Schwerpunktgebiete konzentriert, umfassen die Aufgabenstellungen mittlerweile deutlich mehr Handlungsfelder.

3.2 Gebietskoordination und lokale Foren

Die Gebietskoordinatoren - inzwischen hat sich der Begriff "Quartiersmanager" durchgesetzt - arbeiten in den Programmgebieten und sind "im Rahmen einer ressortübergreifenden Dienstleistung für die Umsetzung des Programms ... zuständig".⁹ Sie sind Ansprech-

⁸ Nachbesserung von Großsiedlungen - Werkberichte Marßel, S. 3.

⁹ Bremische Bürgerschaft, Mitteilung des Senats vom 8. Dezember 1998.

partner für die Bewohner, Initiativen, Träger und Eigentümer, sie organisieren die Beteiligungsprozesse, die Vernetzung der Akteure und die Stadtteilgruppen. Fünf Vollzeitstellen werden durch die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales finanziert. Diese Stellen sind bereits mit dem Nachbesserungsprogramm eingerichtet worden. Vier Quartiersmanagements werden aus Mitteln der Sozialen Stadt finanziert und sind ebenfalls beim AfSD angesiedelt, zwei Quartiersmanager werden von Wohnungsbaugesellschaften refinanziert. Die Quartiersmanager, die mit programmgebundenen Mitteln bezahlt werden, arbeiten auf der Grundlage von befristeten Arbeitsverträgen.

Eine Beauftragung eines externen Büros mit den Aufgaben des Quartiersmanagements hat es für mehrere Jahre in Blockdiek gegeben. Auch für die Nachbetreuung der auscheidenden Gebiete sowie für das Projektmanagement in den Präventionsgebieten ist ein externes Büro tätig. Die Ausbildung der Quartiersmanager ist unterschiedlich, es überwiegen sozialarbeiterische Qualifikationen, weshalb es teilweise für wünschenswert gehalten wird, im Quartiersmanagement die städtebauliche Kompetenz zu stärken.

Die lokalen Foren, WiN-Foren oder auch Stadtteilgruppen stellen die institutionelle Form der Bürgerbeteiligung und Beteiligung der lokalen Akteure in den Programmgebieten dar. Hier werden Projektanträge vorgestellt, diskutiert, und es wird über die Verleihung eines "WiN-Gütesiegels" abgestimmt, welches die Voraussetzung für eine Bewilligung der Projekte darstellt. Die Gebietskoordinatoren laden Träger und Bewohner zu den Sitzungen ein, in denen über die Projektanträge befunden wird. Die Arbeit der Gebietskoordinatoren und der Stadtteilgruppen wird von allen Akteuren überaus positiv bewertet und ihnen wird sehr viel Vertrauen entgegengebracht. Das gilt auch für die Träger im sozialen Bereich und im Bereich der Beschäftigungspolitik. Für sie stellt die lokale Ebene das zentrale Bindeglied zu WiN dar, da eine formalisierte Einbeziehung in die Steuerung des Programms auf anderen Ebenen nicht existiert.

In den WiN-Foren überwiegen allerdings die professionellen Akteure. In einigen WiN-Foren scheint der Einfluss der größeren Träger von Anfang an recht groß gewesen zu sein. Dies erklärt sich teilweise durch deren professionelles Know-how. Die Ablehnung von Projekten wird dadurch mitunter blockiert. Umgekehrt wird die Möglichkeit zur Umsetzung neuer Ideen durch die geforderte Grundfinanzierung von 50 Prozent der Projektkosten erschwert, da Initiativen ohne Trägerhintergrund diese Voraussetzung nur selten erfüllen können. Handlungsspielräume und Motivation für einzelne Bewohner werden dadurch eingeengt.

Das Prinzip der Einvernehmlichkeit hat sich aller anfänglichen Skepsis zum Trotz während der Laufzeit in allen Gebieten bewährt. Weder sind Störer aufgetreten noch haben sich einseitig bestimmte Interessengruppen durchgesetzt. Allerdings wird auch kritisch

angemerkt, dass eine Steuerung nach dem Konsensprinzip tendenziell innovationsfeindlich ist, da es leichter sei, sich auf Bewährtes zu einigen, als Neues auszuprobieren. Die Struktur der Beteiligten in den lokalen Foren begünstige zudem unmittelbar wirksame soziale Projekte, da die anwesenden Träger aus dem sozialen Feld kommen und die Bewohner tendenziell eher zugunsten von Projekten zur Verbesserung der allgemeinen Lebenssituation votieren.

Die Experten sind sich weitgehend darüber einig, dass die Quartiersmanager und die WiN-Foren niedrighschwelliger agieren können als die Ortsämter und Ortsteilbeiräte einschließlich ihrer Ausschüsse. Da es sich bei den Ortsteilbeiräten um gewählte Gremien handelt, spielt in ihnen die Parteizugehörigkeit eine größere Rolle und sie agieren im Rahmen festgelegter Geschäftsordnungen. So sei es unter diesen Bedingungen beispielsweise auch in den Ausschüssen nicht vorstellbar, Beschlüsse einvernehmlich zu treffen, wie dies im WiN-Forum in der Regel der Fall sei. Dass die Ortsämter als Teil gewählter Organe über deutlich geringere Mittel verfügen als die nicht gewählten Mitglieder der WiN-Foren, rief anfänglich Unbehagen hervor. Mittlerweile beteiligen sich Ortsämter und Beiräte in allen Gebieten aktiv an den WiN-Prozessen.

3.3 Integrierte Handlungskonzepte als Steuerungsinstrument

Bereits im Jahr 2002 hatte die "Programmbegleitung vor Ort" für die Umsetzung der Programme WiN/Soziale Stadt am Beispiel Gröpelingen bemängelt, es fehle "eine Klammer, die eine gebietsbezogene, strategische und integrierte Bündelung der verschiedenen Ansätze gewährleisten kann (Integriertes Handlungskonzept)". Die Programme ließen "keine Zielprioritäten oder Schwerpunktsetzungen innerhalb der verschiedenen Handlungsfelder erkennen, sodass die Bewilligung von Projektanträgen für den Außenstehenden in einigen Fällen vergleichsweise 'beliebig' wirkt".¹⁰

Auch die Evaluation im Jahr 2004 hat festgestellt, es fehle "in den Quartieren an einer klaren strategischen Ausrichtung der Projektaktivitäten" und daher die Aufstellung eines Integrierten Handlungskonzeptes für jedes der zukünftig in die Programme einbezogenen Gebiete empfohlen: "Ein solches Integriertes Handlungskonzept soll als Orientierungsrahmen und strategisches Instrument eingesetzt werden. Die Projektförderung wird unter Bezugnahme auf ein Integriertes Handlungskonzept zielgerichteter und weniger inkrementalistisch. Ein solches Konzept schafft Transparenz gegenüber allen beteiligten Akteuren sowohl im Quartier als auch in der Verwaltung. Es dient der Vertrauensbildung und

¹⁰ Difu: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Bremen-Gröpelingen, Endbericht, Berlin 2002, S. 41.

Planungssicherheit und kann daher als wichtige Voraussetzung für die Beteiligung und das Engagement von Akteuren aller Gruppen angesehen werden. ... Als Kernbausteine eines Integrierten Handlungskonzepts gelten: 1. Identifizierung von Problemen und Potenzialen sowie Klärung von Handlungsbedarfen; 2. Formulierung von Leitvorstellungen oder Leitbildern und von Zielen; 3. Überlegung zur Umsetzungsprogrammatik und zur Bündelung möglicher Finanzquellen und 4. Evaluierung der Programmumsetzung."¹¹

Von den Evaluatoren war ein Verfahren vorgeschlagen worden, das die Federführung bei der Erstellung Integrierter Handlungskonzepte bei den Quartiersmanagements ansiedelt. "Da derartige Konzepte der Quartiersentwicklung an den Interessen, Aktivitäten und Bedürfnislagen der Bewohner anknüpfen müssen, sollten sie unter Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Akteure vor Ort entwickelt werden." Allerdings wurde ergänzt: "Alle Phasen der Erstellung Integrierter Handlungskonzepte von der Erarbeitung über die Abstimmung bis zur Fortschreibung sollten ein Zusammenspiel von bottom-up- und top-down-Strategien zwischen der Bewohnerschaft und der Verwaltung beinhalten."¹²

Im Jahr 2005 wurden in den Gebieten Integrierte Handlungskonzepte entwickelt und sie werden seit 2008 fortgeschrieben.¹³ Mit der Unterstützung dieser Erarbeitung wurden das Institut für Wohnpolitik und Stadtökologie Hannover und das Büro pro loco Bremen beauftragt. Sie nahmen die Bestandsaufnahme und -bewertung vor und entwickelten den Rahmen für die Leitvorstellungen und das Zielkonzept, die auf der lokalen Beteiligungsebene konkretisiert wurden. Aus den Grundaussagen der Programme WiN und Soziale Stadt wurden "übergeordnete Ziele" abgeleitet, die nicht zur Diskussion standen. Für elf aus der Begleitforschung zur Sozialen Stadt abgeleitete Handlungsfelder wurden Teilziele entwickelt und priorisiert sowie Zielgruppen benannt. In den Diskussionen auf der lokalen Ebene wurden Handlungsbedarfe, Ziele und Handlungsschwerpunkte festgelegt. Die Entwicklung der Handlungskonzepte bot den Akteuren eine gute Gelegenheit zur Selbstreflexion der Arbeit und sie waren ein wichtiger Schritt in Richtung eines Controllings.

Im Ergebnis erscheint der Prozess der Zielfindung allerdings nicht ganz gelungen. So werden im Endbericht zur Erarbeitung der Konzepte Handlungsbedarfe mitunter gleichzeitig als Teilziele und als Handlungsschwerpunkte genannt (Beispiel: "Beschäftigungsfähigkeit steigern" oder "Bildungsniveau verbessern"). Neben dieser begrifflichen Unschärfe

¹¹ IfS/ForStar: Evaluation der Programme "Wohnen in Nachbarschaften - WiN" und "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" in Bremen, 2004, S. 38.

¹² IfS/ForStar: Evaluation der Programme "Wohnen in Nachbarschaften - WiN" und "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" in Bremen, 2004, S. 38.

¹³ IWS/pro loco: Integrierte Handlungskonzepte Endbericht, Bremen 2006.

bleiben die Zielformulierungen oft in der Dichotomie Schwäche benennen - Schwäche beseitigen stecken. Es wird nur selten der Versuch unternommen, die Ziele auf einen zeitlichen Horizont zu konkretisieren, es überwiegen vage Formulierungen wie: "in der nächsten Zeit", "in den Programmjahren ab 2007". Es gelingt kaum, die Ziele zu operationalisieren oder zu quantifizieren. Auch die Zielgruppen werden meist nur global umschrieben: "Nachbarschaften", "Kinder", "Jugendliche" oder "Migranten".

Die Erarbeitung der Handlungskonzepte setzt zwei Schwächen fort, die schon seit Beginn der Programmumsetzung in Bremen zu beobachten sind: Einerseits wird das Programm im Wesentlichen als die Summe seiner Projekte gesehen, die sich mehr oder weniger spontan aus bottom-up formulierten Vorschlägen ergeben. Die schwierige Aufgabe, übergeordnete Ziele auf Teilziele herunterzubrechen und daraus bewusste Schwerpunktsetzungen vorzunehmen, wird in der Regel nicht gelöst. Stattdessen wird am Postulat der "Vielfalt" festgehalten. Fast in jedem Konzept finden sich Bekenntnisse zur "weiterhin breiten inhaltlichen Ausrichtung" oder "Flexibilität" bei der Projektfindung. Allenfalls in den Gebieten, in denen die Programmmittel gekürzt worden sind, ist es gelungen, eine systematische Diskussion um die Prioritätensetzung in Gang zu bringen. Letztlich kann auch durch die Handlungskonzepte der Eindruck der "Beliebigkeit" der Projekte, den schon das Difu vor acht Jahren formuliert hat, nicht beseitigt werden.

Andererseits erscheinen die Überlegungen zu den Zielen mitunter als "introvertiert", insofern sie sich sehr eng am Handlungsrahmen des Programms orientiert. Zwar wurden im Prozess der Erarbeitung der Konzepte die Handlungsbedarfe nach "potenziellen WiN-Einsatzbereichen" und "weiterem Interventionsbedarf" sortiert, was eine gute Grundlage für die Erarbeitung weiterreichender Strategien darstellt. Doch im Prozess der Erarbeitung der Konzepte gerät dieser Aspekt mehr und mehr aus dem Blickfeld und mündet nicht in der Formulierung von Zielen, die über WiN hinausreichen. So heißt es beispielsweise im Endbericht über die Handlungskonzepte: "Am Beispiel des Handlungsfeldes 'Verkehr' werden die Grenzen des Programms WiN/Soziale Stadt deutlich: Zwar wurde die Verbesserung der ÖPNV-Anbindung als Ziel genannt ("Pendelbus"), da dies jedoch nicht über die Programme zu finanzieren ist, kann das Ziel in diesem Rahmen nicht weiter verfolgt werden."¹⁴ (Gröpelingen). Statt Lösungen durch ressortübergreifendes Handeln anzuregen, wird erst gar kein Versuch unternommen, entsprechende Ziele und Strategien zu formulieren.

Vor allem wird an dieser Stelle deutlich, dass die Programmstruktur keine Ebene anbietet, auf der über einen "weiteren Interventionsbedarf" verhandelt werden könnte. Für diese

¹⁴ IWS/proloco: Integrierte Handlungskonzepte Endbericht, Bremen 2006, S. 60.

Fragen ist kein Zusammenwirken der lokalen Akteure mit den Programmverantwortlichen in der Verwaltung institutionalisiert. Es fehlen dem Programm hierfür die Verknüpfungsebenen und die institutionalisierten Kommunikationswege. So konnten einerseits keine Impulse aus den senatorischen Dienststellen Eingang in die Konzepte finden, andererseits werden ressortübergreifende Handlungsmöglichkeiten auch nicht im Dialog abgeklärt und entsprechende Anforderungen formuliert.

In den Handlungskonzepten wird die Dimension einer Stärkung der Potenziale noch zu wenig in den Blick genommen. Die Zieldimensionen der Vernetzung von Akteuren und der Bewohnerbeteiligung werden nicht als eigenständige Handlungsfelder aufgegriffen. Man könnte einwenden, beides seien Querschnittsaufgaben und bereits in der Diskussion über die übrigen Handlungsfelder enthalten. Aber im Ergebnis bleibt der Stellenwert schwach, den diese Aspekte im Kontext der Handlungsfelder haben, obwohl in vielen Gebieten Defizite bei der Akteursvernetzung beklagt wurden und Probleme bei der Schaffung selbsttragender Strukturen im Zuge der Verstetigung der Programmaktivitäten sichtbar geworden sind.

3.4 Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe

Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe garantiert die Einbindung der senatorischen Dienststellen, der Senatskanzlei und der Gleichstellungsstelle in das Programm "Wohnen in Nachbarschaften". Ihre in der Drucksache 14/708 S¹⁵ festgelegte Aufgabe ist die Steuerung der gesamtstadtbezogenen Umsetzung des Programms, zu der die Ratifizierung der Zuschüsse nach Vorlage durch die Geschäftsführung, die Steuerung und Kontrolle der Mittelvergabe, der Beschluss des Jahresberichts und die Verabschiedung von Senats- und Gremienberichten sowie die Vermittlung des Programms und die Konfliktregulierung gehören.

In der Ressort-AG sind derzeit die federführenden Ressorts Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales sowie Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa vertreten. Hinzu kommen die am Programm beteiligten Ressorts Senatorin für Bildung und Wissenschaft, Senator für Inneres und Sport, Senator für Justiz und Verfassung, Senator für Kultur, Senator für Wirtschaft und Häfen. Zu Beginn gab es noch ein eigenständiges Ressort für Arbeit; dessen Vertreter ist weiterhin Mitglied, nun für die Abteilung Arbeit innerhalb der Senatsverwaltung für Soziales. Darüber hinaus nehmen an der Ressort-AG begleitend der Senator für Finanzen, die Senatskanzlei und die Bremische Senats-

¹⁵ Bremische Bürgerschaft, Mitteilung des Senats vom 8. Dezember 1998.

kommissarin für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau teil. Die Beteiligung der Ressortvertreter an dem Gremium ist kontinuierlich und zum Teil sehr intensiv.

Die Ressort-AG tagt in der Regel siebenmal im Jahr. Ihre Hauptarbeit lag in den ersten Jahren in der Ratifizierung der Projektanträge aus den Programmgebieten. Im Schnitt lagen der Ressort-AG rund 30 Anträge pro Sitzung vor, über die entschieden werden musste. Die Beteiligten nutzen die Möglichkeit der kritischen Nachfrage zur Klärung von Sachverhalten. Dass die Ressort-AG sich nicht zu einem Gremium entwickelt hat, das inhaltlich fundierte Impulse für die Umsetzung des Programms gibt, war schon anlässlich der Evaluation im Jahr 2004 festgestellt worden. In der Frühphase des Programms schien die Tatsache, dass die Ratifizierung der Projektanträge ihr Hauptfunktion darstellte, das entscheidende Hindernis für die inhaltliche Steuerung, obwohl bereits eine "Bagatellgrenze" von 5.000 Euro Projektvolumen hatte verhindern sollen, dass sich die Ressort-AG in der Fülle von Antragsprüfungen verliert.

Es hat sich aber gezeigt, dass die Verlagerung dieser Aufgabe auf die Geschäftsführung nicht dazu geführt hat, die inhaltliche Arbeit der Ressort-AG spürbar zu qualifizieren. Von vielen Mitwirkenden in der Ressort-AG wurde die Veränderung eher als Verlust einer wertvollen Informationsgrundlage über das Geschehen in den Gebieten empfunden. Dieses Informationsdefizit hat man durch regelmäßige Besuche in den Gebieten und Gespräche mit den Quartiersmanagements zu kompensieren versucht. Die Mitglieder der Ressort-AG, die nicht direkt oder indirekt an der Geschäftsführung des Programms beteiligt sind, sehen das Gremium aktuell in erster Linie als eine Möglichkeit der Information über die Gebiete und über gebietsbezogene Aktivitäten an. Sie definieren sich als fachliche Ansprechpartner für Fragen aus dem Projektzusammenhang.

Tatsächlich liegen die objektiven Schwierigkeiten für die Ressort-AG, eine gebietsbezogene ressortübergreifende Steuerungsfunktion auszuüben, auf mehreren Ebenen. So ist der Gebietsbezug im Verwaltungshandeln der Ressorts unterschiedlich ausgeprägt. Bei Finanzen und der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau überwiegen Querschnittsaufgaben ohne jeden Gebietsbezug. Bei Justiz, Inneres und Wirtschaft hat gebietsbezogenes Wirken einen begrenzten, wenn auch nutzbaren und ausbaufähigen Stellenwert. Weitaus komplexer sind inzwischen gebietsbezogene Aktivitäten im Aufgabenspektrum der Senatsverwaltungen für Kultur und für Bildung sowie in den federführenden Ressorts. Dadurch dürfte es für die Vertreter der drei zuletzt genannten Senatsverwaltungen in der Ressort AG inzwischen unmöglich sein, alle gebietsbezogenen Aktivitäten in ihren Häusern samt ihrer politischen Begründungszusammenhänge zu kennen. Sie vertreten also im Wesentlichen jeweils nur ihr eigenes Aufgabenfeld.

Hinzu kommt, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Ressorts meist kein Mandat besitzen, Entscheidungen zu treffen, die mit Verbindlichkeiten für ihr Haus verbunden sind. Von Gesprächspartnern wurde angeregt, in die Ressort AG Vertreter der Abteilungsleitungen zu entsenden. Schon gegenüber der Programmbegleitung vor Ort war von Mitgliedern der Verwaltung angesichts solcher Überlegungen vorgebracht worden, das Gewicht der Programme WiN und Soziale Stadt sei zu klein, um einen "übergeordneten und andere Programme bündelnden" Anspruch durchsetzen zu können. Teilweise wird auch die Notwendigkeit einer solchen strategischen Vernetzung bezweifelt, da der Stadtstaat Bremen eine "Stadt der kurzen Wege" und der flachen Hierarchien sei. Nicht zuletzt stehe das Kollegialsystem einem formalisiert integrierten Handeln entgegen.¹⁶

Teilweise scheint jedoch die Rolle, die WiN (und auch die Soziale Stadt) bei der Umsetzung einer ressortübergreifenden sozialen Stadtentwicklungspolitik spielen können und sollten, in Bremen unterschätzt zu werden: Wenn beispielsweise ausgeführt wird: "WiN kann die Bildungslandschaft nicht verändern und WiN kann auch das Gesundheitswesen nicht erneuern; Alles Bereiche, die bei der Tendenz zur Spaltung der Städte eine Rolle spielen. WiN kann aber sehr wohl einen Beitrag leisten, dass sich die Lebensbedingungen der Menschen in einem bestimmten Quartier kleinräumig verbessern."¹⁷ Damit werden die Potenziale, die WiN (und auch das Programm Soziale Stadt) für das Voranbringen einer gebietsbezogenen ressortübergreifenden Arbeit innewohnen, zu wenig betont. WiN könnte und sollte eine zentrale Rolle bei der Umsetzung und Gestaltung der sozialen Stadterneuerungspolitik spielen.

3.5 Geschäftsführung, Steuerungsrunde und "Tivoli-Runde"

Die Geschäftsführung haben die beiden federführenden Ressorts Bau und Soziales inne. Ihre festgelegten Aufgaben sind die Prüfung der Projektanträge und deren Weiterleitung an die Fachressorts, die Erstellung der Listen für die Ressort-AG und die Erteilung der Bewilligungsbescheide. Darüber hinaus besteht die Aufgabe darin, die Entscheidungen der Ressort-AG vorzubereiten, den Mittelabfluss zu kontrollieren, die "Lokalen Managements" anzuleiten, das Personalmanagement durchzuführen sowie die Feinsteuerung des Programms vorzunehmen. Die Geschäftsführung wird unterstützt durch die Steuerungs- oder Koordinierungsrunde, ein informelles Gremium, das die Aufgabe der konzeptionellen Steuerung des Programms und seine Außendarstellung wahrnimmt. Die Steuerungs- oder Koordinierungsrunde ist mit Mitarbeitern der beiden federführenden Ressorts besetzt. Im

¹⁶ Difu: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Bremen-Gröpelingen, Endbericht, Berlin 2002, S. 26.

¹⁷ Frau Senatorin Rosenkötter auf der Veranstaltung 10 Jahre WiN, Dokumentation, S. 9.

Verlauf des Programms hat es sich sehr schnell gezeigt, dass der Verwaltungsaufwand deutlich unterschätzt worden ist.

Die Tivoli-Runde stellt das Bindeglied zwischen Geschäftsführung und den Quartiersmanagements dar. Die etwa monatlichen Treffen dienen der Erörterung aktueller Fragen, der Information der Gebietskoordinatoren und dem informellen Austausch der Quartiersmanagements untereinander und mit der Geschäftsführung. Die Tivoli-Runde ist ein Arbeitsgremium ohne eigenständige Aufgaben und Kompetenzen, sie entstand aus der Aufgabe der Geschäftsführung, das lokale Management zu begleiten und zu koordinieren. Allerdings wird sie zur Strategiebildung einzelner Quartiersmanagements nicht genutzt. Auf dieses Steuerungsdefizit des Programms wurde bereits von der Programmbegleitung vor Ort hingewiesen. Sie stellte fest, "dass eine inhaltliche und strategische Steuerung der Programmumsetzung für jedes einzelne Gebiet bisher ausbleibt"¹⁸ und bemängelte das Fehlen von gebietsbezogenen Verantwortlichkeiten auf Senatsebene.

4. Ergebnisse und Wirkungen des Programms auf Gebietsebene

4.1 Handlungsschwerpunkte und Projekte

Um zu prüfen, inwieweit das Programm im Verlauf seiner Umsetzung seiner richtungsgebenden Programmatik gefolgt ist, soll zunächst betrachtet werden, wie sich die Projekte auf die einzelnen Handlungsfelder verteilen. Hierfür wurden die 2137 Projekte und Maßnahmen, die im Rahmen des WiN-Programms in den Gebieten zwischen 1999 und April 2010 bewilligt worden sind, auf der Grundlage der jeweiligen Projektbezeichnung den oben genannten sechs Handlungsfeldern zugeordnet.

Zwar dürfte die Zuordnung Unschärfen aufweisen, da aufgrund der Projektbezeichnung eine exakte Zuordnung nicht immer möglich ist und einige Maßnahmen zudem mehreren Handlungsfeldern zuzurechnen sein dürften, doch werden die grundlegenden Proportionen der Programmumsetzung deutlich: Fast drei Viertel der bewilligten Mittel konzentrieren sich auf das Handlungsfeld "gemeinwesenbezogene Prävention und Integration", andererseits spielen die beiden Handlungsfelder "Wohnungsbestand und Neubau" sowie "wirtschaftliche Effekte und lokale Ökonomie" so gut wie keine Rolle.

In der Auswertung der Integrierten Handlungskonzepte, die im Jahr 2006 erfolgt ist, sind die Schwerpunktbereiche für die Arbeit in den Jahren 2007 bis 2010 aufgeführt worden. Die Einteilung der Handlungsfelder erfolgte dabei anhand einer Systematik, die aus Veröf-

¹⁸ Difu: Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Bremen-Gröpelingen, Endbericht, Berlin 2002, S. 67.

fentlichungen der Begleitforschung zum Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" entwickelt worden war. Die Handlungsfelder "Bildung" und "Soziale Infrastruktur" erhalten einen vergleichsweise hohen Stellenwert. "Nachbarschaftliches Zusammenleben" und "Stadtteilkultur, Sport und Freizeit" liegen dicht dahinter. Keine prominente Rolle spielt das Handlungsfeld "Wohnen, Wohnumfeld und öffentlicher Raum", "Wirtschaft" steht stark im Hintergrund, "Gesundheit", "Umwelt" und "Verkehr" spielen keine wichtige Rolle.

Für die Beantwortung der Frage, inwieweit diese Zielvorstellungen in den Folgejahren tatsächlich umgesetzt worden sind, können wiederum die Angaben zu den bewilligten Projekten herangezogen werden. Vergleicht man das relative Gewicht der Handlungsfelder im Zeitraum 1999 bis 2006 mit dem zwischen 2007 und 2010 anhand der tatsächlich bewilligten WiN-Projekte, wird deutlich, dass die beiden Handlungsfelder "Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung" sowie "soziale, kulturelle Netzwerke/Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation" in beiden Perioden einen etwa gleich hohen relativen Anteil von rund 8 bzw. 5 Prozent aufweisen. Auch wenn hier keine projektscharfe Prüfung der Zuordnung möglich war, wird doch deutlich, dass das Handlungsfeld "gemeinwesenbezogene Prävention und Integration" auch im Gefolge der Integrierten Handlungskonzepte seine prominente Stellung nicht verloren hat.

Das schwache Gewicht einiger Handlungsfelder lässt sich aus der "Arbeitsteilung" der Programme Wohnen in Nachbarschaften und Soziale Stadt erklären. So ist WiN in erster Linie für konsumtive Aufgaben, Soziale Stadt für investive Vorhaben "zuständig". Der Schwerpunkt des Programms "Soziale Stadt" lag in Bremen zwischen 2007 und 2009 mit 51 Prozent der Zuschüsse auf dem Feld "Soziale Infrastruktur" und weitere 34 Prozent der Zuschüsse flossen in die Anlage von Frei- und Spielflächen.¹⁹

Dass innerhalb des Projektspektrums des WiN-Programms beim Handlungsfeld "Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung" kein Trend zu einem Bedeutungszuwachs zu erkennen ist, dürfte unter anderem damit zusammenhängen, dass es auch in diesem Bereich Initiativen gegeben hat, die trotz ihres Quartiersbezuges nicht unmittelbar mit einer Förderung über das WiN-Programm verbunden waren. Die Quartiersbildungszentren sind hierfür ein Beispiel. So war beispielsweise eine Quartiersmanagerin zentrale Akteurin bei der Entwicklung des QBZ Robinsbalje, ohne dass sich dies auf das Projektportfolio im Gebiet ausgewirkt hätte.

Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung wiederum werden aus ESF-Mitteln finanziert und über andere Programme abgewickelt. 2004 ist das innerhalb des Sozialressorts ab-

¹⁹ Auswertung Projekte soziale Stadt, internes Papier.

gestimmte, sozialräumlich orientierte Programm LOS in den Bremer Gebieten der Sozialen Stadt angelaufen. Es wird von einer Mitarbeiterin der WiN-Geschäftsführung entwickelt und gesteuert, sodass in der WiN-Geschäftsführung eine Programmbündelung erfolgt. Bremen hat zudem im Jahr 2008 ein sozialraumbezogenes Beschäftigungsprogramm "Bremen produktiv und integrativ" aufgelegt. Die Fortschreibung dieses Programms 2011-2013 unter dem Titel "Geförderte Beschäftigung und soziale Stadtentwicklung" berücksichtigt die lokalen Bedarfe nach eigenem Bekunden sogar stärker als sein Vorgänger. Es ist also in einigen Handlungsfeldern durchaus zu einer ressortübergreifenden Bündelung von Aktivitäten gekommen, die das Programm WiN auf einigen Handlungsfeldern "entlastet".

Neben der starken Dominanz des Handlungsfelds "gemeinwesenbezogene Prävention und Integration" wird aus der Analyse des Projektportfolios eine inhaltlich-strategische Verklammerung der einzelnen Maßnahmen kaum erkennbar. Die Integrierten Handlungskonzepte lassen zwar das Bestreben erkennen, die teilweise unübersichtliche Vielzahl kleiner Projekte zugunsten begründeter Schwerpunktsetzungen zu überwinden. Tatsächlich sind in den Gebieten aber nur wenige Veränderungen der Projektlandschaften zu erkennen. Ein Grund hierfür dürfte im Charakter der Projekte aus dem Handlungsfeld "gemeinwesenbezogene Prävention und Integration" selbst liegen. Bei ihnen handelt es sich in erster Linie um Angebote für das nachbarschaftliche Zusammenleben sowie Sport- und Freizeitaktivitäten. Solche Angebote sind geeignet, die Lebensbedingungen in den Gebieten unmittelbar verbessern zu helfen und daher in den Gebieten besonders "beliebt".

Die Auswertung der Handlungskonzepte stellt in diesem Zusammenhang fest, es hätten sich "in den vergangenen Projektzeiträumen einige Projekte als sehr erfolgreich im Stadtteil etabliert. Diese Projekte wurden häufig durch Folgeanträge fortgeführt." Sie bilden dann "die Basis der bewohnerorientierten sozialen Stadtteilentwicklung".²⁰ Als Folge dieser Praxis wächst jedoch in den Gebieten ein "Sockel" von Projekten, die für unverzichtbar gehalten werden, und dieser verkleinert zunehmend die Spielräume für innovative Projekte. Damit wird aber im Endeffekt eines der Grundanliegen des Programms, die Förderung eines "Wettbewerbs der Ideen" und die Erprobung "neuer Projekte", zunehmend auf den Kopf gestellt. Inzwischen scheint ein immer größerer Teil der WiN-Projekte in den Status einer "Quasi-Regelförderung" geraten zu sein, während Projekte, die aus anderen Programmen gefördert werden, das Innovative oder Experimentelle repräsentieren.

Im begleitenden Bericht zu den Integrierten Handlungskonzepten wird dieser Widerspruch bereits sichtbar, wenn die Autorinnen mahnen, die Programme hätten die Aufgabe, die

²⁰ IWS/proloco: Integrierte Handlungskonzepte für die Programmgebiete der sozialen Stadtteilentwicklung
Endbericht Oktober 2006, S. 69.

Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand in benachteiligten Stadtquartieren gebietsbezogen zu ergänzen. Sie seien "nicht dazu konzipiert, Regelaufgaben einzelner Ressorts zu übernehmen, sondern sie unter dem Gebot der Verbesserung zu erweitern."²¹ Auch in der Evaluation 2004 war dieser Widerspruch bereits gesehen worden. Die Empfehlung, die seinerzeit als zu starr empfundene Begrenzung der wiederholten Beantragung von Projekten aufzugeben, hat jedoch zur Verstärkung des oben geschilderten Sachverhalts beigetragen.

Eine kreative und innovative Umsetzung des Programms wird in den Gebieten auf diese Weise erschwert. Tendenziell fungiert es mehr und mehr als Agentur für die Fortführung etablierter Projekte und der Kreis der Träger dieser Projekte bleibt damit zunehmend derselbe. Je weniger Handlungsspielräume für Neues entstehen, umso weniger wird sich der Akteurskreis erweitern und solange keine Finanzierungsalternativen in Sicht sind, werden die etablierten Träger auch nur wenig Neigung zeigen, "das Feld zu räumen". Letztendlich wird sie auch niemand dazu drängen, denn je akzeptierter und als notwendig erachtet die Projekte sind, desto größer wird auch die Akzeptanz in der Bevölkerung für diese Handhabung sein. Setzt sich dieser Trend fort, fällt der Spielraum für neue Ideen und innovative Projekte weg. Das Programm würde eine neue Zieldefinition erhalten, z. B. als Unterstützung für Regelaufgaben in benachteiligten Quartieren. Eine solche Funktionsweise wiederum ließe eine zeitliche Befristung der Projekte als nicht sinnvoll erscheinen.

Bei der Fortführung des Programms muss die Grundfrage von den Ressorts geklärt werden, ob und wie eine Überleitung bewährter Projekte in eine Regelfinanzierung ermöglicht werden kann. Nur wenn es gelingt, den "Sockel" nachgefragter und bewährter WiN-Projekte abzuschmelzen, werden Spielräume frei für die Umsetzung strategisch begründeter Handlungsschwerpunkte und es entsteht Raum für neue Projektideen. Ist das nicht möglich, verändert das Programm zwangsläufig seinen Charakter zugunsten einer mehr oder minder kontinuierlichen Dauerförderung von Schwerpunktprojekten. Da an der Nützlichkeit der realisierten Projekte im Bereich der Nachbarschafts- und Gemeinwesenarbeit nicht gezweifelt wird, wäre dies nicht notgedrungen eine schlechte Lösung, nur wäre es eben eine Förderpraxis, die nur noch in Teilen mit den ursprünglichen Zielsetzungen des Programms "Wohnen in Nachbarschaften" übereinstimmt.

²¹ IWS/proloco: Integrierte Handlungskonzepte für die Programmgebiete der sozialen Stadtteilentwicklung Endbericht Oktober 2006, S. 20.

4.2 Querschnittsaufgaben: Vernetzung und Bewohnerbeteiligung

Mit der Einrichtung der WiN-Foren als lokale Entscheidungsträger für die Durchführung von Projekten hat die Verwaltung der Beachtung des Bewohnerwillens strukturell einen hohen Stellenwert ermöglicht. Bei seinem Start konnte das Programm größtenteils an bereits bestehende Strukturen der Bewohnerbeteiligung in den Gebieten anknüpfen. Diese bezogen sich, meist in der Form von themenbezogenen Arbeitsgruppen organisiert, auf Maßnahmen der Wohnumfeldgestaltung und der Weiterentwicklung der Infrastruktur in den Großsiedlungen. Ob sich die Beteiligung der Bewohner mit der Überleitung in das neue Programm intensiviert hat, darüber gingen bereits bei den Gesprächen im Zuge der Evaluation 2004 die Meinungen vor Ort auseinander. Teilweise konnten durch die neuen Arbeitsfelder zusätzliche Interessierte eingebunden werden, teilweise nahm die Bereitschaft zur Eigeninitiative aber auch ab.

Die Schlüsselfunktion für die Bewohnerbeteiligung kommt den Quartiermanagements zu, sie fungieren als Ansprechpartner für Bewohner im Gebiet, sollen sie aktivieren, Beteiligungsprozesse unterstützen und die WiN-Foren organisieren. Die Beteiligung der Bewohner an den WiN-Foren wird in einigen Programmgebieten als sehr zufriedenstellend eingeschätzt. In anderen Gebieten ist die Beteiligung an den WiN-Foren trotz verschiedener Aktivierungsversuche (Aushänge, Flyer, zum Teil sogar Hausbesuche) recht gering. Ein strukturelles Problem ist das Nebeneinander von Professionellen (Trägern und Verwaltung) und Bewohnern. Neu Hinzukommenden fällt es in der Regel schwer, in den eingespielten Gremien ihren Platz zu finden. In noch stärkerem Maße gilt dies für Migranten. Teilweise wird versucht, diese Kluft durch getrennte Treffen für beide Gruppen zu überwinden (z. B. "Mittwochrunde" des QM Grohn). In der Mehrzahl der Gebiete jedoch ist der Kreis der beteiligten Bewohner auf einige "Semi-Professionelle" geschrumpft. Durch die Einrichtung von Quartiersfonds in Höhe von rund 7.500 Euro wurde inzwischen in allen Gebieten versucht, dem entgegenzuwirken.

Auch die Aufgabe der Akteursvernetzung hat sich räumlich durch den Übergang vom Großsiedlungsprogramm zum WiN-Programm durch den vergrößerten Gebietszuschnitt erheblich ausgeweitet. Der um eine Vielzahl neuer Handlungsfelder erweiterte inhaltliche Aufgabenbereich des neuen Programms hat den Kreis der potenziellen Akteure deutlich erhöht. Deren Rekrutierung erfolgt in den Gebieten im Wesentlichen über die Quartiermanager. Die wichtigste Vernetzungsagentur ist das WiN-Forum. Hier nehmen neben den Trägern und Verwaltungen, die im Gebiet Projekte durchführen, je nach lokalen Gegebenheiten Vertreter der Ortsämter, der Ortsbeiräte, der lokalen Politik und teilweise der Polizei teil. In einigen Quartieren arbeiten daneben themenbezogene AGs, in denen sich Akteure, teilweise auch Bewohner, zu Schwerpunktthemen wie Kinder- oder Jugendarbeit treffen, diese intensiver diskutieren und Projektideen entwickeln. Einige dieser AGs gab

es auch schon zu Zeiten des Großsiedlungsprogramms, die meisten werden von den Quartiersmanagements moderiert, andere wiederum arbeiten selbstständig.

Das Handlungsfeld "Soziale, kulturelle Netzwerke/Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation" hat allerdings im Rahmen der geförderten WiN-Projekte keinen prominenten Stellenwert. Ebenso wenig ist ein Bedeutungsgewinn während der letzten Jahre erkennbar. Teilweise lässt sich dies auf ihren Charakter als Querschnittsaufgabe zurückführen. Aussagen in den Dokumenten zur Erarbeitung der Integrierten Konzepte in den einzelnen Gebieten lassen den Schluss zu, dass es viele Beispiele für gute Vernetzung gibt. Andererseits werden in einigen Gebieten auch ausgesprochene Defizite in diesem Handlungsfeld gesehen. Die Aussage: "Die Vernetzung der Akteur/innen wurde und wird im WiN-Forum immer wieder thematisiert, jedoch bisher nur sehr selten umgesetzt"²² ist hierfür ein Beispiel.

In der Koalitionsvereinbarung für die 17. Wahlperiode der Bremer Bürgerschaft wird die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements gefordert. Seinen Niederschlag fand diese Initiative im novellierten Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter. Man will die Beiräte befähigen, "konkrete Beteiligungsprojekte zusammen mit den Menschen in den Stadtteilen zu entwickeln und umzusetzen" und die Ortsämter "in ihrer Funktion für das Stadtteilmanagement durch Zuweisung von Planungs- und Koordinierungsverantwortung" stärken.²³ Es ist geplant, Stadtteilberichte zu erarbeiten, die alle aktiven Programme abbilden, mögliche Synergien deutlich machen und die als Planungsgrundlage dienen sollen.

Verfahren, die im Prozess der Umsetzung von WiN und Sozialer Stadt bereits Anwendung finden, werden hier konzeptionell übernommen: In Planungskonferenzen sollen alle Vorhaben öffentlich diskutiert werden. Die Funktion der Ortsamtsleiter soll mehr in Richtung von Managementaufgaben weiterentwickelt werden. Parallel zu diesen Bemühungen haben sich in den letzten Jahren der Vernetzungsgedanke ebenso wie quartiersbezogene Handlungsansätze landes- bzw. stadtweit stärker durchgesetzt. Dezentrale Standorte und wohnortnahe monofunktionale Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen oder Freizeitstätten versuchen ihr Aufgabenspektrum in den Gebieten auszuweiten und streben ihrerseits eine Vernetzungsfunktion an. Das wird in Bremen an der Einrichtung von Quartiersbildungszentren, Familien- und Quartierszentren sowie dem Zusammenrücken von Schule und Jugendarbeit sichtbar.

²² IWS/proloco: Integrierte Handlungskonzepte für die Programmgebiete der sozialen Stadtteilentwicklung Endbericht Oktober 2006, S. 7.

²³ Koalitionsvereinbarung für die 17. Wahlperiode der Bremer Bürgerschaft 2007 bis 2011, S. 94.

4.3 Verstetigung

Eine zeitlich befristete Förderung von Prozessen, Strukturen und zusätzlichen Vorhaben wirft die Frage nach der Verstetigung der Programmerfolge am Ende der Laufzeit auf. Zum zeitlichen Horizont von WiN findet sich in der Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft von 1998 nur die Feststellung, das Programm sei "zeitlich befristet auf eine Laufzeit von sechs Jahren".²⁴ Da es in der Mehrzahl der Gebiete an das Großsiedlungsprogramm als Vorläufer anknüpfte, verstand es sich mehr als "neue Antwort auf alte Fragen", insofern es die Kooperation der Bau- und Sozialverwaltung zu einem ressortübergreifenden Ansatz ausweiten und die Arbeit in den Gebieten auf eine breitere Basis stellen wollte.

Zeitlich befristete Interventionsprogramme sind dann sinnvoll, wenn sie Angebote, Strukturen und Prozesse schaffen, die nachhaltig zu einer Stabilisierung der Gebiete beitragen. Die Nachhaltigkeit setzt voraus, dass ihre Wirkung nach Beendigung der Programmaktivitäten fortbesteht. Jede Form der Befristung setzt voraus, dass hierfür tragfähige Mechanismen gefunden werden (können). Damit stellt sich die Frage, ob mit den Prozessen des Phasing out eine Verstetigung von Strukturen und Prozessen gelingt.

Das Thema Verstetigung hat im Kontext der Diskussionen zum Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen.²⁵ Als wichtige Strategieelemente für die Verstetigung der Sozialen Stadt gelten eine explizite Sozialraumorientierung des Verwaltungshandelns, die Stärkung von lokalen Partnerschaften mit privaten Akteuren sowie die Einführung eines begleitenden Sozialraum-Monitorings in Verbindung mit einem begleitenden Controlling- und Evaluationsverfahren.²⁶ Diese Strategieelemente lassen sich bisher nur ansatzweise in einigen Kommunen finden. Am konzeptionell weitesten sind in diesem Zusammenhang die Stadtstaaten. In Hamburg wurde im letzten Jahr ein Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) verabschie-

²⁴ Bremische Bürgerschaft, Drucksache 14/708 S, S. 13.

²⁵ Städtenetz Soziale Stadt NRW/Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen NRW/Landesministerium für Bauen und Verkehr (Hrsg.) (2006): Kontinuität in der Sozialen Stadt. Welche Perspektiven hat die integrierte Stadtentwicklung nach der Förderung?, Tagungsdokumentation, Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit Baden-Württemberg (Hrsg.) (2007): Strategien der Verstetigung sozialer Stadtentwicklung in Baden-Württemberg, Tagungsdokumentation des 5. Netzwerk-Treffens der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit am 22. Juni 2007 in Esslingen am Neckar, Servicestelle HEGISS (2007): Verstetigungsstrategien zur Sicherung der Arbeits- und Kooperationsformen, Dokumentation des 15. Arbeitstreffens am 23. August 2007 im Haus der Volksarbeit in Frankfurt am Main, BAG-Tagung "Zukunft der ‚Sozialen Stadt‘ - Modelle der Verstetigung sozialer Stadtentwicklung am 15.-16. März 2007 in Berlin.

²⁶ Vgl. Sauter (2008): Die Verstetigung der Sozialen Stadt, Präsentation auf dem Fachaustausch Quartiersmanagement in Niedersachsen, <http://www.lag-nds.de>.

det.²⁷ In dem Rahmenprogramm, das die verschiedenen Programme der Stadtteilentwicklung und Stadterneuerung unter ein Dach zusammenführt und das mit einem begleitenden Controlling verbunden werden soll, wurde das Vorgehen zur Verstetigung von Projekten, Maßnahmen und Strukturen konzeptionell geregelt.

So können die Projekte, Maßnahmen und Strukturen, deren Erhalt und dauerhafte Förderung in der Bilanzierung als notwendig bewertet wird, nach Zustimmung der ressortübergreifenden Senatskommission in die Regelfinanzierung überführt werden. Eine Voraussetzung für die Überführung ist, dass die im Zuge der Programmförderung entwickelten fachämterübergreifenden und gebietsbezogenen Verwaltungsstrukturen für diese Stadtteile ebenfalls bestehen bleiben. Einen Sonderfall stellen allerdings Fördergebiete dar, die auch nach siebenjähriger Programm-Förderung unverändert besonders schwierige Problemlagen aufweisen und bei denen in absehbarer Zeit mit keiner grundlegenden Verbesserung zu rechnen ist. Hier sollen andere Instrumente eingesetzt werden, die erst noch zu entwickeln sind.

Im Land Berlin erfolgt die Überführung eines Fördergebiets in die Verstetigungsphase auf Grundlage eines Gebietsmonitorings, das mit Hilfe demographischer und sozioökonomischer Indikatoren jährlich die jeweilige Problemlage aller festgelegten Gebiete der Programmkulisse der Sozialen Stadt verfahrensbegleitend analysiert und die einzelnen Gebiete jeweils unterschiedlichen Problemkategorien zuordnet.²⁸ Fördergebiete, die größtenteils positive Abweichungen vom Quartiersverfahren-Gebietsdurchschnitt aufweisen und deren Gebietsentwicklung der letzten Jahre qualitativ positiv bewertet wird, werden der Kategorie IV "Verstetigungsgebiete im Übergang zu bezirks- und bewohnergetragenen Verfahren" zugeordnet. Während der Verstetigungsphase erhalten die Gebiete etwas reduzierte Fördermittel zur Finanzierung bereits laufender Projekte und zur Verstetigung von Projekten und Prozessen. Mit Hilfe eines zusätzlichen Stadtteilbudgets, über das der Quartiersrat verfügt, sollen Bewohner und Interessengruppen aktiviert und beim Aufbau bewohnergetragener Netzwerke unterstützt werden. Bisher wurden in Berlin vier Gebiete in die Verstetigungsphase überführt und aufgrund ihrer weiterhin positiven Gebietsentwicklung nach Abschluss einer dreijährigen Verstetigungsphase aus der Fördergebietskulisse entlassen.

In Bremen hatte die Evaluation der Förderperiode 1999 bis 2004 vorgeschlagen, die Gebiete Blockdiek und Marßel in eine Phase der Verstetigung zu überführen mit dem Ziel,

²⁷ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft - Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung RISE, Drucksache 13/3652, 21.07.2009.

²⁸ Vgl. Berliner Senat (2008): Bericht zur Fortschreibung der Quartiersverfahren Soziale Stadt und Aktualisierung der Kategorienzuordnung.

den Rückzug des Programms aus den Gebieten zu organisieren. Grundlage für diese Empfehlung waren die statistisch gewonnenen Hinweise auf eine verbesserte soziale Gesamtsituation in den Gebieten, die durch Vor-Ort-Gespräche bestätigt wurden. Es wurde also die messbare Problemdichte in den Gebieten als Kriterium für den möglichen Ausstieg gewählt.

Die Verstetigung der Akteursstrukturen kam erst zeitverzögert in Gang. Im Jahr 2005 wurde zunächst mit der Entwicklung eines Konzeptes für die Schaffung selbsttragender Strukturen (SELTRA) begonnen, das 2007 umgesetzt wurde. Das Konzept, das vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband mit Unterstützung eines Arbeitskreises aus Vertretern von Bau- und Sozialressort sowie Quartiersmanagern erarbeitet worden ist, sah die Förderung von Freiwilligenarbeit, die Stärkung der Akteursnetzwerke, die Einrichtung von Quartiersräten und Quartiersfonds und die Absicherung von Schlüsselprojekten vor. Der Grundgedanke war, dass die Foren weiter existieren und ein Quartiersrat aus Freiwilligen die Vergabe von Geldern aus einem kleinen Quartiersfonds organisiert. Die Weiterarbeit eines professionellen Quartiersmanagements über die Verstetigungsphase hinaus war nicht geplant.

In beiden Gebieten gelang es, aktive Quartiersräte zu etablieren. Allerdings erwies es sich als unmöglich, zusätzliche Kräfte für die Arbeit zu rekrutieren, da die neuen Gremien in erster Linie zunächst mit ihrer eigenen Selbstfindung beschäftigt waren. Dies zeigt, dass es für den Aufbau solcher Strukturen zu spät ist, wenn er erst im Zusammenhang mit der Verstetigung erfolgt. Ein stabiler Quartiersrat ebenso wie stabile Akteursnetzwerke sollten Ergebnis der Arbeit im gesamten Förderzeitraum sein. Nur wenn in den Gebieten stabile und eingespielte Arbeitsgremien bereits existieren, besteht überhaupt die Chance, dass diese im Zuge der Verstetigung zumindest einen Teil der Aufgaben übernehmen, die bisher vom professionellen Quartiersmanagement abgedeckt worden sind.

Die Erfahrungen in Soziale-Stadt-Gebieten zeigen allerdings, dass selbst wenn solche Gremien bestehen, die Bewohner mit der Funktion der Vernetzung von Akteuren und der Abrechnung von Projektmitteln ohne professionelle Assistenz meist überfordert sind. Das Konzept von SELTRA, die Aufgaben des Quartiersmanagements vollständig auf Freiwillige zu verlagern, musste daher in beiden Gebieten modifiziert werden.²⁹ In Blockdiek widmet ein Mitarbeiter des Quartiersbildungszentrums einen Teil seiner Halbtagsstelle der Unterstützung der Bewohner und in Marßel ist es ein Mitarbeiter der Caritas.

²⁹ proloco: Aufbau selbsttragender Strukturen im Rahmen der Programme "Wohnen in Nachbarschaften/ Soziale Stadt" in den Gebieten Blockdiek und Marßel, Dokumentation März 2008.

Als entsprechend der Empfehlung der Evaluation mit dem Phasing Out in zwei Stadtteilen im Jahr 2005 begonnen wurde, sollte dort der Mittelansatz in den drei Jahren des Verstetigungsprozesses auf 25 Prozent zurückgefahren werden, um die Akteure zu einer Unterscheidung wirklich wichtiger und verzichtbarer Projekte zu zwingen. Diese deutliche Reduktion der Förderung wurde allerdings dadurch abgefedert, dass zusätzliche Mittel aus anderen Programmen beantragt werden konnten. Dies geschah in einem Umfang, dass "im Ergebnis die Mittelkürzung vor Ort in den Gebieten kaum spürbar war."³⁰ Insofern wurde auf der finanziellen Ebene zunächst nur wenig Handlungsdruck erzeugt. Erst im Jahr 2008 standen dann deutlich weniger Mittel zur Verfügung.

Während in Marßel zumindest für einen begrenzten Zeitraum Anschlussfinanzierungen gefunden wurden, war in Blockdiek die Absicherung der als elementar empfundenen Schlüsselprojekte trotz erheblicher Anstrengungen mit großen Schwierigkeiten verbunden. Die Reibungsverluste, die im Zuge der Verstetigung der Projekte auftraten, weisen weniger auf eine Schwäche des Programms selbst als vielmehr auf Defizite seiner Einbettung in eine kommunale Gesamtstrategie hin. Auch die Autoren der Begleitstudie zum Phasing out betonen, dass temporäre Interventionsprogramme nur einen Baustein innerhalb einer sozial orientierten Stadtentwicklung darstellen und letztere "von allen Ressorts als Daueraufgabe begriffen" werden müsse.³¹

Zur Aufrechterhaltung der Bewohnerbeteiligung hat es sich auch in anderen Gebieten als sehr sinnvoll herausgestellt, über die Laufzeit des jeweiligen Programms hinaus kleinere Verfügungsfonds einzurichten. Ein wichtiges Ziel bei der Einrichtung der Verfügungsfonds war von Anbeginn, sie als "Anker" oder "Fixpunkt" für Verfahren der Bewohnerbeteiligung und -aktivierung zu nutzen. In der Regel bewegt sich die Mittelausstattung der Verfügungsfonds beim Programm Soziale Stadt zwischen 10.000 und 20.000 Euro pro Jahr und Gebiet. In Blockdiek wird der für Bewohnerprojekte zur Verfügung stehende Fonds durch private Unternehmen im Gebiet um mehrere tausend Euro aufgestockt. Gerade in Gebieten, die stark durch die Bestände einzelner Wohnungsunternehmen geprägt sind, stellt eine solche Kooperation einen positiven Ansatz für die Verstetigung dar.

5. Monitoring und Controlling

Monitoring und Controlling werden zwar im Zusammenhang mit integrierten Programmen häufig in einem Atemzug genannt, bezeichnen aber dennoch sehr unterschiedliche Funk-

³⁰ Ebenda, S. 13

³¹ Ebenda, S. 31

tionen. Ein Monitoringsystem dient der laufenden innerstädtischen Raumbewachung. Mit seiner Hilfe können zeitnah Veränderungen in der sozialen Zusammensetzung in Teilgebieten der Stadt beobachtet werden. Das Ziel ist es, solche Quartiere rechtzeitig erkennen zu können, in denen sich sozial problematische Entwicklungen vollziehen. Hierfür sollte ein standardisiertes Indikatorensystem auf der Basis möglichst weniger, aber aussagekräftiger, kleinräumlich und jährlich verfügbarer Daten aufgebaut werden. Die Daten bedürfen einer qualifizierten Expertise bei ihrer angemessenen Interpretation.

Während das Monitoring dazu dient, auf gesamtstädtischer Ebene regelmäßig aussagekräftige Indikatoren zu erheben, um sozialräumliche Prozesse abzubilden, bezieht sich das Controlling auf Zielfindung, Steuerung und Umsetzung des Programms mit dem Ziel, die Prozesse zu optimieren. Controlling umfasst Planung, Umsetzung und Kontrolle von Projekten und Maßnahmen. Die Handlungsfelder sollten aus den Problemanalysen hergeleitet werden, die übergeordneten Ziele sollten sich an den Prioritäten orientieren und die operationalen Ziele an den verfügbaren Potenzialen ausrichten. Projekte und Maßnahmen sollten nicht isoliert, sondern in ihrem wechselseitigen Bezug erfasst werden (Projektportfolio). Neben den konkreten Maßnahmen und Projekten sollten Bezüge zu den wichtigsten Querschnittsthemen, also Beteiligung, Netzwerkbildung und Verstärkung erkennbar sein. Erwartete Ergebnisse sollten möglichst konkret benannt (wenn möglich beziffert) werden, bei den Wirkungen sollen realistische Erwartungen formuliert werden.

Die Steuerung der Integrierten Stadt(teil)entwicklung ist ein komplexes Vorhaben, das über die Steuerung von stadtteilbezogenen Programmen hinausgeht. Ansatzpunkte für ressortübergreifendes sozialräumliches Handeln werden am häufigsten im Bereich der Jugendarbeit, der sozialen Dienste und Gemeinwesenarbeit sowie der Bildung gesehen. Bislang stellt das Programm "Soziale Stadt" bundesweit das wichtigste sozialräumliche Leitprogramm dar, um das herum sich die entsprechenden Strategien gruppieren. Für Vergleiche und Anregungen bietet sich daher der Rückgriff auf Steuerung und Controlling des Programms "Soziale Stadt" in anderen Ländern an. Eine vergleichbare Situation, dass das Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" durch ein zusätzliches Landesprogramm mit ähnlichen Zielen und im Wesentlichen in derselben Gebietskulisse flankiert wird, existiert derzeit allerdings in keinem anderen Bundesland.³²

Im Anhang werden Strukturen und Prozesse in Berlin und Hamburg genauer dargestellt, da hier die Umsetzung des Programms auf vergleichsweise entwickelter konzeptioneller Basis steht und die strukturellen Bedingungen in Flächenländern in weitaus geringerem Maße auf die Situation in Bremen übertragbar sind. Hier werden kurz wesentliche Aspekte

³² In NRW existierten zweitweise das (ältere) Landesprogramm "Soziale Stadt" und das Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" nebeneinander. Sie ressortierten beide beim Bauministerium.

der Praxis in Berlin referiert. Daran schließt sich die Darstellung der Vorgehensweise in Bremen an.

5.1 Monitoring und Controlling in Berlin (Soziale Stadt)

Hinsichtlich der Steuerung kommt in Berlin wie in Hamburg der Bezirksebene eine weit-aus größere Rolle zu, was aber vor allem dem unterschiedlichen Verwaltungsaufbau (und der Größe) der Städte geschuldet ist. Abgesehen davon werden in Berlin große und kleine Abstimmungsrunden sowie öffentlichen Foren unterschieden, um die Steuerungsebenen zu verknüpfen und strategische Entscheidungen im Dialog aller Beteiligten vorzubereiten und zu treffen. Im Idealfall werden aus strategischen Zielstellungen zentrale Handlungsfelder abgeleitet und daraus entsprechende Projekte entwickelt, deren Ziele und Teilziele alle einen erkennbaren Bezug zur Gesamtstrategie im Gebiet haben. Als Beispiel sei hier stark verkürzt ein Handlungsfeld exemplarisch dargestellt, wie es im Berliner Wrangelkiez bearbeitet wird:

Handlungsfeld: Soziales Miteinander

Unterthema: Gewaltprävention

Ziele: Senkung der Jugenddelinquenz

Operationale Ziele: Erprobung von Ansätzen zur Senkung der Jugenddelinquenz, Erhöhung der Handlungskompetenz von professionellen Akteuren und Eltern

a) Maßnahmen und Projekte:

Freizeitaktivitäten und Sport (z. B. Nachtsport für verhaltensauffällige Jugendliche, Erlebnispädagogik, konfrontatives Sozialkompetenztraining)

b) Beteiligung: Elterncoaching zur Gewaltprävention

c) Netzwerkarbeit, z. B. AG Jugend mit Trägern, Jugendamt, Polizei (teilweise mit eigenen Angeboten für Jugendliche, z. B. Judo)

d) Verstetigung: Aufbau Selbsthilfegruppe von Eltern, Stabilisierung AG Jugend, Übernahme Sportangebote durch Vereine

Erwartete Ergebnisse: Jugendliche nehmen die Angebote an, Eltern können mit den Problemen ihrer Kinder besser umgehen, Träger stimmen ihre Maßnahmen und Strategien ab, entwickeln eigene Angebote, es entsteht ein stabiles Netzwerk

Erwartete Wirkungen: Veränderungen im Verhalten der Jugendlichen treten ein, Jugenddelinquenz sinkt, Projekte und Maßnahmen finden Nachahmer

Dieses Handlungsfeld steht in diesem Gebiet in einem engen Zusammenhang mit den Handlungsfeldern Schule, das die Gestaltung der Bildungsübergänge thematisiert sowie Gesundheit mit dem Schwerpunkt Suchtprävention.

Mit der Bildung der "Aktionsräume plus" reagiert man in Berlin auf die Begrenztheit eines quartiersbezogenen Ansatzes, der durch eine bezirkliche (für Bremer Verhältnisse stadtweite) integrierte Politik ergänzt werden muss.

Beim Monitoringverfahren ist man in Berlin inzwischen zu einer jährlichen Erhebung übergegangen, um tatsächlich zeitnah Veränderungsprozesse abbilden zu können. Dort werden ausgehend von den Indikatorwerten Gebiete starker und mittlerer Intervention sowie Präventionsgebiete unterschieden. Letztere sind hinsichtlich der Mittelausstattung und der personellen Stärke der Quartiersmanagements schwächer ausgestattet, allerdings ausgehend von einem insgesamt deutlich höheren Niveau. Vier Gebiete sind bisher nach einem mehrjährigen Verstetigungsprozess aus dem Programm entlassen worden. Dabei handelte es sich jedoch um Gebiete, in denen vor allem externe Wirkkräfte für spürbare Aufwertungsprozesse gesorgt hatten.

5.2 Monitoring Soziale Stadt Bremen

Die Auswahl der Gebiete für die Programmzeit von 1998 bis 2004 war auf der Grundlage von quantitativen und qualitativen Kriterien zur sozialen, städtebaulichen und wirtschaftlichen Situation erfolgt. Damit sind Gebiete in die Programme aufgenommen worden, die sich durch eine im Vergleich zur Gesamtstadt deutliche soziale Problematik und gravierende bauliche Mängel ausgezeichnet haben. Die Evaluation dieser Programmphase hat die Einrichtung eines gesamtstädtischen Monitorings angeregt und im Zuge der Untersuchungen wurden geeignete Daten für ein solches Vorhaben getestet. Es wurde mit Hilfe von sechs soziodemografischen Merkmalen ein Sozialindex gebildet, der einen Vergleich der potenziellen sozialen Belastung in den Gebieten der Stadt Bremen zuließ. Im Ergebnis wurde die Gebietskulisse des Programms grundsätzlich bestätigt, aber unterschiedliche Förderintensitäten und das Phasing out für zwei Gebiete empfohlen.

Mit Beschluss vom 09.12.2004 hat die Bremer Stadtbürgerschaft die Einrichtung eines Monitoringsystems befürwortet und es wurde von einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe Stadtmonitoring ein "Frühwarnsystem" zur Identifizierung von kleinräumigen Gebieten mit Entwicklungsbedarfen entworfen, das "primär als Impuls zur fachlichen und politischen Erörterung und Reflexion dient".³³ Beteiligt an dieser Arbeitsgruppe waren das Statistische Landesamt, die Senatskanzlei, das Sozialressort, die AG Standorte, das Bildungsressort, das Gesundheitsamt und das Ressort Inneres. "Das Monitoring Soziale Stadt dient

³³ Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: Endbericht Monitoring Soziale Stadt Bremen 2008, S. 4.

- der Identifizierung und Beobachtung kleinräumiger Vermutungsgebiete für soziale und städtebauliche Problemlagen,
- als Werkzeug zur Bestimmung von Gebietsdefinitionen für die sozialen Programme WiN/Soziale Stadt und "Lokales Kapital für soziale Zwecke" (LOS),
- als Hilfsmittel bei der Gebietsdefinition für Projektgebiete der LOS-Förderschiene 2,
- zur Unterstützung beim Einwerben von EU-Mitteln und
- als ressortinterne und politische Planungsgrundlage zur Steuerung städtischer Ressourcen."³⁴

ForStar wurde mit der Umsetzung beauftragt. Auf der Grundlage der drei Leitindikatoren Einkommensarmut (gemessen über Bezieher von Transferleistungen), Migrationshintergrund und Sprachkompetenz (Grundlage: jährliche Sprachstandsbeurteilung) sowie ergänzenden Indikatoren und vertiefenden qualitativen Interviews mit Gebietsexperten wurden vier Gebietskategorien gebildet: WiN/Soziale-Stadt-Gebiete, Ressortinterventionsgebiete, Beobachtungsgebiete und Vermutungsgebiete ohne Intervention.

Das Verfahren hat sich auch nach Einschätzung der AG Stadtmonitoring grundsätzlich bewährt. Die Autoren des Monitorings verweisen insbesondere auf die Aussagekraft qualitativer Erhebungen, die es ermöglicht haben, auch kleinere Gebiete ins Blickfeld möglicher Interventionen zu rücken. Man müsste ergänzen, dass es ohne diesen zusätzlichen Baustein auch nicht möglich wäre, städtebauliche Problemlagen zu erkennen, da das Monitoring selbst keine entsprechenden Indikatoren enthält. Als Manko wurde das Fehlen einer dynamischen Dimension angesehen und daher die Fortsetzung der Datenerhebung im zweijährigen Turnus empfohlen.

Durch Zeitreihen ist es möglich, nicht nur die soziale Entwicklung von Teilgebieten zu beobachten, sondern sie mit der anderer Teilgebiete der Stadt zu vergleichen. Damit soll einerseits festgestellt werden, wie weit sich bestimmte Teilgebiete vom städtischen Durchschnitt entfernen, und andererseits, ob sich bestimmte Entwicklungen im Zeitverlauf verstärken, abschwächen oder gar umkehren. Es ist jedoch zu beachten, dass die Indikatoren, die das Monitoring verwendet, kaum durch sozialräumliche Interventionsprogramme zu beeinflussen sind, da diese durch wesentlich stärkere, gesamtstädtisch, regional oder national wirkende Prozesse beeinflusst werden.

³⁴ Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: Endbericht Monitoring Soziale Stadt Bremen 2008, S. 4.

Aus diesem Grund ist bereits in der Evaluation des Programms 2004 darauf hingewiesen worden, dass ein Monitoringsystem keine Evaluation und Bewertung der Programmaktivitäten leisten kann. Eine gezielte Qualitätskontrolle der durchgeführten Maßnahmen und Projekte ist daher ebenso nötig wie qualitative Untersuchungen zur Veränderung von Problemlagen in den Gebieten, auf die sich das Programm mit seinen Zielsetzungen bezieht. Insofern reicht die Veränderung von Indexwerten auch nicht aus, um zu beurteilen, ob ein Gebiet aus dem Programm entlassen werden kann.

5.3 Controlling des Programms Wohnen in Nachbarschaften

Ein Controlling war bereits im Programmtext des Jahres 1998 gefordert worden, doch seine Implementation wurde erst im Zuge der Erarbeitung der Integrierten Handlungskonzepte in Angriff genommen und ist noch nicht abgeschlossen. Es wurden Oberziele, Handlungsfelder und Teilziele unterschieden und die Projekte diesen Handlungsfeldern zugeordnet. So waren im Fördermittelantrag neben der Projektbeschreibung Aussagen zum Problembezug gefordert und es wurde nach Kriterien für die Zielerreichung gefragt. Die Einordnung in eine vorgegebene Übersicht mit Handlungsfeldern und Teilzielen wurde jedoch bei den Verantwortlichen vor Ort als ein zu enges Korsett angesehen und zugunsten der Möglichkeit offener Formulierungen aufgegeben.

Seit 2009 wird schrittweise eine Jahresplanung auf Gebietsebene umgesetzt, die auf der kritischen Rückschau der Ergebnisse des Vorjahres aufbauen soll, und die Quartiersmanagements erfahren hierbei inzwischen professionelle Unterstützung. Zunächst werden im Überblick die Problemlagen, die Handlungsfelder, die geplanten Projekte und die erhofften Wirkungen dargestellt. Darauf baut die Darstellung einzelner Projekte auf, die deren Beschreibung, Kosten, Laufzeit, Förderumfang und die Projektziele enthält. In der Arbeitshilfe wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Formulierung der Projektziele bestimmten Kriterien entsprechen soll, die unter dem Logo "SMART" zusammengefasst sind: Spezifisch, messbar, attraktiv, realisierbar, terminierbar. Nach Durchführung des jeweiligen Projektes soll die Zielerreichung dargestellt werden.

Das Quartiersmanagement ist aufgefordert, anhand der Angaben zu den Projekten eine Wirkungsanalyse bezogen auf die einzelnen Problemlagen durchzuführen. Bei komplexen Problemlagen dürfte hier allerdings für einzelne Projekte der Nachweis von Wirkungen schwierig sein. Insofern erscheint es zunächst wichtiger zu fragen, ob das Projekt erfolgreich durchgeführt wurde und ob es die Erwartungen erfüllt hat, die vor Beginn daran geknüpft waren. Ganz entscheidend ist es, wer diese rückschauende Analyse vornimmt. Wenn der Projektträger sich auf die Betrachtung der Zielerreichung beschränkt und das Quartiersmanagement die Wirkungsanalyse vornimmt, werden Potenziale für eine inhaltli-

che Diskussion nicht ausgeschöpft und das Verfahren läuft Gefahr, vordergründig als Berichtspflicht an das Quartiersmanagement zu erscheinen.

Das Controlling-Verfahren hängt an diesem Punkt wesentlich mit der Steuerung des Programms zusammen. Es zeigt sich hier erneut, dass ein Gebietsgremium fehlt, das die lokalen Prozesse steuert. Den Stadtteilforen kommt diese Funktion in der Regel nicht zu, denn ihre Rolle ist vor allem die Verleihung des WiN-Gütesiegels, also eine vornehmlich projektbezogene Einzelbewertung. Die inhaltlich steuernde Funktion wird derzeit ausschließlich vom Quartiersmanagement ausgefüllt, was der Komplexität der Steuerungsansprüche nicht gerecht wird und auch unter Verstetigungsgesichtspunkten keine befriedigende Lösung darstellt. Der gebietsbezogenen Steuerung fehlt außerdem die Schnittstelle, in der Gebietsakteure und Verantwortliche der senatorischen Dienststellen gemeinsam das Erreichte und die zukünftige Planung erörtern könnten.

6. Bewertungen und Empfehlungen

Die Untersuchung soll feststellen, ob das Programm "Wohnen in Nachbarschaften" noch den aktuellen Problemlagen in den Bremer Gebieten angemessen ist, dort die relevanten Themen aufgreift und ob es noch die richtige Gebietskulisse abdeckt. Aus seinen Ergebnissen und Wirkungen sowie seinem Funktionieren im Zusammenhang mit anderen Programmen soll die Frage nach dem Charakter des Programms beantwortet werden, also ob es als temporäres Interventionsprogramm, längerfristiges Kompensationsprogramm oder als Dauerprogramm anzusehen ist. Zudem soll sie Aussagen zur Steuerung, insbesondere den Schnittstellen zum Programm Soziale Stadt und zur Ausgestaltung der Gebietskulisse enthalten. Diesen Fragen wird im Folgenden nachzugehen sein.

6.1 Angemessenheit des Programms

Um die Frage zu beantworten, ob sich in den zehn Jahren des Bestehens von WiN die Ausgangsbedingungen für das Programm wesentlich verändert haben, stehen mehrere aktuelle Datenquellen zur Verfügung: In Bezug auf die Intervention durch die Programme der Sozialen Stadterneuerung kommen die Autoren des "Monitoring Soziale Stadt Bremen" zu dem Schluss: "Deutlich wird, dass die meisten der durch das Monitoring ausgewiesenen großen problematischen Gebiete in bereits bestehende bzw. für die nahe Zukunft beschlossene Interventionen eingebunden sind. Die Ergebnisse des Monitorings verdeutlichen somit, dass die Programme in den ‚richtigen‘ Gebieten arbeiten."³⁵ Wo zu-

³⁵ ForStar: Monitoring Soziale Stadt Bremen 2008, Teil B, S. 34.

sätzlicher Handlungsbedarf sichtbar wurde, hat man darauf mit den oben erwähnten Umsteuerungen reagiert.

Das bestätigt auch der "allgemeine Benachteiligungsindex", der im Bericht der Sozialverwaltung ausgewiesen wird. Mit Ausnahme der Verstetigungsgebiete Blockdiek und Marßel (Burgdamm) gehören alle WiN-Gebiete zu den 20 am stärksten benachteiligten Gebieten.³⁶ Das Monitoring und die Sozialberichterstattung zeigen, dass sich die stadträumlichen Muster, die in Bremen zur Auflage des WiN-Programms geführt haben, nicht grundsätzlich geändert haben. Weder hat sich die Lage in den WiN-Gebieten wesentlich gebessert, noch sind neue größere Gebiete auf ein interventionsrelevantes Niveau "abgerutscht". Der Monitoringbericht enthält allerdings den Hinweis auf neun Gebiete "mit einer hohen sozialen Problematik, die aber kleinräumiger sind und sich daher für eine Intervention in Form einer Ausweisung als Programmgebiet nicht eignen".³⁷

Man kann in Bremen von relativ stabilen sozialräumlichen Segregationsmustern sprechen. Stellt man in Rechnung, dass fast alle Gebiete auch bereits vor Aufnahme in das Programm Wohnen in Nachbarschaften Adressaten von städtebaulichen Interventionsprogrammen gewesen sind, zeigt sich zudem, dass der ganz überwiegende Teil der Gebiete eher strukturell bedingte und dauerhafte soziale Problemlagen aufweist. Bremen ist eine Stadt mit einer Siedlungsstruktur, die sich durch das weitgehende Fehlen gründerzeitlicher Quartiere, einen hohen Anteil von Siedlungen der 1960er bis 1980er Jahre und eine Reihe von Großwohnanlagen auszeichnet, was sozialräumlichen Polarisierungstendenzen grundsätzlich Vorschub leistet. Die lange "Geschichte" der Stadterneuerungsaktivitäten in einem Großteil der WiN-Gebiete unterstreicht das. Die Muster der sozialräumlichen Konzentration haben sich im letzten Jahrzehnt kaum verändert. Die am stärksten benachteiligten Gebiete waren und sind mit dem Programm abgedeckt.

Auch wenn es heute in den Gebieten weniger Auffälligkeiten gibt als zu Beginn des Programms (städtebauliche Missstände, Vandalismus, Kriminalität, Konflikte), verstetigen sich die sozialen Problemlagen und die Lebensbedingungen verschlechtern sich für Teile der Bevölkerung. Armutsrisiken und Überschuldung haben in den Gebieten zugenommen, ein gravierendes Problem stellt der Transferleistungsbezug trotz Erwerbsarbeit dar. In den Gebieten konzentrieren sich multiple Problemlagen, insofern ist das Programm nach wie vor problemadäquat. Eine zentrale Stärke des Programms liegt jenseits der materiellen Wirkungen, der zusätzlichen Angebote und positiven Impulse für die Gebiete in seiner ideellen Funktion, dass sich Politik und Verwaltung den besonders benachteiligten Stadt-

³⁶ Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales: Sozialindikatoren 2009, S. 7.

³⁷ ForStar: Monitoring Soziale Stadt Bremen 2008, Teil B, S. 40.

gebieten zuwenden. Gemessen am Einsatz finanzieller Mittel ist seine positive Wirkung für die Stadt Bremen als sehr hoch zu veranschlagen. Das Programm hat sich über die Grenzen des Landes hinaus einen guten Ruf erworben.

Das wird auch in der Regierungserklärung für die 17. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2007 bis 2011 sichtbar, in der es heißt: "Wir wollen die Anstrengungen zum Erhalt des sozialen Zusammenhalts verstärken. Wir orientieren unsere Politik an den Bedürfnissen der Menschen in den Stadtteilen und Quartieren. Staatliche Mittel konzentrieren wir ressortübergreifend auf benachteiligte Gebiete, um dort soziale und wirtschaftliche Verbesserungen zu erreichen. Wir werden die staatliche Unterstützung vorrangig dorthin richten, wo die sozialen Bedürfnisse am größten sind ... Das erfolgreiche WiN-Programm soll auf dem bisherigen finanziellen Niveau über die Laufzeit der Legislaturperiode fortgesetzt werden."³⁸ Daneben enthält das Dokument Impulse zur Stärkung von bürgerschaftlichem Engagement und Bürgerbeteiligung, die auf eine Stärkung der Rolle der Bezirksämter und Beiräte abzielen. Bürgerbeteiligung und ressortübergreifende Anstrengungen zugunsten der benachteiligten Stadtteile haben also als wesentliche Grundgedanken des Programms Eingang in die aktuelle Politik der Bürgerschaft gefunden.

6.2 Zeitliche Befristung und Charakter des Programms

Theoretisch wird das Programm überflüssig, wenn entweder die Probleme beseitigt, seine Anregungen und Impulse in die verschiedenen Felder der Ressortpolitik dauerhaft Eingang gefunden haben oder wenn ein neues Programm eine bessere Interventionsgrundlage darstellt. Keiner der drei Sachverhalte ist bislang gegeben. Im Programm Wohnen in Nachbarschaften wurde von Anfang an betont, dass es nicht geeignet ist, die grundlegenden Stadtteilprobleme lösen zu können, weil gewichtige Triebkräfte, die hinter den im Monitoring gemessenen Werten stehen, von ihm nicht beeinflusst werden können.

Wenn also die Probleme durch den Einsatz des Programms nicht beseitigt werden können, stellt sich die Frage nach dessen Funktion. Ginge es um die Kompensation der negativen Folgen sozialer Probleme, wären entsprechende sozialpolitische Maßnahmen die richtige Antwort und diese müssten für die Dauer der Benachteiligung sichergestellt werden. Es war gezeigt worden, dass dies nicht der Intention des Programms entspricht. Das Programm WiN ist vielmehr in erster Linie darauf angelegt, (infra)strukturelle Defizite zu beseitigen und die Bewohner, die lokalen Akteure und die Verwaltung durch Aktivierung, Vernetzung und gebietsbezogenes, ressortübergreifendes Zusammenwirken zu befähigen.

³⁸ Koalitionsvereinbarung für die 17. Wahlperiode der Bremer Bürgerschaft 2007-2011, S. 35.

gen, neue Wege der Problemlösung auszuprobieren und entsprechende Mechanismen dauerhaft zu etablieren. Die Schwerpunkte und die konkreten Wege dorthin unterscheiden sich von Gebiet zu Gebiet und die Beantwortung der Frage, wann die Ziele erreicht sind, kann sich nur an den entsprechenden Handlungskonzepten orientieren.

Verbesserte Kontextindikatoren sind zweifellos ein Hinweis auf positive Veränderungen in den Quartieren. Das Programm sollte seinen Rückzug aus einem Gebiet jedoch in erster Linie davon abhängig machen, ob die Ziele, die es sich für die Gebietsentwicklung selbst gesetzt hat, erreicht sind. Vor allem sollte sichergestellt sein, dass die Strukturen für eine Beteiligung der Bewohner arbeitsfähig bleiben, die Vernetzung der Akteure weiterhin Bestand hat und dass die Einrichtungen und Angebote, die geschaffen sind, um das nachbarschaftliche Zusammenleben zu verbessern, auch über die Laufzeit des Programms hinaus funktionieren können.

Diesen Anspruch einzulösen, fällt in Bremen vor allem aus zwei Gründen derzeit noch schwer: Erstens wird bei der Umsetzung des Programms noch zu wenig systematisch der Aufbau selbsttragender Strukturen in den Gebieten betrieben. Die WiN-Foren arbeiten stark projektbezogen und leisten damit einer Sichtweise Vorschub, es gehe dem Programm in erster Linie um sozialpolitische Intervention. Zweitens hat sich gezeigt, dass es kaum gelingt, die Absicherung von zentralen Projekten als Regelaufgabe einzulösen. Dies hängt eng zusammen mit Funktionsschwächen der ressortübergreifenden sozialen Stadtentwicklungspolitik.

Da WiN nicht den förderrechtlichen Zwängen einer zeitlichen Befristung und der Degression wie das Programm Soziale Stadt unterliegt, ist es denkbar, das Programm um einen "Verstetigungsstrang" zu erweitern. In Gebieten, in denen es gelingt, die lokale Steuerung in die Hände von Bewohnern, Trägern oder des Ortsamtes zu legen, könnten Mittel für unverzichtbare Maßnahmen bis zu einer bestimmten Obergrenze bereit gestellt werden, um Schlüsselprojekte zumindest als Überbrückung weiterhin absichern zu können. Zusätzlich könnte eine begrenzte professionelle Unterstützung für die Aktivitäten des Quartiersbeirats bereit gestellt werden, beispielsweise um die Stadtteifonds zu verwalten und um weitere Fördermittel einzuwerben.

Die unvermeidliche Konsequenz einer solchen Dauerförderung verstetigter Gebiete wäre allerdings, ähnlich wie bei den langfristig geförderten Projekten, dass eine zunehmende Zahl dieser Gebiete im Programm einen wachsenden Teil der Finanzmittel auf Dauer bindet. Der Vorteil wäre, dass das Weiterbestehen mühsam aufgebauten Strukturen nicht gefährdet wird und dass Schlüsselprojekte weitergeführt werden können. Über die Frage ob die Übernahme von Folgekosten, Maßnahmen oder Projekte in eine Regelfinanzierung eine realistische Option darstellt, sollte mit allen Beteiligten eine gründliche Debatte ge-

führt werden. Das wäre eine mögliche Aufgabe für die Ressort-AG. Kommt man zu dem Schluss, dass wichtige Strukturen und Schlüsselprojekte ohne flankierende Unterstützung nach einem Phasing out in der Regel wegfallen werden, sollte über eine Anpassung des Programms oder die Schaffung einer anderen Lösung nachgedacht werden. Für eine Weiterförderung der "Nachsorgegebiete" ist die Koppelung mit dem Programm Soziale Stadt in der Regel keine geeignete Option.

6.3 Gebietskulisse des Programms und Koppelung mit dem Programm Soziale Stadt

Die in Bremen mittlerweile über Jahrzehnte eingespielte enge Zusammenarbeit von Sozial- und Bauressort ist beispielgebend für die Praxis einer sozial orientierten Stadtentwicklung. Grundsätzlich sollten WiN und Soziale Stadt nicht entkoppelt werden, ihnen liegt erkennbar dieselbe "Philosophie" zugrunde und es überwiegen die Gemeinsamkeiten: Der quartiersbezogene Ansatz, das ressortübergreifende Konzept, der Gedanke der Mittel- und Kräftebündelung, das lokale Management als qualifizierter Gebietsakteur und die Beteiligung der Bewohner und die Stärkung ihrer Eigeninitiative. Grundsätzlich ist also eine Bündelung beider Programme zielführend.

Die Bündelung von Programmen und Initiativen aus beiden Ressorts ist sinnvoll und sollte beibehalten sowie nach Möglichkeit um weitere Programme und Ressorts erweitert werden. Das schließt flexible Lösungen bei der Gestaltung der jeweiligen Gebietskulissen nicht aus, vielmehr sollte sich der Einsatz der jeweiligen Programme an den Problemlagen in den Gebieten orientieren. Die Programme können auf die Verschiebungen der Problemschwerpunkte in den Gebieten flexibel reagieren. Die Abnahme investiver städtebaulicher Aufgaben ermöglicht es, die aus dem Programm Soziale Stadt eingesetzten Mittel bei erkennbarem Rückgang städtebaulicher Defizite degressiv zu staffeln. Aber auch städtebauliche Aufgabenstellungen sind nicht nur investiver Natur. Im Vollzug des Programms Soziale Stadt hat sich auf Bundesebene eine stärkere Berücksichtigung von nicht-investiven Vorhaben durchgesetzt, was sich in der Definition von städtebaulichen Maßnahmen der sozialen Stadt im § 171e BauGB niedergeschlagen hat.

Es hat sich gezeigt, dass die Ansprüche des Programms an die Bewohnerbeteiligung und die Schaffung von Akteursnetzwerken in kleinen Gebieten wie der Grohner Düne nur ansatzweise einzulösen waren, da es hier an entsprechenden Potenzialen mangelt. Auch die von der Evaluation angeregte Öffnung des Quartiers zum Stadtteil hat sich nicht umsetzen lassen. In Gebieten mit solchen Rahmenbedingungen lässt sich der Grundgedanke des Programms einer Stärkung von innen heraus kaum verwirklichen. Es ist als Programm für größere Gebiete aufgelegt, das die vielfältigen Potenziale von Quartieren ent-

wickeln will. Es ist kein punktuell sozialpolitisches Kriseninterventionsprogramm. Das soll den Nutzen der dort umgesetzten Maßnahmen und Projekte keineswegs in Frage stellen, verweist aber auf die Notwendigkeit, hier in anderer Weise auf die Probleme zu reagieren.

Grundsätzlich lassen sich weder der programmatische Anspruch noch die dafür erforderlichen Strukturen von WiN beliebig "herunterzoomen". Die Beteiligung von Bewohnern, die Erstellung von Handlungskonzepten, die Vernetzung relevanter Akteure und die Beantragung und Abrechnung von Projekten sind in großen wie kleinen Gebieten mit fast demselben Arbeitsaufwand verbunden. Will man im Bereich der Schule, der Ausbildung, der Gesundheitsvorsorge oder der Jugendarbeit Erfolge erzielen, müssen die Gebiete die Chance bieten, kooperationsbereite Akteure zu finden. Es erscheint der Aufgabenstellung daher nicht angemessen, die finanzielle Ausstattung quasi parallel zur Gebietsgröße abzusenken.

Aus den bundesweiten Erfahrungen bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt ist deutlich geworden, dass es vor allem die sozialen Aufgabenstellungen sind, die Zeit und einen langen Atem der Akteure benötigen. Allenfalls in Gebieten, in denen begrenzte bauliche oder städtebauliche Maßnahmen zu Behebung von klar definierten Missständen erforderlich waren (Abriss von Schlichtwohnungen, Bau eines Quartierszentrums) erwies sich eine kurze Laufzeit des Programms als zielführend.

Ein alleiniges Wirken im sozialen Feld mit ausschließlicher Förderung durch WiN erscheint dort sinnvoll, wo punktuelle soziale Probleme sichtbar werden, die in begrenzten Zeiträumen zu lösen sind. Das können Nachbarschaftskonflikte, Probleme mit Jugendlichen oder ein besonderer Betreuungsbedarf von Migrant*innen sein. Eine Intervention ausschließlich mit dem WiN-Programm ("Präventionsgebiete WiN") kann dort sinnvoll sein wo es in erster Linie um die Initiierung sozialer Einrichtungen oder um die Koordination von Akteuren (Jugendarbeit, Polizei, Wohnungsunternehmen, Kitas) geht. Solche "überschaubaren Problemlagen" müssten exakt beschreibbar sein und es wären präzise Schritte und angestrebte Wirkungen zu beschreiben. Eine Förderdauer von drei Jahren sollte in keinem Fall unterschritten werden.

Kleine Gebiete, die keine stabile Akteursvernetzung und keine dauerhafte Bewohnerbeteiligung ermöglichen, könnten, solange hierfür kein geeigneteres Instrument zur Verfügung steht, als "Stabilisierungsgebiete WiN" gefördert werden. Das Quartiersmanagement hätte hier eher die Funktion eines "Kümmers", die Aufgabenstellung ist hierbei sehr eng verwandt mit der eines Straßensozialarbeiters.

In den "Kerngebieten" sollten beide Programme sich grundsätzlich weiterhin ergänzen, allerdings sollte sich die finanzielle Ausstattung an den Handlungserfordernissen orientieren.

6.4 Steuerung des Programms

Die derzeitige Steuerung des Programms ist stark auf die Gebietsebene fokussiert. Von dort werden die Impulse für die Entwicklung von Projekten und Maßnahmen erwartet und dort wird auch über den Mitteleinsatz entschieden. Anders als beim Programm "Soziale Stadt" werden Impulse aus der Senatsebene allenfalls indirekt über die Trägerschaft von Projekten in den Gebieten wirksam. Diese Mechanismen erscheinen der komplexen Problemlage in den Gebieten nicht angemessen. Es muss stärker ein Wechselspiel zwischen den Akteursnetzen auf Gebietsebene und einer gebietsbezogenen Koordination der Arbeit in den betroffenen Fachressorts organisiert werden. In Bremen ist das "Gegenstromprinzip" als Steuerungselement zu schwach ausgebildet.

Dieser Vorschlag soll keineswegs die wichtige Bedeutung der lokalen Ebene für die Steuerung in Frage stellen. Diese ist in allen Ressorts anerkannt und wird nicht zuletzt dadurch bestätigt, dass sich deren Vertreter bei ihren Bemühungen um gebietsbezogene Vorhaben häufig direkt an die Quartiermanager oder WiN-Foren wenden, da sie hier die für ihre Ideen erforderliche Kenntnis der lokalen Gegebenheiten und Partner für die Umsetzung vermuten. Dennoch sollten die beteiligten Ressorts bei der Steuerung des WiN-Programms ihre fachliche Kompetenz nutzen, um die Ergebnisse der lokalen Willensbildungsprozesse kritisch zu begleiten und um Informationen, Anregungen, Impulse und gezielte Hilfestellungen zu geben. Hierzu ist eine geeignete Schnittstelle zu implementieren.

Steuerung auf der lokalen Ebene

Auf der lokalen Ebene wirken die Quartiersmanager und die WiN-Foren im Steuerungsprozess zusammen. Dass die Impulsfunktion für die Projekte und Maßnahmen im Wesentlichen bei den Trägern lag, war schon 2004 im Evaluationsbericht angemerkt worden.³⁹ Weil in den Quartieren eine klare strategische Ausrichtung der Projektaktivitäten fehlte, wurde empfohlen, Integrierte Handlungskonzepte zu erarbeiten und die Stellung der Quartiersmanager aufzuwerten. Mit der Erarbeitung der Integrierten Handlungskon-

³⁹ IfS/ForStar: Evaluation der Programme "Wohnen in Nachbarschaften - WiN" und "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" in Bremen, 2004, S. 37. Hintergrund war der Befund aus der Befragung der Projektleiter, der zufolge 85 Prozent der Projektideen von den Trägern stammen.

zepte ist es zwar gelungen, die inhaltliche Ausrichtung der Arbeit in den Gebieten zu reflektieren, es gelang jedoch bisher zu wenig, die Ziele zu konkretisieren und der Einfluss der Konzepte auf die Praxis blieb relativ gering. Die Anstrengungen, das Element einer strategischen Planung in den Gebieten zu stärken und die Quartiersmanagements in ihrer Rolle als Impulsgeber zu unterstützen, sollten konsequent fortgesetzt werden.

Für eine Belebung der inhaltlichen Diskussion über die Aufgabenstellungen für die Gebiete können in den kommenden Jahren die Planungskonferenzen in den Stadtteilen genutzt werden. Die Stadtteilberichte liefern umfangreiche Informationen zu geplanten Maßnahmen in den zentralen Handlungsfeldern, was für strategische Schwerpunktsetzungen im Programm WiN genutzt werden kann. Aus den Planungskonferenzen können zusätzliche Anregungen für eine ressortübergreifende Quartiersarbeit gewonnen werden. Entsprechend der festgelegten Handlungsschwerpunkte sollten vor Ort die Akteursnetzwerke, vor allem jenseits der professionellen Trägerstrukturen, gestärkt werden.

Schon die Projektbegleitung vor Ort hatte empfohlen, eine Intermediäre Ebene in den Gebieten zu schaffen. Am deutlichsten hat sich die Berechtigung dieser Anregung im Verlauf der Verstetigungsprozesse bestätigt. Neben der professionellen Instanz des Quartiersmanagers und dem offenen, aber projektbezogenen WiN-Forum sollte überall sichergestellt werden, dass Akteursnetzwerke als selbsttragende Strukturen (Quartiersbeirat oder themenbezogene Arbeitsgruppen) die Steuerungsfunktion auf der lokalen Ebene übernehmen und dabei vom Quartiersmanagement unterstützt werden.

Steuerung auf Senatsebene

Die inhaltliche Vertiefung der Handlungsschwerpunkte und die Festlegung von Arbeitsschritten sollten nicht nur vor Ort gemeinsam mit den lokalen Akteuren voran getrieben werden, sondern in Abstimmungsrunden mit der WiN-Geschäftsführung erörtert werden. Es sollten auf Senatsebene Verantwortlichkeiten für einzelne Gebiete festgelegt und diese Steuerungsfunktion auch personell sichtbar werden. Die Ergebnisse der gemeinsamen Strategiediskussion sollten in der kontinuierlichen Fortschreibung der Handlungskonzepte ihren Niederschlag finden. In diesem Prozess formulieren die Quartiersmanager ihre Erwartungen an die Fachressorts und die Geschäftsführung gibt Anregungen aus der Sicht der Senatsverwaltungen. Die Umsetzung der Konzepte wird jährlich kontrolliert und sie werden gegebenenfalls neu justiert.

Um vor Ort erfolgreich Akteursvernetzung betreiben und ressortübergreifendes Handeln voranbringen zu können, bedarf es der Verstärkung gebietsbezogenen Wirkens auch auf Senatsebene. Die Ressort-AG könnte hierbei eine wichtige Rolle spielen, denn sie kennt

die Rahmenbedingungen in den Senatsverwaltungen und die Erfordernisse in den WiN-Gebieten. Ihre Mitglieder können eine "Mittlerfunktion" ausüben, also Informationen, Impulse und Anregungen aus ihren Fachverwaltungen in die Ressort-AG hineinbringen und Anfragen und Wünsche an das eigene Ressort weitergeben. Das setzt allerdings voraus, dass für diese Prozesse in den Ressorts (zeitliche und inhaltliche) Spielräume vorgehalten werden und dass Impulse aus der Ressort-AG erwünscht sind.

Das bedeutet keineswegs, dass die Ressort-AG die gesamte sozialraumbezogene Politik steuern soll. In den letzten Jahren haben sich in dem Maße, in dem gebietsbezogenes Handeln in den einzelnen Ressorts an Bedeutung gewinnt, innerhalb und zwischen den Senatsverwaltungen eine Vielzahl von Rahmenvereinbarungen, Abstimmungsgremien und Lenkungsgruppen etabliert. Die konkrete Planung und Umsetzung von quartiersbezogenen Vorhaben setzen sich teilweise im Rahmen dieser Gremien, teilweise aber auch im operativen Vollzug oder durch informelle Abstimmungen durch. Je nach Aufgabenfeld finden über Ressortgrenzen hinweg Ansprechpartner zueinander, die nach Bedarf kooperieren und im Zeitverlauf Netzwerke der ressortübergreifenden Kooperation bilden. Mit diesen Prozessen sollte sich die Ressort-AG aktiv auseinandersetzen und sie für Steuerungsimpulse in den Gebieten nutzen. Im Folgenden sollen einige Themen skizziert werden, die die Inhalte bilden könnten.

6.5 Ansatzpunkte für eine zukünftige inhaltliche Ausrichtung des Programms

Im Leitbild der Stadtentwicklung 2020 hat sich Bremen zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 den Abstand zwischen den zehn ärmsten und den zehn reichsten Bremer Stadtteilen zu verringern. Das wird erhebliche Anstrengungen erfordern, da wichtige Einflussfaktoren wie Einkommensentwicklung und die Rahmenbedingungen für Transfereinkommensbezieher nicht auf kommunaler oder Landesebene beeinflussbar sind. Insofern lohnt es sich, darüber nachzudenken, wie eine ressortübergreifende Koordination von Bemühungen, die Lebensbedingungen und Lebenschancen in den Gebieten zu verbessern, aussehen könnte. Bevor auf die Steuerungsmechanismen eingegangen wird, die hierzu sinnvoll erscheinen, soll dies anhand der einzelnen, auch vom Programm als relevant erachteten Handlungsfelder skizziert werden.

Wohnungsbestand und Neubau, Städtebau

Die enge Verbindung zu baulichen und städtebaulichen Aufgaben der Stadterneuerung bestand im Programm von Anfang an. Sie hat sich in der Zusammenführung mit dem Programm Soziale Stadt und der engen Kooperation von Bau- und Sozialverwaltung bei

der Steuerung beider Programme manifestiert und bewährt. Im Kontext der einzelnen Gebiete unterschiedlich gewichtet, wurde auch die Bedeutung von Sanierungsmaßnahmen oder der Förderung von Maßnahmen aus dem Programm Stadtumbau West sichtbar. Es hatte sich schon vor Auflage des Programms gezeigt, dass bauliche und städtebauliche Maßnahmen eine soziale Flankierung für ihr Funktionieren benötigen. In den Gebieten ist in der Regel ein tendenziell abnehmender Fördermittelbedarf für städtebauliche Investitionen festzustellen, wenn die wichtigsten Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes oder der Ausbau der Infrastruktur erfolgt sind. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass sich auf diesem Feld der Handlungsbedarf wieder erhöht, wenn der in den letzten Jahren chronisch rückläufige Mietwohnungsneubau und das Auslaufen von Bindungsfristen zu regionalen Engpässen in der Versorgung mit preiswertem Wohnraum führen. Hinzu kommen strukturelle Verschiebungen in der Nachfrage nach Wohnraum, die veränderten Qualitätsmaßstäben und demografischen Tendenzen geschuldet sind.

Die neuen Aufgaben sind die Anpassung des vorhandenen Wohnungsbestandes an veränderte Bedarfe und die nachfragegerechte Entwicklung neuer Angebote. Um ausreichend bezahlbaren Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen anbieten zu können, ist vor allem die Kooperation mit den Wohnungsgesellschaften erforderlich. Dabei sind die strukturellen Ausgangsbedingungen in den Gebieten des Bremer Nordens aufgrund seines tendenziellen Angebotsüberhangs anders als in den übrigen Gebieten. Bei der Förderung generationengerechter und gemeinschaftlicher Wohnprojekte sollten auch sozialräumliche Kontextbedingungen eine Rolle spielen.

Bildung

Leistungsvergleichsuntersuchungen haben wiederholt auf Schwächen des Schulsystems hingewiesen, die insbesondere in den Stadtstaaten mit ihrer höheren Konzentration von sozial benachteiligten Haushalten sichtbar werden. Das hat der Schulleistungsvergleich des Jahres 2009 erneut bestätigt. Bei Hörverstehen, Leseverständnis und bei der Rechtschreibung im Fach Deutsch landete Bremen auf dem letzten Platz im Ranking aller Bundesländer. Derzeit liegt die Abiturquote in ärmeren Stadtteilen bei etwa 18 Prozent und in wohlhabenderen bei 55 Prozent der Schülerinnen und Schüler. Im Leitbild 2020 verpflichtet sich die Stadt, den Anteil der Schulabgänger mit erfolgreichem Abschluss bis zum Jahr 2012 von 90 auf 95 Prozent und die Abiturquote in den ärmeren Quartieren auf 25 Prozent zu erhöhen.

Sozialraumbezogene Anstrengungen haben mittlerweile in drei Stadtteilen zur Herausbildung von Quartiersbildungszentren geführt. Bei der Entwicklung von lokalen Bildungslandschaften ist die Einbeziehung außerschulischer Akteure ein zentrales Element. Die

Schulen sollen sich zu Zentren des sozialen Lebens in den Quartieren entwickeln. So sieht es auch der Schulentwicklungsplan von 2008 vor. Parallel wurde mit Unterstützung durch ExWoSt ein Familien- und Quartierszentrum in der Vahr geschaffen, KiTa Bremen widmet Kitas in Kinder- und Familienzentren um. Noch spielen einrichtungsbezogene Überlegungen bei derartigen Maßnahmen eine stärkere Rolle als stadtteilbezogene Prioritätensetzungen. Die ressortübergreifende Abstimmung der Aktivitäten stellt sich bisher in erster Linie spontan und im operativen Vollzug einzelner Vorhaben jenseits der Steuerungsstrukturen von WiN her.

Der politische Wille zur Verbesserung der Bildungssituation in den sozial benachteiligten Quartieren ist vorhanden. Es fehlt jedoch an einer ressortübergreifenden integrierten Planung, die Schulen, Kitas, Jugendhilfe und Sport einbezieht. Es wäre zu überlegen, ob eine solche strategische Steuerung im Rahmen des WiN-Programms möglich ist und auf welcher Ebene sie dort am sinnvollsten anzusiedeln ist. Wenn dies mit Hilfe der Ressort-AG geschehen soll, müssten die für die relevanten Fachgebiete zuständigen Mitarbeiter an den Sitzungen teilnehmen. Aufgrund des Bedeutungszuwachses, den das Handlungsfeld Bildung in den vergangenen Jahren für die Quartiersarbeit erlebt hat, wäre auch eine engere Kooperation zwischen Bau, Soziales und Bildung eine möglicherweise geeignete Option, die ressortübergreifenden Abstimmungen zu intensivieren. So könnte die WiN-Steuerungsgruppe als Arbeitsgremium durch Vertreter des Bildungsressorts erweitert werden. Alternativ könnte eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe jenseits der WiN-Strukturen geschaffen werden. Voraussetzung für die erfolgreiche Zusammenarbeit ist in jedem Fall eine Klärung der Zuständigkeiten und die Ausstattung der Stellen mit ausreichenden Zeitbudgets. Vorab wäre zu klären, ob und in welcher Weise die Bildungssenatorin die quartiersbezogene Gestaltung von Bildungslandschaften fortzusetzen gedenkt.

Das Programm "Lernen vor Ort" des Bundesbildungsministeriums wird durch die Stabsstelle "Kommunales Bildungsmanagement" bei der Senatskanzlei und die hier angesiedelte ressortübergreifende Steuerungsgruppe koordiniert. Geplant sind die Entwicklung eines übergeordneten Bildungsleitbildes und die Integration stadtteilbezogener Handlungsansätze in eine gesamtstädtische Entwicklungsstrategie. Im Aktionsfeld "Familienbildung und Elternarbeit" sollen stadtteilorientierte Qualifizierungskonzepte - auch zur Erreichung von bildungsfernen Eltern und Familien entwickelt und umgesetzt werden. Es soll ein Bildungsmonitoring entwickelt werden, mit dem steuerungsrelevante Daten auf unterschiedlichen Aggregationsniveaus (Stadtteil, Region, Stadt, Land) dargestellt werden können. Diese Aktivitäten wären mit der Steuerung von WiN zu verknüpfen und in die Gebiete zu kommunizieren.

Qualifizierung und Beschäftigung

In diesem Handlungsfeld haben sich seit der Auflage des Programms durch die Veränderung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen auf Bundesebene die Handlungsspielräume in den Quartieren erheblich verlagert. Die in den ersten Jahren noch häufige Verbindung von Projekten mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist mit dem Wegfall dieser Form der Beschäftigungsförderung zum Erliegen gekommen. Auf der Quartiersebene spielt das Arbeitsfeld heute vor allem deshalb keine entscheidende Rolle, weil arbeitsmarktbezogene Maßnahmen unmittelbar aus den Programmen der Bundesagentur für Arbeit und losgelöst von den WiN-Strukturen beantragt, bewilligt und umgesetzt werden. Die Programme zur Beschäftigungsförderung, die aus dem ESF finanziert werden, hatten allerdings bereits bisher und haben in der neuen Förderperiode 2011 bis 2013 einen starken sozialräumlichen Bezug. Im Vorfeld gab es von den Verantwortlichen im Arbeitsressort bilaterale Absprachen mit WiN-Verantwortlichen und seitdem findet eine kontinuierliche Teilnahme an der Ressort-AG statt.

Die Initiative der Senatskanzlei, in Gestalt der Stadtteilberichte eine zusammenfassende Darstellung aller Programme zu erarbeiten, die in den Gebieten zum Tragen kommen, könnte ein Anknüpfungspunkt sein, um einen besseren Überblick über alle quartiersrelevanten Aktivitäten auch auf dem Feld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu bekommen. Programme wie LOS oder Bremen produktiv und integrativ haben eine enge Verbindung zur Quartierspolitik, sodass der Bezug zur Jugendarbeit und zum Quartiersmanagement sinnvoll ist.

Wirtschaftliche Effekte und lokale Ökonomie

Die großen Erwartungen, die sich zur Zeit der Evaluation auf die Durchführung eines Runden Tisches Lokale Ökonomie richteten, haben sich nicht erfüllt. Ein struktureller Grund hierfür sind die in der Regel relativ geringen Anknüpfungspunkte, welche die Wohngebiete für wirtschaftliche Aktivitäten bieten. Mögliche Angebote des Wirtschaftsressorts beschränken sich auf Existenzgründerberatung, diese ist aber ebenfalls nicht quartiersbezogen ausgestaltet. Grundsätzlich ist die Wirtschaftsförderung Bremen in den Stadtteilen nicht aktiv. Die Möglichkeit, im Zuge der Ansiedlung von Gewerbebetrieben mit den Investoren quartiersbezogene Aktivitäten zur Arbeitskräfterekrutierung auszuhandeln, wird nicht systematisch in Betracht gezogen. Diese Option wäre auf Senatsebene zusammen mit den Ortsämtern und den Quartiersmanagements auszuloten.

Wirtschaftliche Maßnahmen spielen in den Handlungsschwerpunkten der Integrierten Konzepte so gut wie keine Rolle und in den letzten Jahren wurde keine Tendenz zur Ver-

änderung sichtbar. Auch die Erfahrungen aus anderen Soziale-Stadt-Gebieten zeigen, dass die Handlungsmöglichkeiten auf diesem Feld begrenzt sind. Auf der anderen Seite ist der Arbeitskreis in Tenever beispielgebend für kontinuierliche Vernetzungsaktivitäten auf Gebietsebene, durch die es gelungen ist, erfolgreich Akteure aus der Wirtschaft einzubeziehen.

Gemeinwesenbezogene Prävention und Integration

In diesem Handlungsfeld sind die meisten Aktivitäten in den Quartieren angesiedelt und es gehört zweifellos zu den Kernaufgaben des Programms. Der Anspruch, die Arbeit in den Gebieten zu unterstützen und auf Senatsebene die gebietsbezogenen Aktivitäten besser zu koordinieren, richtet sich auf diesem Feld vor allem an die Senatsverwaltung für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales. Die gebietsbezogene Kooperation der Abteilungen "Gesundheit", "junge Menschen und Familien" und "Soziales" sowie der Stabsstelle Frauenpolitik sollten stärker institutionalisiert und mit der Arbeit von WiN verknüpft werden. Besonders angesprochen sind Jugendpflege, Familienförderung, Tagesbetreuung von Kindern und das Amt für soziale Dienste. Das Amt für Soziale Dienste gehört zu den wichtigsten Projektträgern im Programm WiN. Die Stadtteilbudgets bieten zusätzliche Handlungsspielräume für die Jugendförderung.

Zwischen Jugendhilfe und Schule gibt es seit dem Jahr 2008 eine Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit. In allen Stadtteilen haben nach Aussagen der Senatsverwaltung Planungssitzungen zusammen mit den lokalen Akteuren stattgefunden. Die Gesprächsbereitschaft ist in beiden Bereichen gestiegen. Die Ergebnisse waren unterschiedlich, doch sind in einigen Stadtteilen Beschlüsse gefasst worden und deren Umsetzung ist in Gang gekommen. In mindestens vier Stadtteilen gibt es inzwischen Verträge zwischen Sozialzentren und Schulen. Diese positiven Erfahrungen lassen sich aber nach Einschätzung der Verantwortlichen nicht pauschal verallgemeinern, denn einerseits sind der Umsetzung ehrgeiziger Vorhaben durch die Personaldecke Grenzen gesetzt. Andererseits wären solche Prozesse für ganz Bremen gar nicht steuerbar. Ein Bericht an die Bürgerschaft hierzu ist in Vorbereitung. Weitere Perspektiven der stadtteilbezogenen Zusammenarbeit ergeben sich mit den Beiräten über die Aufgabe der verstärkten Beteiligung von Jugendlichen.

Stadtteilkultur

Anknüpfend an die Erfahrungen aus dem Programm Kultur in Großwohnanlagen aus den 1990er Jahren, über die in mehreren Stadtteilen existierenden Kulturläden sowie über die Kernfinanzierung der Quartier gGmbH unterstützt das Kulturressort auf mehreren Ebenen

stadtteilbezogene Kulturarbeit. In den Stadtteilen hat sich nach Auskunft der Verantwortlichen die "Patchworkfinanzierung" der Kulturarbeit durchgesetzt, dabei werden auch WiN-Mittel genutzt. Die Quartier gGmbH stellt einen der wichtigsten Projektträger im Programm dar. Insofern werden hier Synergien sichtbar.

Bei den ressortübergreifenden Verabredungen zu den Quartiersbildungszentren war das Kulturressort nach eigenen Angaben nicht einbezogen, hier wäre durchaus eine engere Kooperation vorstellbar. Eine intensivere konzeptionelle Diskussion in der Tivoli-Runde oder die Entwicklung von Vorschlägen für die Gebiete durch die Ressort-AG hält man dort im Sinne einer Profilierung der Programmsteuerung für wünschenswert. In den Gebieten selbst sollte die Kulturarbeit sich stärker inhaltlich über die Querschnittsthemen der Vernetzung, Beteiligung und interkulturellen Begegnung definieren.

Soziale, kulturelle Netzwerke/Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation

Die Förderung von Eigeninitiative und Selbstorganisation und die Schaffung sozialer Netzwerke müssen vor allem vor Ort erfolgen. Zur Unterstützung steht die Freiwilligenagentur sowie das Referat "Bürgerengagement" im Ressort Soziales zur Verfügung. Die Möglichkeit zu einem neuen Anlauf eröffnet das Beirätegesetz mit den für alle Stadtteile vorgesehenen Planungskonferenzen. In deren Vorbereitung sollten die Quartiersmanagements einbezogen werden. Gemeinsam mit den Ortsämtern sollten sie genutzt werden, um die Eigenaktivität von Bewohnern im Gebiet zu stärken. Dazu ist es erforderlich, die Konferenzen so zu strukturieren, dass sie von den Bewohnern nicht als Veranstaltungen missverstanden werden, in denen man den Frust über Defizite im Wohnumfeld loswerden kann, sondern in denen gemeinsam nach Lösungen gesucht wird, welche die Aktivierung der Betroffenen einschließen. Sie können auch als Anlass genutzt werden, neue thematische Arbeitsgruppen als Grundlage für neue Formen der Selbstorganisation und Vernetzung im Gebiet zu gründen.

6.6 Ansatzpunkte für eine verbesserte Interaktion der Steuerungsebenen

Die kurze und notwendigerweise unvollständige Betrachtung einiger zentraler Handlungsfelder hat deutlich werden lassen, dass es inzwischen in Bremen eine große Zahl ressortübergreifender Initiativen auf den unterschiedlichen Handlungsfeldern gibt. Sie alle geben dem Willen der Senatsverwaltungen Ausdruck, die Quartiersebene als wichtiges Handlungsfeld in ihre Strategien einbeziehen und hierbei ressortübergreifenden Ansätzen Raum zu geben. Bildungs-, beschäftigungs-, jugend- und wirtschaftspolitische Initiativen der Senatsverwaltungen bemühen sich teilweise mit Unterstützung durch die Bundesebe-

ne um quartiersbezogene Veränderungen. Sie sind dabei auf die Akzeptanz und Mitwirkung der Akteure in den Gebieten angewiesen. Diese Entwicklung eröffnet für die Steuerung von WiN neue Möglichkeiten und sollte besser als bisher genutzt werden.

Die vielfältigen Initiativen sollten durch die WiN-Verantwortlichen aufgegriffen und in die gebietsbezogenen Strategien einbezogen werden. Dazu gehört zunächst, die verschiedenen Aktivitäten zu kommunizieren, ihre Bedeutung für die Quartiersentwicklung zu bewerten und daraus Impulse für die Steuerung vor Ort abzuleiten. Von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Information der Verantwortlichen vor Ort über die Prozesse und Aktivitäten und ihre gemeinsame Diskussion. Es geht dabei um die Organisation einer Strategiebildung im Wechselspiel zwischen "oben" und "unten" anstelle der bisherigen Praxis einer vorwiegend organisatorisch ausgerichteten Flankierung von Quartiersprozessen. Dazu sollte die Ressort AG sich mehr als bisher als Bindeglied zwischen WiN und den verschiedenen Senatsverwaltungen verstehen. Sie sollte hierbei erstens die relevanten Initiativen aufgreifen und in die WiN-Strukturen hinein vermitteln und zweitens Anregungen und Impulse aus den Gebieten in die Diskussionen auf Senatsebene tragen. Hierzu sind geeignete Arbeitsformen zu institutionalisieren.

Die inhaltliche Kommunikation der Senatsebene mit den Quartiersmanagements sollte gestärkt werden. Den senatorischen Dienststellen kommt aufgrund der besonderen Situation Bremens als Land und Kommune eine doppelte Verantwortung zu, da sie die Aufgaben, die in Hamburg und Berlin von den Bezirksverwaltungen wahrgenommen werden, ebenfalls zu erfüllen haben. Durch definierte personelle Verantwortlichkeiten auf Senatsebene und die Institutionalisierung von Steuerungstreffen sollte dieser Prozess für die einzelnen WiN-Gebiete abgesichert werden. Hierzu gehört auch die Verbesserung der Fortbildungsmöglichkeiten für die Quartiersmanager, damit diese aus den wichtigsten Diskussionssträngen in der Bildungs-, Beschäftigungs-, Jugend- und Sozialpolitik aktuelle Anregungen für ihre stadtteilbezogene Arbeit gewinnen können.

Auf der Stadtteilebene selbst sollte der konzeptionellen Arbeit ein größerer Stellenwert eingeräumt werden. Soziale Stadtteilpolitik ist gestaltende Politik und dies bedarf der Vergewisserung der Potenziale, die dazu beitragen können, lösbar erscheinende Probleme durch eine Aktivierung und Kräftebündelung anzugehen. Die Akteure vor Ort sollten daraus auch Anforderungen an die Senatspolitik ableiten und diese über die WiN-Strukturen und über die Gebietsbeiräte und Ortsämter in politische Willensbildungsprozesse einbringen. Für jedes Gebiet sollte ein deutlich konturiertes Handlungsprofil erkennbar sein. Die Konzepte sollten jährlich überprüft und fortgeschrieben werden.

6.7 Controlling und Wirkungskontrolle auf Gebietsebene

Von zentraler Bedeutung für das Controlling ist, dass in den Konzepten Handlungsschwerpunkte deutlich werden, dass die Maßnahmen und Projekte durch ein erkennbares "inneres Band" zusammen gehalten werden und sie sich gegenseitig ergänzen und Synergien anstreben. Die Arbeit in den Gebieten sollte ein jeweils unverwechselbares Profil haben. Für das Controlling kommt es nicht darauf an, die Gebietsstrategien in ein vorgefertigtes Raster einzufügen und ebenso wenig geht es darum, dass in jedem Quartier alle Handlungsfelder "abgearbeitet" werden. Aber es ist unabdingbar, dass sich jedes Projekt und jede Maßnahme in einem Gebiet aus der inhaltlich begründeten Handlungsstrategie herleiten lässt und dass die erwarteten Ergebnisse und Wirkungen genau beschrieben werden. Nur so ist es möglich, Kriterien für den Erfolg oder Misserfolg bereitzustellen, um die Handlungsansätze weiterentwickeln und justieren zu können. Selbstverständlich gehört dazu auch eine entsprechende Rechenschaftspflicht der Projektträger über die durchgeführten Maßnahmen.

7. Zentrale Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des Programms

Die in Bremen mittlerweile über Jahrzehnte eingespielte enge Zusammenarbeit von Sozial- und Bauressort ist beispielgebend für die Praxis einer sozial orientierten Stadtentwicklung. Die Bündelung der Programme ist grundsätzlich sinnvoll und sollte beibehalten bzw. um Programme anderer Ressorts ergänzt werden. Der Einsatz der Programme ist bedarfsgerecht an den Problemlagen in den Gebieten zu orientieren.

Die Programme können auf die Verschiebungen der Problemschwerpunkte in den Gebieten flexibel reagieren. Die Abnahme investiver städtebaulicher Aufgaben ermöglicht es, die aus dem Programm Soziale Stadt eingesetzten Mittel bei erkennbarem Rückgang städtebaulicher Defizite degressiv zu staffeln. Aber auch städtebauliche Aufgabenstellungen sind nicht nur investiver Natur.

Es wird angeregt, neben den "Kerngebieten" mit einer Förderung aus WiN und Sozialer Stadt "Präventionsgebiete WiN" mit ausschließlicher WiN-Förderung oder "Präventionsgebiete" mit einer Förderung aus beiden Programmen sowie "Nachsorgegebiete" und "Stabilisierungsgebiete" mit ausschließlicher WiN-Förderung zu unterscheiden. Die Höhe der eingesetzten Fördermittel richtet sich nach den festgelegten Handlungsschwerpunkten. Es sollen auch weitere private und öffentliche Mittel in den Gebieten zum Einsatz kommen.

Die Probleme in den Stadtteilen lassen sich nicht mit einem Programm allein lösen, sondern müssen durch eine langfristig angelegte soziale Stadtentwicklungspolitik angegangen werden. In dem Maße, in dem sich die Probleme vom Baulich-städtebaulichen auf Fragen der Lebenschancen im Bereich von Bildung, Arbeit, Gesundheit und Versorgung verschieben, sind zunehmend auch Handlungsfelder in anderen Ressorts berührt.

Der Gedanke der ressortübergreifenden Intervention in den sozial benachteiligten Gebieten hat sich in Bremen in den vergangenen Jahren weiter durchsetzen können. Arbeitsverwaltung, Schule und Jugendhilfe arbeiten verstärkt quartiersbezogen. Es sollte nach Verfahrensweisen gesucht werden, dies enger mit der Steuerung von WiN zu verknüpfen. WiN und Soziale Stadt sollten für die gebietsbezogenen Aktivitäten auf Senatsebene Schlüsselprogramme sein.

Die Steuerungsfunktion der Ressort-AG ist nach wie vor zu schwach. Sie sollte stärker quartiersbezogene Impulse aus den Senatsverwaltungen aufgreifen und aus der Umsetzung des Programms in den Stadtteilen Anregungen für die Ressortpolitiken formulieren. Gegebenenfalls kann diese komplexe und anspruchsvolle Aufgabe durch eine externe Moderation mitgestaltet werden.

Die konzeptionelle Verklammerung der Gebietsebene mit der Steuerung auf Senatsebene muss gestärkt werden. Auf der Ebene der Steuerungsrunde sollten Gebietsverantwortliche benannt und Mechanismen der gebietsbezogenen Zusammenarbeit (Steuerungsunden) gestaltet werden. Die Arbeit der Quartiersmanagements sollte inhaltlich durch Fortbildung und Erfahrungsaustausch unterstützt werden. Dies könnte gegebenenfalls extern moderiert werden.

Auf Gebietsebene sind bewohner- und aktorsgetragene intermediäre Instanzen zu schaffen bzw. zu stärken (Quartiersbeiräte). Die integrierten Konzepte sind weiter zu qualifizieren, Handlungsschwerpunkte müssen aus den Problemlagen und den Potenzialen in den Gebieten überzeugend abgeleitet werden. Die Projekte müssen den strategischen Zielsetzungen für das Gebiet entsprechen und einen erkennbaren inneren Zusammenhang aufweisen. Die Querschnittsziele Beteiligung, Vernetzung und Verstetigung müssen in den Konzepten und der Praxis stärkere Beachtung finden.

Mit dem Anwachsen des Sockels einer "Quasi-Regelförderung" von Projekten schwinden die Handlungsspielräume für eine Steuerung auf der Gebietsebene. Die Weiterförderung von Projekten muss an überprüfbare Erfolgskriterien gebunden werden. Es ist dringend erforderlich, das Controlling in allen Programmgebieten zu implementieren, mit dessen Hilfe die Handlungskonzepte jährlich justiert werden können.

Die zeitliche Befristung von WiN ist dann adäquat, wenn es gelingt, in den Gebieten Angebote, Strukturen und Prozesse zu installieren, die nachhaltig zu ihrer Stabilisierung beitragen. Nachhaltigkeit setzt voraus, dass ihre Wirkung nach Beendigung der Programmaktivitäten fortbesteht. Verstetigung muss während des gesamten Förderzeitraums ein zentrales Ziel sein und sollte in einem Verstetigungszeitraum intensiviert werden. Das Programm sollte Mechanismen einer geringen "Nachsorge" bereithalten.

Neu aufzunehmende Gebiete müssen vor Aufnahme in das Programm gründlich hinsichtlich ihrer Problemschwerpunkte und Potenziale geprüft werden. Grundsätzlich kann ein niedrigschwelliges Angebot in der Form von "Präventionsgebieten" angeboten werden. Da die Handlungserfordernisse nicht proportional zur Gebietsgröße oder statistischen Auffälligkeit von Gebieten abnehmen, sollten sich die materielle und personelle Ausstattung sowie der Förderzeitraum jedoch grundsätzlich nicht an der Gebietsgröße, sondern an der Problemkonstellation und den angestrebten Zielen orientieren und eine Förderdauer von drei Jahren nicht unterschritten werden.

Das Monitoringsystem zur sozialen Stadtentwicklung hat sich grundsätzlich bewährt und sollte verstetigt werden. Ein regelmäßiges Update ist im Interesse seiner Funktion als Kontrollinstrument anzustreben. Seine qualitativen Bestandteile sollten weiterhin Aussagen zum Wohnungsbestand, Wohnumfeld, zur sozialen Infrastruktur und besonderen Problemlagen ermöglichen und mit stadtteilbezogenen Zielfindungsprozessen verbunden werden. Auf zentrale Indikatoren (Einkommen, Arbeitslosigkeit, Anteil Migranten) hat das Programm keinen Einfluss. Das Monitoring ist also zur Ermittlung der Bedarfslage, jedoch nicht zur Messung von Erfolgen oder Misserfolgen des Programms geeignet.

8. Anhang

8.1 Steuerung des Programms Soziale Stadt in Hamburg und Berlin

Hamburg

In Hamburg wurde das neue Programm "Integrierte Stadtteilentwicklung" in einem kooperativen Arbeitsprozess von fünf Fachbehörden (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Behörde für Kultur, Sport und Medien, Behörde für Schule und Berufsbildung, Behörde für Soziales, Familie und Verbraucherschutz, Behörde für Wirtschaft und Arbeit), den Bezirksämtern und der Senatskanzlei entwickelt. Ziel des Programms ist die Verbesserung der Lebensbedingungen durch eine soziale und materielle Stabilisierung in den zurzeit 44 Fördergebieten, in denen rund 400.000 Einwohner leben. Geschehen soll dies insbesondere durch die Verbesserung der Wohnbedingungen und des Wohnumfeldes,

die Förderung der Bildungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen, bessere Beschäftigungschancen und Stärkung der lokalen Wirtschaft sowie durch den Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten und der Eigenaktivität der Bürgerinnen und Bürger. Im Jahr 2009 wurde das Rahmenprogramm (RISE) von der Bürgerschaft verabschiedet.

Über die politischen Vorgaben, Ziele und Strategien entscheidet die Senatskommission für integrierte Stadtteilentwicklung (SENKO), der die Präsiden und Staatsräte der beteiligten Ressorts sowie die Leiter der Bezirksämter angehören. Den Vorsitz hat der Erste Bürgermeister inne. Das Gremium hat mittlerweile viermal getagt. Auf der Programmebene wird die Steuerung der integrierten Stadtteilentwicklung vom Leitungsausschuss zur Programmsteuerung (LAP) wahrgenommen, dem die Dezernenten aller beteiligten Fachbehörden und Bezirksämter angehören. Der LAP, der inzwischen achtmal zusammengekommen ist, steuert das Programm unter anderem durch die Genehmigung der Fördermittel, die Aufnahme von Gebieten, die Abstimmung der Integrierten Konzepte, durch konzeptionelle und strategische Empfehlungen sowie die Formulierung von Qualitätsstandards und Innovationskriterien für Vorgehensweisen und Projekte.

Für beide Gremien ist die BSU (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt) federführende Behörde, deren Leitstelle für die Integrierte Stadtteilentwicklung (LIS) und das Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung (WSB) Aufgaben der Gesamtsteuerung wahrnehmen. Dies umfasst unter anderem die Geschäftsführung, die Erarbeitung von Entscheidungsvorlagen, die Aufbereitung der Ergebnisse von Monitoring und Controlling, die Unterstützung der Bezirksämter, die Erstellung von Informationsmaterialien und Arbeitshilfen sowie die Durchführung von Weiterbildungen. In den beteiligten Fachbehörden werden "zentrale Koordinatoren" als Anlaufstellen für Bezirksämter und Quartiersmanager eingesetzt.

Die Verantwortung für die operative Durchführung liegt bei den Bezirksämtern, wozu unter anderem die Gewährleistung der fachübergreifenden Kooperation, die Identifikation benachteiligter Stadtteile, die Beantragung der Aufnahme von Gebieten, die Erarbeitung und Abstimmung integrierter Entwicklungskonzepte, die Verantwortung für das operationelle Controlling und die Selbstevaluation sowie Auswahl und Beschäftigung der externen Gebietsentwickler gehört. Neben den Mitteln aus den programmeigenen Titeln stehen den Bezirksämtern auch Mittel aus den Rahmenzuweisungen für die Umsetzung von Vorhaben in den Gebieten zur Verfügung.

Die hochrangige Besetzung der Steuerungsgremien, unterstrichen durch die persönliche Einbeziehung des Ersten Bürgermeisters, deutet auf eine starke politische Gewichtung der integrierten Stadtteilentwicklung in Hamburg hin. Im Vergleich mit Bremen wird deut-

lich, dass die Federführung in Hamburg beim Bauressort angesiedelt ist und eine Zusammenarbeit bei der strategischen und operationalen Steuerung mit dem Sozialressort wie in Bremen nicht institutionalisiert ist. Aufgrund der unterschiedlichen administrativen Gegebenheiten Hamburgs hat die Bezirksebene ein deutlich stärkeres Gewicht. Da die Strukturen erst im Verlauf der Jahres 2010 gebildet werden, können noch keine Aussagen über das Funktionieren der Gremien, insbesondere über die Qualität der ressortübergreifenden Kooperation, gemacht werden.

Sichtbar wird ein stärker ausgeprägter Steuerungsanspruch der Senatsebene. Dies wird unter anderem daran erkennbar, dass im Rahmenprogramm Qualitätskriterien für integrierte Entwicklungskonzepte formuliert werden. Auf Ebene der Leitziele und ihrer themenbezogenen Konkretisierung, aber auch für die Arbeit des Quartiersmanagements und die Reichweite der Bewohnerbeteiligung werden Kriterien für die Erfolgskontrolle gefordert. Ausdrücklich wird festgestellt: "Die Liste der Projekte ist mehr als eine Addition der Projektideen und -möglichkeiten ... Nicht nur das einzelne zu fördernde Projekt muss sinnvoll sein, sondern das Projektportfolio als Ganzes muss konzeptionell konsistent sein."⁴⁰ Das Gebietsmanagement soll frühzeitig eine Exit-Strategie formulieren, sechs Monate vor dem Ende der Programmförderung eines Gebietes soll eine Bilanzierung vorgelegt werden mit der Benennung von Nachsorgebedarf und Verstetigungsvorschlägen.

Berlin

In 34 Stadtteilen Berlins, die sich in acht Bezirken befinden, werden seit 1999 Quartiersmanagementverfahren mit einer seit 2006 differenzierteren Ausrichtung in vier Interventionsformen durchgeführt:

1. **Starke Intervention (18 Gebiete):** Die Zuordnung erfolgt auf der Basis sozioökonomischer und demografischer Indikatoren mit stark negativen Abweichungen vom Durchschnitt. Dies betrifft überwiegend Gebiete mit überdurchschnittlich hohen Anteilen von Arbeitslosen, Ausländern und Empfängern von Transferleistungen sowie einer hohen Mobilität und rückläufigen Zahlen stabilisierend wirkender Bevölkerungsschichten.
2. **Mittlere Intervention (13 Gebiete):** Dies betrifft überwiegend Gebiete mit hohen Anteilen von Arbeitslosen, Ausländern und Empfängern von Transferleistungen sowie einer hohen Mobilität und rückläufigen Zahlen stabilisierend wirkender Bevölkerungsschichten.

⁴⁰ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 19. Wahlperiode: Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung, Hamburg 2010, Anhang 1, S. 3.

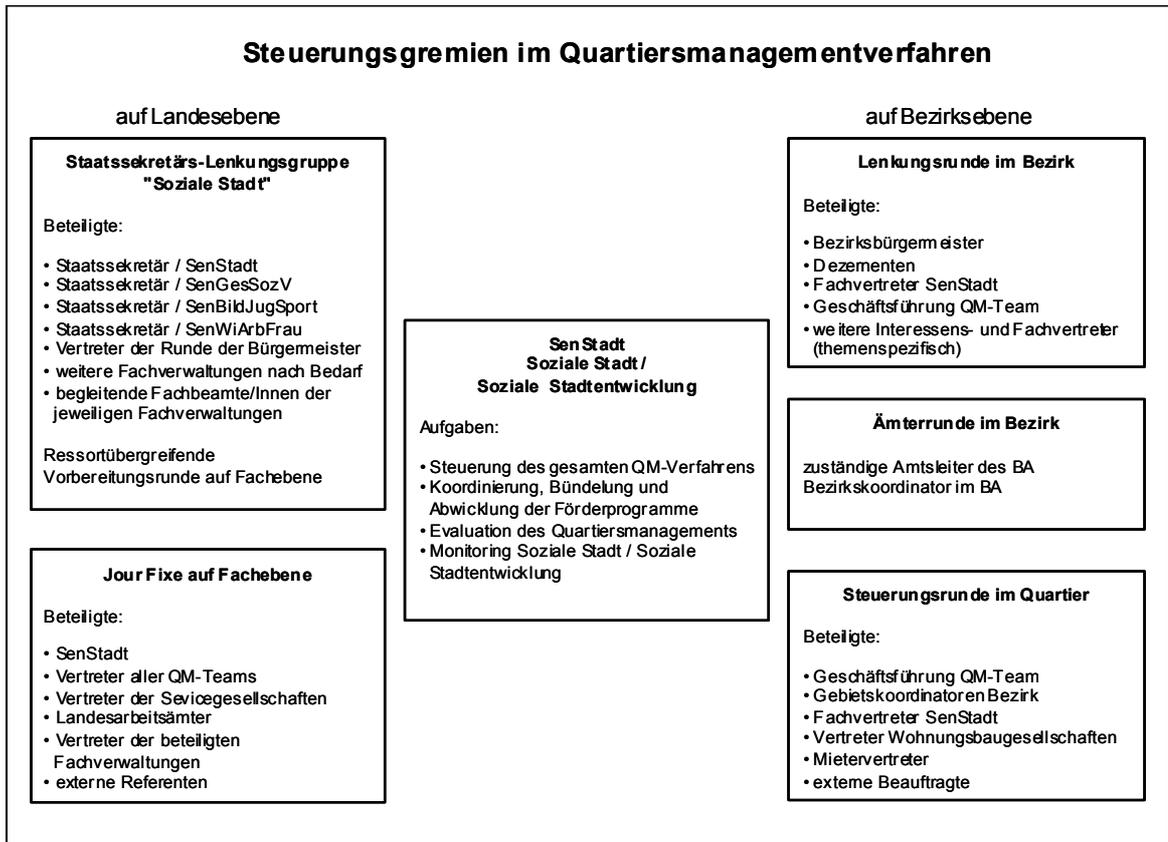
ten. Die Zuordnung erfolgt auf der Basis sozioökonomischer und demografischer Indikatoren mit negativen Abweichungen vom Durchschnitt.

3. Quartiersverfahren Prävention (drei Gebiete) werden in Gebieten mit einer leicht negativen Abweichung vom Durchschnitt durchgeführt. Die angewandten Maßnahmen sollen dazu beitragen, eine weitere negative Veränderung zu vermeiden.
4. Verstetigungsgebiete zeigen eine positive Entwicklung, sodass die förmlichen Quartiersverfahren in bewohner- und bezirkstragene Verfahren überführt werden können. Alle Verstetigungsgebiete wurden 2008 und 2009 aus dem Programm entlassen.

Der Berliner Senat hat eine dezernatsübergreifende Lenkungsgruppe "Soziale Stadt" auf Staatssekretärssebene mit den Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung, für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, für Bildung, Jugend und Sport, für Wirtschaft, Arbeit und Frauen sowie Vertretern des Regierenden Bürgermeisters eingerichtet. Andere Fachverwaltungen sollen nach Bedarf hinzugezogen werden. In der Lenkungsgruppe sollen "grundlegende Probleme zu Fragen der "Sozialen Stadt" und zur lokalen Quartiersentwicklung insbesondere vor dem Hintergrund der komplexen Wirkungszusammenhänge und der gesamtstädtischen Implikationen erörtert und mögliche Zielkonflikte einer Lösung zugeführt" werden.⁴¹ Darüber hinaus gibt es einen monatlichen Jour fixe auf Fachebene. Hier kommen Vertreterinnen und Vertreter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, aller Quartiersmanagement-Teams, der Servicegesellschaften, der Landesarbeitsämter, der beteiligten Fachverwaltungen sowie externe Referentinnen und Referenten zusammen, um sich über den Soziale-Stadt-Prozess in Berlin auszutauschen.

Die Evaluation der ersten Programmphase 1999 bis 2003 hatte eine zu starke Konzentration der Steuerung bei der Hauptverwaltung bemängelt. Daraufhin wurde 2004 als Pilotprojekt eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und dem Bezirksamt Mitte unterschrieben. Seit der sogenannten Abschichtung verantworten die Bezirksamter die lokale Programmsteuerung und Projektumsetzung. Die Umsetzung des Programms "Soziale Stadt" auf bezirklicher Ebene und die lokale Durchführungssteuerung für die Quartiere werden im Einzelnen in Kooperationsvereinbarungen zwischen der programmverantwortlichen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und den Bezirken, in denen Quartiersverfahren der Sozialen Stadt durchgeführt werden, geregelt. Es ergibt sich folgende Steuerungsstruktur:

⁴¹ www.soziale-stadt/veroeffentlichungen



Stand: 2007

Auf lokaler, bezirklicher und Landesebene gibt es regelmäßig Abstimmung und Entscheidungsfindung mit allen Beteiligten. Dafür sind Steuerungsrounden eingerichtet worden.

Tabelle 8.1

Abstimmungsebenen im Programm Soziale Stadt in Berlin		
	Treffen	Aufgaben
Vor-Ort-Büro des Teams		
Kleine Abstimmungsrunde des Teams (kleine Steuerungsrunde)	wöchentlich/zweiwöchentlich/ monatlich	Arbeitsplanung, Entscheidungen über Projektförderung oder Entscheidungsvorbereitung strategische Weiterentwicklung
Große Abstimmungsrunde (große Lenkungsrunde) des Teams mit den Trägerinstitutionen (beim Bezirksbürgermeister mit Fachabteilungen und Hauptverwaltung und evtl. externen Beteiligten)	monatlich/zwei-monatlich	Grundsatz- und strategische Entscheidungen
Öffentliches Forum mit allen Beteiligten, Betroffenen, Interessierten, Institutionen, kommunalen Fraktionen, Presse etc.	monatlich bis vierteljährlich, zusätzlich bei Bedarf	Information, Beratung, bei Bedarf und Eignung: Entscheidungen

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass sich in den letzten Jahren eine Verschiebung von stadtentwicklungspolitischen, stadträumlichen Problemlagen zu bildungspolitischen, sozialen und arbeitsmarktpolitischen Problemen vollzogen hat, soll die Politik der Sozialen Stadtentwicklung in Berlin mit dem Programm "Aktionsräume plus" von der kleinräumigen Ebene der Quartiere auf größere Raumeinheiten ausgeweitet werden. Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass sich neben kleinräumigen Problemkonzentrationen auch größere Bereiche als problematisch erwiesen haben. In diesen Bereichen finden sich verschiedene Kulissen der Städtebauförderung wieder, die durch das neue Leitprogramm noch besser verzahnt werden sollen. Vor allem aber sollen die Aktionsräume den Rahmen schaffen, "in dem auch aus anderen Bereichen ein Wertausgleich stattfindet und mehr staatliche Interaktion" erreicht werden soll.⁴² Die ressortübergreifende Kooperation, die sich auf Quartiersebene bewährt hat, soll "eine Etage höher" gehoben werden. Es geht inhaltlich um eine Verbesserung der sozialen Infrastruktur und darum, in den Bereichen Bildung, Integration und Gesundheit zu mehr Chancengleichheit zu kommen. Die Senatsverwaltung für Bildung beispielsweise sieht die Zielsetzungen vor allem in einer Erhöhung der Abschlussquoten, einer Verringerung der Gewalt in den Schulen und einer stärkeren Einbindung der Familien. Erhöhte Wochenstundenzuweisung, mehr Schulsozialarbeit, flächendeckende Ganztagsangebote im Grundschul- und SEK-1-Bereich sind die Instrumente, um diese Ziele zu erreichen. Mit der quartiersbezogenen Arbeit der Sozialen Stadt ist deutlich geworden, dass entsprechende Weichenstellungen nicht aus dem Quartier heraus erreicht werden können. Das Management für die ressortübergreifende Kooperation auf Senatsebene soll an externe Träger vergeben werden.

Parallel zu den Vorüberlegungen zum Programm "Aktionsräume plus" wurde, federführend durch die Senatorin für Stadtentwicklung der Gedanke der Sozialraumorientierung in den "Grundsätzen einer Sozialen Stadt(teil)entwicklung" verankert, die vom Berliner Senat im Jahre 2008 beschlossen worden sind. Sie zielen stärker auf die Ebene der Bezirke. Anknüpfend an den Erfahrungen aus der Sozialen Stadt und der Jugendhilfe soll die Sozialraumorientierung als neues Element der Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung auch außerhalb der Gebietskulisse des Programms an den Lebenswelten der Bewohner ansetzen, Potenziale entwickeln, Akteure vernetzen und Ressourcen bündeln. Der zielgruppenorientierte Fachbezug soll durch den Raumbezug mit Fokus auf die sozialen Gegebenheiten erweitert werden, was durch eine angemessen ausgestattete Budget- und Programmpolitik unterstützt werden soll. Neben der Linienorganisation soll dem Gestalten über Projekte und Netzwerke ein höherer Stellenwert im Verwaltungshandeln eingeräumt werden.

⁴² Staatssekretärin Dunger-Löper auf der Ausschusssitzung für Stadtentwicklung und Verkehr, 19.04.2010.

Sozialraumorientierung als Struktur und Handlungskonzept soll dabei in allen Berliner Bezirken zur Anwendung kommen und dort das fachübergreifende Arbeiten innerhalb der Verwaltung verstärken. Dazu ist im Rahmen der Regelungen zur Vereinheitlichung der Ämterstrukturen in den Bezirken die Einrichtung einer neuen Organisationseinheit Sozialraumorientierte Planungscoordination beschlossen worden. Es sollen Bezirksregionenprofile (BZRP) erarbeitet werden, für die ein gemeinsamer Datenpool die erforderlichen Fachdaten auf der neuen Grundlage der Lebensweltlich orientierten Räume (LOR) zur Verfügung stellt. Die LOR bestehen aus 447 Planungsräumen, 138 Bezirksregionen und 60 Prognoseräumen. Die LOR sind per Senatsbeschluss im Jahr 2006 als neue räumliche Grundlage für kleinräumige Beobachtung, Prognose und Planung demografischer und sozialer Entwicklung in Berlin festgelegt worden. Auch die Senatsarbeit soll auf der Grundlage Lebensweltlich orientierter Räume durch eine Koordinierungsstelle SRO organisiert werden.

In Berlin kommt mittlerweile der bezirklichen Ebene eine starke operationelle Steuerungsfunktion zu. Sie stellt auch die entscheidende Ebene für die Sicherstellung einer Ressortkooperation dar, während die ressortübergreifende Zusammenarbeit in Form der Staatssekretärs-Lenkungsgruppe nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt hat. Eine Unterstützung durch den Regierenden Bürgermeister ist in Berlin bislang ausgeblieben. Durch die bezirklichen Lenkungsgruppen stellt die Hauptverwaltung ihre Einflussnahme auf die Umsetzung des Programms sicher. Hingegen kommt dem Jour fixe als unmittelbare Kommunikationsebene zwischen Senat und Quartiersmanagements keine wichtige Steuerungsfunktion zu.

8.2 Monitoringverfahren

Hamburg

Hamburg war in den 1990er Jahren mit der Vorlage von Armutsberichten Vorreiter in der indikatorengestützten und sozialräumlichen Sozialberichterstattung. Nachdem die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege zu Beginn der 1990er Jahre auf die Armutsentwicklung hingewiesen hatten, hatte der Senat 1992 beschlossen, die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu beauftragen, eine "umfassende und regelmäßige Sozialberichterstattung einzuleiten". Ein Jahr später wurde der erste Armutsbericht vorgelegt, im Jahr 1997 folgte ein zweiter mit den Schwerpunkten Arbeit und Wohnen. Beide Berichte enthielten Angaben zur Sozialhilfedichte in 28 Stadtteilen, im zweiten widmete sich ein Exkurs der Darstellung der Einkommensverteilung, der auch Vergleiche zu früheren Erhebungen anstellte.

In den Jahren nach dem Regierungswechsel war die Dokumentation sozialer Benachteiligungen aus politischen Erwägungen eingestellt worden, sodass Hamburg heute erheblichen Nachholbedarf hinsichtlich der Verfügbarkeit und Aufbereitung sozialräumlicher Daten hat. In einem Sozialmonitoring sollen in den kommenden Jahren regelmäßig sozioökonomische Kontextdaten der Gebiete im Zeitverlauf und im Vergleich zur Gesamtstadt kleinräumig erhoben und analysiert werden. Dabei wird in Hinblick auf die integrierte Stadtteilentwicklung ausdrücklich festgestellt: "Die mit diesem Instrument ermittelten Befunde sind allein keine hinreichende aber notwendige Voraussetzung für die Identifizierung zwingender Handlungsbedarfe in einem Gebiet."⁴³

Ein "schlankes, aber dennoch aussagekräftiges" Set von Indikatoren wird auf der Basis von 941 Statistischen Gebieten erhoben. Die Indikatoren sind:

- Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund,
- Familienwanderungssaldo,
- Kinder von Alleinerziehenden,
- SGB II-Empfänger,
- Arbeitslose,
- Kinderarmut,
- Altersarmut,
- Schulabbrecher.

Einige Indikatoren müssen noch generiert (z. B. Menschen mit Migrationshintergrund) oder von Fachverwaltungen bereitgestellt werden (z. B. Schulabbrecher nach Schülerwohnort), eine Pilotversion des Sozialmonitorings ist für 2010 geplant.

Berlin

Berlin ist hinsichtlich des Monitorings von Prozessen der Sozialen Stadtentwicklung deutlich weiter vorangekommen. In einem etwa vierjährigen Turnus veröffentlicht die Sozialverwaltung einen "Sozialstrukturatlas", der, gestützt auf eine Faktorenanalyse einer großen Zahl sozial- und gesundheitspolitisch relevanter Daten, soziale Indikatoren in Form von Sozialindizes auf der Ebene der Verkehrszellen bereitstellt. Diese dienen der Sozialverwaltung als Grundlage für eine Reihe von Schlüsselzuweisungen und als Hintergrund für sozialräumliche Interventionen. Parallel dazu wird das *Monitoring Soziale Stadtent-*

⁴³ Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 19. Wahlperiode: Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung, Hamburg 2010, S. 97.

wicklung von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung herausgegeben. Es dient einerseits der laufenden Beobachtung sozialräumlicher Prozesse, andererseits bildet es die Grundlage für den Lastenausgleich zwischen den Berliner Bezirken.

Der *Sozialstrukturatlas* verwendet Indizes, um die Schichtzugehörigkeiten der Verkehrszellen in Form eines Rankings zu bestimmen. Im Sozialstrukturatlas 1990 geschah dies auf der Grundlage der Daten aus der Volkszählung 1987 und es gab neben dem Sozialindex (höchster Erklärungswert) und dem Statusindex (zweithöchster) einen Demographieindex. Die drei Indizes wurden getrennt ausgewiesen.⁴⁴ Für den Sozialstrukturatlas 1997 wurden die Daten aus der Bevölkerungsstatistik, dem Mikrozensus, der Arbeitslosen- und der Sozialhilfestatistik gewonnen. Am stärksten korrelierten die Altersgruppe der 18- bis 35-Jährigen, der Anteil der ausländischen Personen an der Bevölkerung, die Arbeitslosenquote sowie der Anteil der Sozialhilfeempfänger. Der Statusindex wurde nicht mehr dargestellt, der Demographieindex entfiel. Für die Indexberechnung auf der Ebene der Verkehrszellen wurden die Merkmale Anteil der Männer an der Bevölkerung, der Personen im Alter von 18 bis 35 Jahren und der ausländischen Personen benutzt und die Indizes in Schichten hierarchisiert.

Hatten sich die Berichte zunächst einer Interpretation der Befunde weitgehend versagt, lieferte der Sozialstrukturatlas 1999 hinsichtlich verschiedener sozialstruktureller Merkmale mehr Kommentierungen. Die Differenzierungen auf den Gebietsebenen der Statistischen Gebiete und der Verkehrszellen wurden auf der Grundlage der Merkmale "Personen im Alter von 18 bis 35 Jahren", "Anteil der ausländischen Personen", "Anteil der Arbeitslosen an Personen zwischen 15 bis 65 Jahren", "Anteil der Sozialhilfeempfänger" vorgenommen. Daraus wurde der Sozialindex gebildet. Erstmals beinhaltete der Sozialstrukturatlas 1999 auch eine Wanderungsanalyse: Die Korrelationen zwischen Wandervolumen und Sozialindex waren allerdings nur schwach und wurden nur summarisch dargestellt. Neu hinzu kam im Jahr 2003 die Dynamisierung der Sozialindizes: Anhand einer Faktoranalyse werden die Veränderungstendenzen in fünf unabhängigen Dimensionen gemessen (zwei demographische, ein Sozialindex, zwei Gesundheitsindizes). Der dadurch gebildete Sozial(veränderungs)index ruht wesentlich auf den beiden Säulen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug.

Dem Sozialstrukturatlas 2008 liegen ein neuer Datenkranz (Stand 31.12.2006) und als Raumeinheiten die lebensweltlich orientierten Räume (LOR) und Planungsräume zugrun-

⁴⁴ Nachdem einige Indikatoren später nicht mehr zur Verfügung standen, bildet der Sozialindex im Wesentlichen die Anteile der Arbeitslosen, der Sozialhilfeabhängigen, der Ausländer und der 18- bis 35-Jährigen ab. Der Statusindex gibt hauptsächlich den Bildungsstand wieder. Der Demographieindex widerspiegelt vor allem den Anteil der Haushalte mit Kindern und der über 65-Jährigen.

de. Es wird auf ein erweitertes Indikatorenset zurückgegriffen, welches 64 Indikatoren aus folgenden Bereichen beinhaltet:

- Bevölkerungs- und Haushaltsstruktur,
- Bildung,
- Erwerbsleben,
- Einkommensquelle,
- Gesundheitszustand.

Über die Ist-Analyse hinaus erfolgt ein Vergleich mit Daten aus dem Jahre 2002. Das methodische Vorgehen des Berichtes zur Ermittlung soziostrukturell belasteter Gebiete und deren Belastungsgrade erfolgt über die Darstellung der Einzelindikatoren (64 Indikatoren auf Bezirksebene, 35 Indikatoren auf der Ebene Planungsräume) für verschiedene Zeiträume und LOR. Die kleinräumigen soziostrukturellen Entwicklungen erfolgen über drei Sozialindizes, die durch Standardisierung und mathematisch-statistische Berechnungen der Einzelindikatoren ermittelt werden:

- Sozialindex I: Beschreibung verfestigter sozialer und gesundheitlicher Problemlagen,
- Sozialindex II: Vorstufenindex für sich manifestierende soziale und gesundheitliche Problemlagen,
- Statusindex: nur auf Bezirksebene, geprägt vor allem durch Schul- und Ausbildungsabschlüsse, Wanderungsbewegungen.

Disparitäten und Interventionsbedarfe von Raumkategorien werden über einen soziostrukturellen Längsschnitt (Risikoentwicklung) sowie im Querschnitt (Belastung) dargestellt. Darüber hinaus erfolgt die kombinierte Betrachtung von Belastung und Risikoentwicklung.

Das *Monitoring Soziale Stadtentwicklung* zeichnet sich dadurch aus, dass auf der Grundlage von dynamischen Indikatoren und ihrer Untersuchung in Zeitreihen der sozialräumliche Entwicklungsverlauf von statistischen Gebieten (bzw. später Verkehrszellen und LOR) verfolgt und über die jeweilige Stichtagssituation hinaus bewertet wird. Es steht die Analyse der Wanderungsbewegungen und der sozialen Dynamik (selektive Wanderungen, Exklusion usw.) in kleinteiligen Stadtgebieten im Vordergrund. Die Analyse verbindet eine stadtweite quantitative Untersuchung mit qualitativer Vertiefung der Erhebung in ausgewählten Gebieten und unterzieht beides der Interpretation. Das Monitoring versteht sich als analytischer und handlungsorientierter Ansatz, der inzwischen siebenmal fortgeschrieben worden ist.

Beim ersten grundlegenden Gutachten Sozialorientierte Stadtentwicklung (Datengrundlage 1992 bis 1996), das die Daten auf der Ebene der statistischen Gebiete untersuchte, ergab die Clusteranalyse vier sehr problematische Gebietstypen. Es handelte sich um "neue" Quartiere im Ostteil der Stadt, einerseits Altbauquartiere und andererseits Großsiedlungen. Im "alten" Westteil waren es vor allem die seit langem sozial benachteiligten Altbauquartiere. Die Untersuchungsergebnisse waren Grundlage für die Ausweisung von 15 Quartiersmanagement-Gebieten. Die erste Fortschreibung 1997 (Datengrundlage: 1994 bis 1997) bestätigte diese Ergebnisse im Wesentlichen. Als stabil stellten sich inzwischen die Westberliner Quartiere außerhalb der zentralen Bereiche dar sowie Teile der Ostberliner Altbauquartiere.

Das Monitoring konnte im Jahr 2000 (Datengrundlage: 1997 bis 1999) erstmals unter Berücksichtigung des Arbeitslosenanteils auf der räumlichen Ebene der Statistischen Gebiete durchgeführt werden. Die ermittelten problematischen Gebiete wurden durch eine qualitative Analyse konkretisiert. Der Senat von Berlin hat daraufhin die Zahl der Quartiersmanagement-Gebiete auf 17 erweitert. In den Jahren 2004 und 2006 (Datengrundlage: 2001 bis 2002 bzw. 2003 bis 2004) wurde das Monitoring Soziale Stadtentwicklung mit erweitertem Indikatorenset (Sozialhilfebezug) und auf Ebene der Verkehrszellen durchgeführt. Aufgrund der kleinräumigeren Bezugsebene konnte die Gebietskulisse stärker ausdifferenziert werden.

Für die Fortschreibung des Monitorings Soziale Stadtentwicklung für den Zeitraum 2005 bis 2006 wurden die Änderungen der Sozial- und Arbeitslosenstatistik zum Anlass genommen, ein neues Indikatorenset zu entwickeln. Auch die bisherige Klassifizierung der Gebiete mittels der Clusteranalyse wurde durch die Bildung eines "Entwicklungsindex" abgelöst, der sich aus Status- und Dynamik-Indikatoren zusammensetzt. Diese greifen einen Teil der auch vorher benutzten demographischen und sozialen Merkmale auf. Das Ranking der Verkehrszellen anhand des Index ermöglicht die Betrachtung der Merkmale Status und Dynamik in den unteren und oberen zwei Dezilen. "Damit deutet sich eine Polarisierung der Quartiersentwicklung an: In den Quartieren, wo bereits jetzt wenig soziale Probleme zu beobachten sind, verringern sich diese weiter - und bei denjenigen Quartieren, wo bereits eine hohe Problemdichte gegeben ist, verschärft sich die Situation noch weiter."⁴⁵

⁴⁵ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.): Kurzfassung Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2007. Fortschreibung für den Zeitraum 2005-2006. - Berlin 2007, S. 8. Online unter: http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring/download/2007/Kurzfassung-Monitoring2007.pdf (20.11.2008).

Bei einem Vergleich des Sozialstrukturatlas 2003 mit dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2004 fallen Gebiete auf, die im Monitoring als problematisch bezeichnet werden, aber im Sozialstrukturatlas nicht als solche erscheinen. Im Ergebnis "unterbewertet" der Sozialstrukturatlas im Vergleich mit dem Monitoring die Problematik einerseits der Großsiedlungsgebiete im äußersten Osten sowie andererseits der Siedlungsgebiete im äußersten Westen der Stadt, auch wenn dort (ex post) eine negative bis sehr negative Entwicklungstendenz an den Sozial(veränderungs)indizes ablesbar ist. Umgekehrt werden im Sozialstrukturatlas nach wie vor Ostberliner Altbauquartiere als problematisch ausgewiesen, die im Monitoring Soziale Stadtentwicklung eine positive Entwicklung aufweisen. Meist ist dies hauptsächlich dem höheren Anteil der 18- bis 35-Jährigen geschuldet, der beim Sozialstrukturatlas zur "Abwertung" führt, bei denen es sich allerdings zu einem großen Teil um Studenten handeln dürfte, weil es Gebiete sind, die für diese Gruppe attraktiv sind.

Es zeigt sich bei Abstimmungen über die Monitoringsysteme, dass die Ansprüche der Fachressorts an die Berichtssysteme sehr stark voneinander abweichen. Ein einziges Monitoring, das allen Ansprüchen genügen wollte, wäre schnell durch die Vielzahl der Einzelindikatoren überfordert. Zudem sind häufig die Gebietsebenen, mit denen in den verschiedenen Ressorts gearbeitet wird, unterschiedlich. Insofern ist mit der Einigung auf die Datengrundlage der Lebensweltlich orientierten Räume (LOR) in Berlin ein entscheidender Schritt hin zu einer Vereinheitlichung der Erhebungs- und Darstellungsformen der Daten gelungen, die dadurch vergleichbar sind und für unterschiedliche Zwecke zusammengestellt werden können. Ein solcher Datenpool wird zweckmäßigerweise beim Landesbetrieb für Datenverarbeitung gepflegt.

Es hat sich gezeigt, dass die Ansprüche der Fachverwaltungen an die Aktualität der Daten und die Perioden der Erhebung sehr unterschiedlich sind. Während die Sozialsenatorin eine Aktualisierung des Sozialstrukturatlas im vier- bis fünfjährigen Turnus für angemessen hält, da nur wenige der für ihr Ressort relevanten Indikatoren kurzfristigen Veränderungen unterworfen sind, hat die Senatorin für Stadtentwicklung das Monitoring Soziale Stadtentwicklung inzwischen auf eine jährliche Berichterstattung umgestellt, um den Charakter eines "Frühwarnsystems" besser einlösen zu können.

Monitoringverfahren sind letztlich nur dann sinnvoll, wenn sie regelmäßig durchgeführt werden und auf diese Weise auf Veränderungen im städtischen Gefüge aufmerksam machen. Das gelingt wiederum nur, wenn die untersuchten Teilräume nicht so groß zugeschnitten sind, dass sie soziale Unterschiede verdecken. Um Entwicklungstendenzen aufzeigen zu können, haben sich zudem "dynamische" Indikatoren bewährt, also solche, die Veränderungsprozesse darstellen oder ein Verhalten von Personen abbilden, das auf

mittel- bis längerfristige Sicht zu Veränderungen in den Gebieten führen kann. Dazu gehören beispielsweise die Wanderungsbewegungen.

Methodisch hat es sich gezeigt, dass die Zusammenfassung von Indikatoren zu Indizes ein brauchbarer Weg ist, um die Komplexität der Daten zu reduzieren. Allerdings erfordert das Verfahren der Indexbildung methodisch sicheres Arbeiten hinsichtlich der Prüfung von Interdependenzen und der Vornahme adäquater Gewichtungen. Als weniger geeignet für Längsschnittuntersuchungen haben sich Clusteranalysen erwiesen, weil die Abbildung und der Vergleich von räumlichen Ausprägungen über mehrere Wellen zu erheblichen methodischen Problemen führen.

8.3 Controlling und Modelle zur Wirkungsanalyse

Hamburg

In Hamburg ist im RISE-Programm ein Controlling vorgesehen, das im Wesentlichen ein Projektcontrolling darstellt und die Realisierung von terminierten Aufgabenstellungen mit spezifischen Zielvorgaben kontrolliert. Es hat die Bewertung von Prozessen und Ergebnissen zum Ziel. Grundlage sind die integrierten Entwicklungskonzepte und die zu ihnen gehörenden Zeit-Maßnahme-Kosten-Pläne einschließlich der Finanzierungs- und Umsetzungspläne. Die Konzepte liefern den Referenzrahmen für die Bewertung der Zielerreichung, die Zeit-Maßnahme-Pläne definieren die operationellen Eckwerte, anhand derer das Controlling die Umsetzungsfortschritte misst und steuerungsrelevante Informationen generiert.

Aufbau und Systematisierung der Informationen und Daten zu den Einzelprojekten erfolgen nach Gebietsbezug, Handlungsfeld- und Zielbezug sowie Projektstruktur. Gleichzeitig sollen das Projektportfolio eines Gebietes, die gebietsbezogenen Projekte eines Handlungsfeldes und gebietsübergreifende Gruppen von Projekten als "Multiprojektcontrolling" verfolgt werden. Zusätzlich soll das Controlling auch strategische Informationen und Auswertungen generieren. Letzteres ist aber bereits eng mit der Aufgabe der Evaluation verknüpft. Im zuständigen Referat bei der BSU sind drei Personen mit der Aufgabe des Controllings betraut.

Berlin

In Berlin werden die Integrierten Handlungskonzepte jährlich fortgeschrieben, wobei jeweils eine Bilanz und Analyse für das abgelaufene Jahr und ein Konzept für das Folgejahr

geliefert werden. Ersteres umfasst die Beschreibung der Zielsetzung (eine Seite) und der Schlüsselmaßnahmen sowie die Auswertung der Projekte anhand der Zielsetzungen und Ergebnisse in den Handlungsfeldern (15 bis 18 Seiten). Bei der Auswertung des Handlungsfeldes "strategische Partnerschaften und Themenfelder" soll die projektbezogene Darstellungsform zugunsten einer thematischen Gliederung nach Kooperationspartnern und anhand der Darstellung von Netzwerkstrukturen erweitert werden. Auch Angaben zur Verstetigung von Projekten und Maßnahmen werden erwartet. Das Konzept für das kommende Jahr stellt auf zwei bis drei Seiten die Prioritätensetzung zwischen den strategischen Zielen und auf ein bis zwei Seiten die zentralen Entwicklungsperspektiven dar.

Die mitgelieferten Projektblätter enthalten jeweils neben Angaben zur beabsichtigten Wirkung der Projekte, zu beteiligten Akteuren, dem Träger der Maßnahme, Kosten und Fördergrundlagen auch eine Bewertung des Zielerreichungsgrades. Dazu war bereits 2003 eine Arbeitshilfe ("Zielbaum" zur Wirkungs- und Erfolgskontrolle der Maßnahmen) veröffentlicht worden, in der zehn strategische Ziele aufgeführt werden, denen jeweils zwischen drei und sechs operationelle Ziele zugeordnet sind.

Die Beispiele aus Berlin und Hamburg zeigen, dass die Controllingssysteme in einem ganz engen Zusammenhang mit den Integrierten Handlungskonzepten stehen. Voraussetzung für ihr Funktionieren sind Verabredungen über die wichtigsten Handlungsfelder, eine durchdachte und ausreichend konkrete Zielbestimmung und die Operationalisierung bzw. Quantifizierung der angestrebten Ergebnisse. Dies darf sich allerdings nicht in der Zusammenstellung einzelner Projekte erschöpfen. Vielmehr sollte, wie in Hamburg gefordert, das gesamte Projektportfolio konsistent sein und den übergeordneten Zielen und Handlungsschwerpunkten erkennbar entsprechen. Neben den Projekten sind auch Vernetzung, Bewohnerbeteiligung und Verstetigung in das Controlling einzubeziehen.

Literaturverzeichnis

- Alisch, Monika (Hrsg.) (1998): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen.
- Alisch, Monika/Dangschadt, Jens (1993): Die solidarische Stadt - Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich. Frankfurt am Main.
- Arbeitnehmerkammer Bremen (2004): Armut in Bremen. Bericht 2004. Schwerpunkt: "Armut und Gesundheit". Bremen.
- Arbeitnehmerkammer Bremen (2005): Armut in Bremen. Bericht 2005. Schwerpunkt: "Armut und Bildung". Bremen.
- Arbeitnehmerkammer Bremen (2007): Armut in Bremen Bericht 2007. Die soziale Spaltung der Stadt. Bremen.
- ARGEBAU (1998): Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band1/1_leitfaden.shtml.
- ARGEBAU (2000): Leitfaden zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, zweite Fassung vom 01.03.2000, www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/band3/3_argebau.shtml.
- Barthelheimer, Peter (2000): Soziale Durchmischung am Beispiel Frankfurt a. M. Problemwahrnehmung und empirische Befunde. in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 6 (Juni).
- Baumheier, Ulrike/Schwarzer, Thomas (2009): Neue Ansätze der Vernetzung durch Quartierszentren in Bremen. Bremen.
- Becker, Heidede (2000): Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt. Raumbezüge und Handlungsfelder. in: Die alte Stadt, H. 2, S. 139-149.
- Becker, Heidede/Löhr, Rolf-Peter (2000): Soziale Stadt. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten. in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 10-11, S. 22-29.
- Böhme, Christa (2002): Zentrale Handlungsfelder integrierter Stadtentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Impulskongress integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation der Veranstaltung am 5. und 6. November in Essen. Arbeitspapier zum Programm Soziale Stadt Band 7, Berlin, S. 133-141.
- Bremische Bürgerschaft, Drucksache 14/708 S, 09.12.1998.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 19. Wahlperiode (2010): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung. Hamburg.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt (2008): Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (1999): Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2000): Dokumentation der Starterkonferenz. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 4. Berlin.

- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2001): Impulskongress Quartiersmanagement. Dokumentation der Veranstaltung am 26. und 27. Oktober 2000 in Leipzig. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 5. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002a): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt". Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002b): Impulskongress Integratives Handeln für die soziale Stadtteilentwicklung. Dokumentation. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 7. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002c): Programmbegleitung vor Ort im Modellgebiet Bremen-Gröpelingen. Endbericht. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002d): Kongress "Die Soziale Stadt - Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft". Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 8. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2003a): Strategien für die Soziale Stadt. Bericht der Programmbegleitung. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2003b): Good Practice in Altbau- und gemischten Quartieren. Eine Analyse im Rahmen des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 10. Berlin.
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2006): Die Bundesmodellprogramme "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten" und "Lokales Kapital für soziale Zwecke" im Kontext neuer kommunalpolitischer Strategien. Endbericht der zweiten Phase der wissenschaftlichen Begleitung 2004-2006 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ).
- empirica ag (2003): Evaluation des Berliner Quartiersmanagements in der Pilotphase 1999-2002 im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin. Berlin.
- ExWoSt Forschungsfeld (2009): Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere. Familien- und Quartierszentrum Neue Vahr Nord. Bonn.
- Farwick, Andreas (2001): Segregierte Armut in der Stadt: Ursachen und soziale Folgen der räumlichen Konzentration von Sozialhilfeempfängern. Opladen.
- Fassbinder, Helga/Häußermann, Hartmut/Petrowsky, Werner (1975): Die Lebensverhältnisse von lohnabhängig Beschäftigten in Bremen - untersucht anhand ausgewählter Infrastruktureinrichtungen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. Berlin: Typoskript.
- Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau und Umwelt, Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (1999): Handlungsprogramm "Wohnen in Nachbarschaften (WiN) - Stadtteile für die Zukunft entwickeln". Bremen.
- Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau und Umwelt, Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2003): "Wohnen in Nachbarschaften (WiN) - Stadtteile für die Zukunft entwickeln", "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt". Bremen.
- Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung (1995): Nachbesserung von Grossiedlungen. Werkberichte. Bremen.

- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.) (1993): Armut in Hamburg. Hamburg.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.) (1997): Armut in Hamburg II. Hamburg.
- Friedrichs, Jürgen/Blasius, Jörg (2000): Leben in benachteiligten Wohngebieten. Opladen.
- GdW Schrift 48 (1998): Überforderte Nachbarschaften; zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und in den neuen Bundesländern. Köln und Bonn.
- Grimm, Gaby/Micklinghoff, Gabriele/Wermker, Klaus (2001): Raumorientierung der Verwaltung. Vom Modell zur Regelstruktur: Erweiterung der Verwaltungsreform-Debatte um den räumlichen Aspekt, in: Soziale Stadt info 6, S. 13-17.
- Häußermann, Hartmut (2002): Global, lokal, sozial. Von der Unteilbarkeit der Stadt, in: Walther, Uwe-Jens (Hrsg.): Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur sozialen Stadt? Opladen, S. 71-84.
- Häußermann, Hartmut (2000): Die Krise der "sozialen Stadt", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11, S. 13-21.
- Häußermann, Hartmut (2003): Armut in der Großstadt. Die Stadtstruktur verstärkt soziale Ungleichheit, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 143-157.
- Häußermann, Hartmut/Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Hellmut (1999): Evaluierung des Programms "Quartiersmanagement". Expertise des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin.
- Häußermann, Hartmut/Kapphan, Andreas (1998): Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin StadtEntwicklung, Bd. 18. Berlin.
- Häußermann, Hartmut/Kronauer, Martin/Siebel, Walter (Hrsg.) (2004): An den Rändern der Städte. Frankfurt am Main.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/ForStar (2004): Evaluation der Programme "Wohnen in Nachbarschaften - WiN" und "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt" in Bremen.
- ILS NRW (2004). Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW. Handbuch. Dortmund.
- IWS/proloco (2006): Integrierte Handlungskonzepte für die Programmgebiete der sozialen Stadtteilentwicklung. Endbericht Oktober 2006.
- Hinte, Wolfgang (2000): Verwaltungsreform und integrierte Stadtentwicklung - zwei gegenläufige Strategien? in: vhw Forum Wohneigentum 7 (Juli), S. 253-256.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/ForStar (2003): Wohnen in Nachbarschaften (WiN) Stadtteile für die Zukunft entwickeln, Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt - Stand der Umsetzung der Programme im Auftrag des Senators für Bau und Umwelt und des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen. Bremen.

- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004): Die Soziale Stadt - Ergebnisse der Zwischenevaluierung, Bewertung des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt" nach vier Jahren Programmlaufzeit im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Raumordnung, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Berlin.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik/DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2009): Trends und Ausmaß der Polarisierung in deutschen Städten. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Forschungen Heft 137. Bonn.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH/Universität Duisburg-Essen (2008): Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms "Soziale Stadt NRW", Studie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms "Soziale Stadt NRW" im Auftrag des Städtenez Soziale Stadt NRW, des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Kersting, Volker/Strohmeier, Klaus Peter/Triesch, Marion (2008): Soziale Kontextbedingungen der Stadtteilentwicklung - Indikatorengestütztes Monitoring im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms "Soziale Stadt" in Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Städtenez Soziale Stadt NRW in Kooperation mit dem Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen und dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung. Essen.
- Koalitionsvereinbarung für die 17.Wahlperiode der Bremer Bürgerschaft 2007 bis 2011.
- Krings-Heckemeier, Marie-Therese/Pfeiffer, Ulrich (1998): Überforderte Nachbarschaften, Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen. in: GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (Hg.): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien in den alten und den neuen Bundesländern (GdW Schriften 48). Köln, Berlin.
- Landeshauptstadt München - Sozialreferat München/GFS Gruppe für sozialwissenschaftliche Forschung/SIM (Sozialwissenschaftliches Institut München) (Hg.) (2008): Münchner Armutsbericht 2007. München.
- Läpple, Dieter; Walter, Gerd (2003): Lokale Ökonomie. Arbeiten und produzieren im Stadtteil, in: Stadtbauwelt 157, S. 24-33.
- Polizei Bremen (o. J.): Gesamtbericht Bürgerbefragung, Darstellung der Ergebnisse 1999-2002, Bremen.
- Projektgruppe Tenever (2009): Pressespiegel Tenever, Bremen.
- proloco (2010a): Gebiet mit flankierendem WiN-Mittel-Einsatz: Osterfeuerberg (Zwischenbericht), Bremen.
- proloco (2010b): Gebiet mit flankierendem WiN-Mittel-Einsatz: Woltmershausen (Zwischenbericht), Bremen.
- proloco (2010c): Gebiet mit flankierendem WiN-Mittel-Einsatz: Blockdiek (Zwischenbericht), Bremen.
- proloco (2010): Gebiet mit flankierendem WiN-Mittel-Einsatz: Marßel (Zwischenbericht), Bremen.
- Regiestelle LOS (2003): Handbuch zum Programm Lokales Kapital in der Sozialen Stadt (1. Auflage), Berlin.

- Der Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa/Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2008): Endbericht Monitoring Soziale Stadt Bremen.
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz des Landes Berlin (Hrsg.) (2004): Sozialstrukturatlas Berlin 2003. Berlin.
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz des Landes Berlin (Hrsg.) (2009): Sozialstrukturatlas Berlin 2009. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2007): Kurzfassung Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2007. Fortschreibung für den Zeitraum 2005-2006. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2008): Monitoring Soziale Stadtentwicklung 2008. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2009): Handbuch zur Sozialraumorientierung. Grundlage der integrierten Stadt(teil)entwicklungspolitik. Berlin.
- Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales (2009): Sozialindikatoren 2009. Bremen.
- Soziale Stadt Bremen (2009): Jubiläumsfeier 10 Jahre WiN. Bremen.
- Walther, Uwe-Jens (2002): Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen.