Klaus Austermann

Integrierte Handlungskonzepte in der Stadtentwicklungsplanung – Konzept, Verfahren, Umsetzungschancen

Gebietsbezogene integrierte Handlungskonzepte haben als strategisches Instrument der Stadt(teil)entwicklung in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Dieser Beitrag soll aus stadtplanerischer Perspektive einen aktuellen Überblick zum Diskussionsstand um „integrierte Handlungskonzepte“ liefern. Aufbauend auf einer Kurzdarstellung der Entwicklung und des allgemeinen Stellenwertes dieses Planungsinstrumentes werden inhaltliche und verfahrenstechnische Anforderungen benannt, anhand derer deutlich wird, wie die örtlichen Handlungskonzepte derzeit aussehen (können). Im letzten Teil des Textes werden exemplarisch einige Umsetzungserfahrungen dargestellt und Chancen und Schwierigkeiten aufgezeigt. Der Beitrag bezieht sich v.a. auf das nordrhein-westfälische Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ und die daran beteiligten Kommunen.

1. Entwicklungshintergrund des Planungsinstrumentes „Integriertes Handlungskonzept“

Um die aktuelle Bedeutung raumbezogener integrierter Handlungskonzepte in der Stadtentwicklungspolitik zu erläutern, sollen zunächst einige grundlegende gesellschaftliche und planungstheoretische Zusammenhänge als Hintergrund skizziert werden.

Gemeinhin gehen die Erklärungsmuster und Argumentationen davon aus, dass eine zunehmende ökonomische und soziale Ungleichheit in der Gesellschaft (hervorgerufen u.a. durch Ursachen wie den Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit, ethnisch-kulturelle Heterogenisierung etc.) die Integrationskraft städtischer Gesellschaften schlichtweg überfordert. Eine Folge dieses gesellschaftlichen Wandels sind sozialräumliche Segregations- und Polarisierungsprozesse. Diese manifestieren sich in so genannten benachteiligten Stadtteilen z.B. durch den Wegzug einkommensstarker Haushalte und den Zuzug benachteiligter Personengruppen. Wissenschaftliche Befunde gehen weiterhin davon aus, dass sich hier räumlich konzentriert unterschiedliche Problemlagen überlagern und gegenseitig verstärken (HÄUßERMANN 2001, KRÄTKE 1995). Auch in Deutschland kristallisierte sich spätestens Anfang der 90er Jahre heraus, dass den resultierenden komplexen Problemstrukturen durch rein sektorale oder zielgruppenorientierte Ansätze kaum mehr sinnvoll begegnet werden konnte und dass eine weitgehende strategische Neuausrichtung stadtteilbezogener Politik bzw. Planung notwendig war.

Neben den augenscheinlichen gesellschaftlichen Ursachen macht es Sinn, einen kurzen Blick auf die jüngere Geschichte der Stadtentwicklungsplanung zu werfen, um Anhaltspunkte zur Genese integrierter Stadtteilentwicklung zu bekommen. Stichworte wie kooperative Planung, Aktivierung, integrierte Projektentwicklung etc. sind durchaus auch Anzeichen eines allgemeinen Wandels im Planungsverständnis.

Üblicherweise wird von einem „Phasenmodell“ verschiedenartiger Planungsepochen ausgegangen, das ein Erklärungsmuster für das sich wandelnde Verständnis von Planung im 20. Jahrhundert liefert. Klaus SELLE (1995) hat dieses Modell erweitert, indem er nicht von abgeschlossenen, aufeinander folgenden Phasen spricht, sondern von „Schichten“ die aufeinander aufbauen und sich ergänzen (s. Abb. „Der Wandel im Planungsverständnis“). Prägend für den Zeitraum der 70er Jahre war demnach die so genannte „Entwicklungsplanung“: Man ging von einer flächendeckenden Planbarkeit von Entwicklungsprozessen aus, wobei der Staat eine starke, hoheitlich steuernde Rolle einnehmen sollte. Diese – überspitzt ausgedrückt – „Allmachtsfantasien“ (SELLE 1995) von administrativer Seite wurden allerdings ab dem Ende der 70er Jahre von der Realität eingeholt. Was in der Politikwissenschaft für die späten 70er und die 80er Jahre als „Krise regulativer Politik“ bezeichnet wird, ist v.a. die Einsicht in die Interessengebundenheit politischer Prozesse angesichts der wachsenden Zahl zu berücksichtigender Sachverhalte und Interessen.

[Abbildung 1: „Der Wandel im Planungsverständnis“]

Die Planung reagierte auf diese „Krise“ mit dem Übergang von der „Entwicklungsplanung“ zur „Perspektivplanung“. Klassisch hoheitliche Steuerungsinstrumente wie Bauleitplanung, Sanierungsverfahren etc. wurden und werden durch Instrumente ergänzt, die den Staat als kooperativ handelnden, aktivierenden Akteur ausweisen. Dieser gibt Steuerungsfunktionen ab und tritt in Aushandlungsprozessen „nur noch“ als Verhandlungspartner gesellschaftlicher Akteure (Private, Intermediäre) auf. Zwangsläufig entstehen neue Handlungsweisen und Organisationsformen, die sich einer-

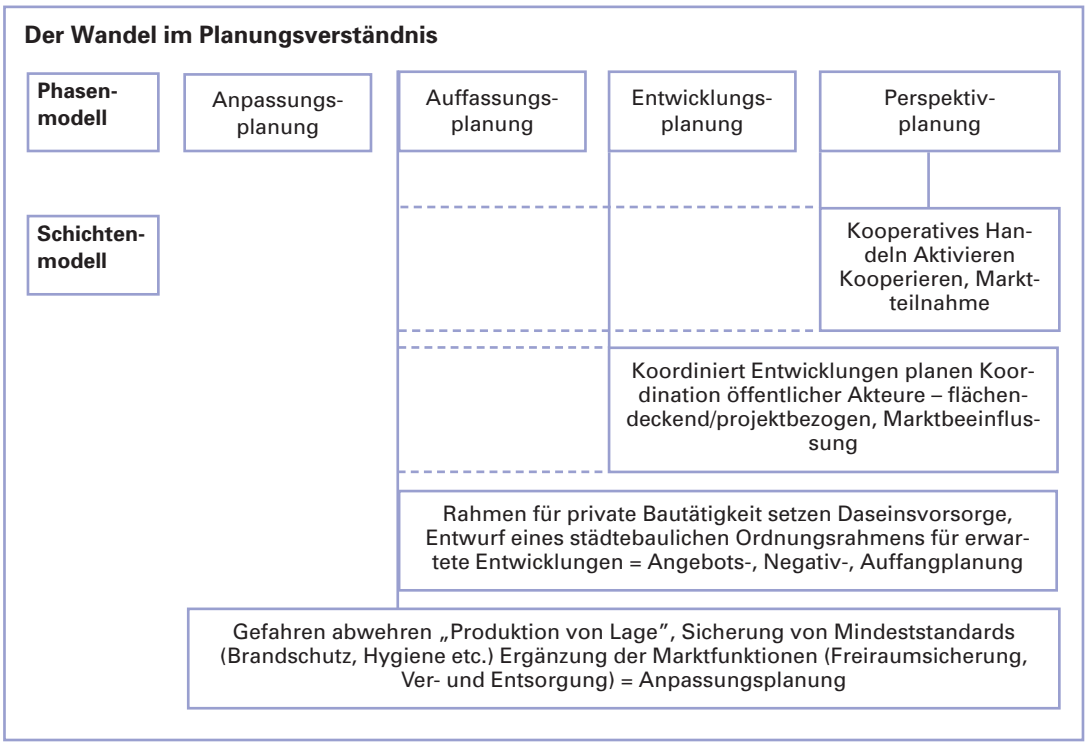

Abbildung 1

seits an Elementen marktförmiger Steuerung und der Teilnahme an Projektentwicklung orientieren („Stadt als Unternehmen"; verstärktes Auftauchen des „Management"-Begriffs im Zusammenhang mit Stadtentwicklung). Andererseits lässt sich eine zunehmende Sensibilisierung für akteursebenen-übergreifende Kooperation und Kommunikation sowie endogene Potenziale der Gesellschaft („behutsame Stadtentwicklung" etc.) beobachten.

2. Der Stellenwert integrierter Handlungskonzepte im Rahmen des Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" in Nordrhein-Westfalen

Die Einsicht in die Notwendigkeit, unter veränderten Vorzeichen neue Politikansätze zu etablieren, führte in Nordrhein-Westfalen in den 80er Jahren u.a. zur Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park. Diesbezüglich prägte deren Direktor Karl Ganser den Begriff des „perspektivischen Inkrementalismus". Ein Slogan, der durchaus als Ausprägung der „Perspektivplanung" im Sinne einer pragmatischen Reduzierung der hohen Ansprüche der Planung, einer Entwicklung konkreter Projekte mit Modellcharakter sowie einer Einbindung gesellschaftlicher Akteure verstanden werden kann. Auch zur Entwicklung strukturschwacher, benachteiligter Stadtteile entschloss sich die nordrhein-westfälische Landesregierung – angeregt durch französische, niederländische und britische Erfahrungen –, ein anspruchsvolles Programm mit Modellcharakter aufzulegen. Ausschlaggebend hierfür waren die Anfang der 90er Jahre offensichtlich werdenden sozialräumlichen Polarisierungsprozesse und die damit verbundene Problemlagen in vielen – nicht nur armen bzw. strukturschwachen – Städten. Vielerorts spielte dabei der montanindustrielle Strukturwandel mit Arbeitsplatzabbau und Zechenschließungen eine drastische Rolle.

Der neuen Strategie integrierter Stadtteilerneuerung lag die Einsicht zugrunde, dass traditionelle, sektoral organisierte Politikansätze den örtlichen Problemlagen nicht mehr gerecht wurden. So erwies sich z.B. das rein städtebauliche Instrument der Ausweisung von Sanierungsgebieten als immer weniger problemadäquat, da hierüber die sich verstärkenden sozialen und ökonomischen Probleme zu wenig Beachtung fanden. Folgerichtig wurden klassische Sanierungsverfahren durch eine raumbezogene und ressortübergreifende Integration von Planungen abgelöst: Das vor diesem Hintergrund entwickelte ressortübergreifende integrierte Handlungsprogramm für Stadtteile mit Erneuerungsbedarf basiert von Beginn an wesentlich auf Prozessmerkmalen wie Aktivierung, Akteursvernetzung und partnerschaftlicher Kooperation zwischen Landesregierung, Kommune, privaten und intermediären Akteuren. Zentrale Aufgabe der durch die Städte zu entwickelnden integrierten Handlungskonzepte, die die Grundlage für die Aktivitäten auf Stadtteilebene bilden, ist es, städte-

bauliche, infrastrukturelle, soziale, ökonomische, kulturelle und umweltbezogene Aktivitäten gebietsbezogen zu verknüpfen. Auf diese Weise strebt man an, gegenüber herkömmlichen sektoralen Ansätzen der Fachressorts einen „synergetischen Mehrwert" zu erzielen und die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme vor dem Hintergrund einer ganzheitlichen Betrachtung entscheidend zu verbessern.

Betont werden muss dabei der Modell- und Innovationscharakter des Programms für die allgemeine Stadtentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen. Da die Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte eine Fördervoraussetzung darstellt, um in den Genuss der mit 70 bis 90 Prozent (je nach Finanzsituation der Kommune) beträchtlichen Landesförderung zu kommen, setzte sich eine Reihe von Kommunen erstmals intensiv mit integrierter Stadterneuerung auseinander. Für die Kommunalverwaltungen bedeuteten Arbeitsprinzipien wie eine ressortübergreifende Kooperation, die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit örtlichen Akteuren, die aktive Partizipation der Bewohnerschaft etc.

Förderrichtlinien Stadterneuerung des Landes Nordrhein-Westfalen – Auszug –

Einführungserlass:
(...)

4. „Stadterneuerungsprobleme sind heute überwiegend komplexer Natur und können mit sektoralen Maßnahmen nicht erfolgreich gelöst werden. Die Gemeinden sind daher aufgerufen, für gebietsbezogene komplexe Maßnahmen der Stadterneuerung in der Regel kommunale integrierte Handlungskonzepte (Planungs-, Umsetzungs- und Finanzierungskonzepte) aufzustellen.
   Ziel (...) ist es, die unterschiedlichen Teilmaßnahmen der Städtebauförderung und ggf. anderer öffentlicher Fördermaßnahmen in einem transparenten Gesamtkonzept zu bündeln und damit effektiver zu machen. Gleichzeitig bilden die Handlungskonzepte die Grundlage für eine dezentrale und flexiblere Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen vor Ort.

   Gebietsbezogene integrierte Handlungskonzepte sollen folgenden Ansprüchen genügen:
   - (...) sich auf ein Leitziel stützen (...),
   - (...) integrierte Lösungsansätze aufzeigen (ressortübergreifender Ansatz) (...),
   - (...) Aktivierung privater Potenziale (...),
   - (...) schlüssiges Umsetzungskonzept (...)."

Abbildung 2

weitgehend Neuland. Ähnliches gilt im Übrigen für die Lokalpolitik sowie für erhebliche Teile der örtlichen Trägerlandschaften.

Dass sich die über diesen „experimentellen" Einstieg gemachten Erfahrungen mit gebietsbezogenen integrierten Handlungsansätzen aus Landessicht bewährt haben, lässt sich u.a. aus der Novellierung der Förderrichtlinien Stadterneuerung des Landes Nordrhein-Westfalen von 1998 ersehen. Dort werden integrierte Handlungskonzepte als ein zentrales strategisches Instrument benannt, um komplexe Stadterneuerungsprobleme wirkungsvoll anzugehen [Abbildung 2: „Förderrichtlinien Stadterneuerung des Landes Nordrhein-Westfalen"]

Dieser Betonung entsprechend wurden für die „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" spezielle Bestimmungen in die Richtlinien aufgenommen, die zu einer flexibleren Planung beitragen und dezentrale Strukturen fördern. So ist unter Nr. 19 die Zuwendungsfähigkeit besonderer Formen von Bürger/innenberatung, Öffentlichkeitsarbeit, Planungsorganisation und -durchführung sowie das Stadtteilmanagement geregelt. Als ein wichtiges Instrument wird der Einsatz von Pauschalmitteln unter Nr. 19.2 festgelegt. Demnach soll ein Vergabegremium im Stadtteil nach ortsbezogenen Kriterien entscheiden, welche Stadtteilprojekte mit flexiblem Geld unterstützt werden. (MASSKS 2000, 103ff).

3. Anforderungen an integrierte Handlungskonzepte für die Programmgebiete

Angesichts der vielen, z.T. relativ abstrakten Ansprüche an integrierte Handlungskonzepte („Querschnittsorientierung", „strategisches Steuerungs- und Koordinierungsinstrument", „Prozesscharakter" etc.) stellt sich natürlich die Frage, wie die örtlichen Handlungskonzepte denn konkret aussehen. Nachfolgend werden einige charakteristische Elemente dargestellt, die zumindest in Nordrhein-Westfalen inzwischen weitgehend zum Standard gehören. Dort erfolgt die Aufnahme neuer Gebiete in das Programm durch eine interministerielle Arbeitsgruppe (InterMAG) (JASPER 2000), die als Aufnahmekriterien neben der objektiven Benachteiligung eines Stadtteils (nachzuweisen durch sozial-statistische Indikatoren) v.a. die Qualität des jeweiligen integrierten Handlungskonzeptes berücksichtigt. Erwähnt werden sollte noch, dass sich die z.T. kritisierte Diskrepanz zwischen den hohen Ansprüchen an die integrierten Handlungskonzepte von Seiten des Landes (bzw. Bundes) und der tatsächlichen Machbarkeit und Umsetzung in den Kommu-

nen im Laufe der nunmehr fast zehnjährigen Programmlaufzeit erheblich verringert hat. Auf Grund der inzwischen vorhandenen Erfahrungen durch die Praxis vor Ort und den regen interkommunalen Austausch hat ein Qualifizierungsprozess stattgefunden, der sich vor allem in den in jüngster Zeit neu erarbeiteten Handlungskonzepten deutlich widerspiegelt. Außerdem werden bestehende Handlungskonzepte jährlich fortgeschrieben und weiterentwickelt. [Abbildung 3: „Aufstellung eines integrierten Handlungskonzeptes – Anforderungen"]

a. Gebietsauswahl und Gebietsabgrenzung

Die Auswahl der Gebiete orientiert sich vor allem an sozialen und ökonomischen Problemindikatoren. Empfehlenswert ist es, sozialräumliche Analysen auf gesamtstädtischer Ebene zur Identifizierung und Begründung der Programmgebiete heranziehen. Dadurch werden stadträumliche Differenzierungen objektiv deutlich, was die zumeist in städtischen Fachämtern vorbereitete und durch die Politik beschlossene Gebietsauswahl und -abgrenzung erleichtert bzw. fundiert (vgl. u.a. STROHMEIER 2001).

Für den Gebietszuschnitt ist es von Vorteil, wenn es sich um siedlungsstrukturell klar abgegrenzte Gebiete handelt, die auch im Bewusstsein der Bevölkerung als sozialräumliche Einheit wahrgenommen werden und entsprechend gewachsene Identitäten berücksichtigen. Dennoch ist es möglich, Abgrenzungen auch über gewachsene, zusammenhängende Quartiere hinaus fest zu legen, und funktionsräumlich getrennte Bereiche zu einem Programmgebiet zusammen zu fassen, wenn dies örtlich geboten scheint (z.B. bei durch Brachflächen getrennten Gebieten). In diesen Fällen ist allerdings mit zusätzlichem Koordinierungs- und Organisationsaufwand zu rechnen.

Sinnvoll kann unter Umständen auch eine flexible Gebietsabgrenzung sein. Dies ist dann der Fall, wenn es außen liegende Bereiche gibt, die wichtige Potenziale bieten oder die besondere funktionale Zusammenhänge mit dem Gebiet aufweisen. So können z. B. außerhalb des Programmgebiets ansässige Beschäftigungsträger für einige Maßnahmenbereiche bei Bedarf einbezogen werden.

Nach den Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen kann in etwa eine Zahl zwischen 5.000 und 25.000 Einwohner/innen als Orientierungsgröße angegeben werden, die vor allem handhabbare und effiziente Umsetzungsstrukturen erlaubt.

Aufstellung eines integrierten Handlungskonzeptes – Anforderungen –

- Begründung der Gebietsauswahl
- Situationsanalyse mit der Herleitung von Handlungsbedarfen und der Benennung von Potenzialen
- Entwicklung einer nachvollziehbaren Gesamtstrategie und konkreter Ziele für verschiedene Handlungsfelder
- Darstellung der Einbindung des Stadtteilprogramms in gesamtstädtische Entwicklungsstrategien
- Aufstellung einer abgestimmten Maßnahmenliste mit Zeit- und Kostenplänen
- Aussagen zu den geplanten Umsetzungsstrukturen (z.B. Einrichtung eines Stadtteilbüros)
- Aussagen zur Qualitätskontrolle und Nutzung von Erfahrungen / Lerneffekten aus vorhergegangenen Stadtteilprogrammen (z.B. in Form einer prozess-begleitenden Evaluation)

Abbildung 3

b. Situationsanalyse

Generell ist eine ganzheitliche Problem- und Potenzialanalyse notwendig, wobei der Stadtteil als lebensweltlicher Bezug der Bevölkerung wahrgenommen werden sollte. Aufgabe ist in erster Linie die Herleitung von Handlungsbedarfe und die Benennung von Ressourcen und Potenzialen. Eine Situationsanalyse kann z.B. über eine Auftragsvergabe an ein externes Büro oder im Rahmen einer ämterübergreifenden Kooperation verwaltungsintern erarbeitet werden.

Neben den erwähnten sozialen und ökonomischen Problemlagen erfordern die vielerorts vorhandenen Imageprobleme besonderes Augenmerk. Angesichts der bisherigen Erfahrungen ist es von zentraler Bedeutung, vorhandene Potenziale und positive Leitbilder stärker in den Vordergrund zu stellen. Entsprechende Strategien, z.B. städtebaulich markante Punkte oder ein reges Vereinsleben ins Bewusstsein der Bevölkerung zu rücken, werden in Großbritannien und den USA oft wesentlich offensiver propagiert.

c. Strategieentwicklung und Zielformulierung

Wie bereits erläutert, weisen die integrierten Handlungskonzepte in den Kommunen immer auch einen gewissen Experimentiercharakter auf. Entsprechend ist die Einstiegsphase zumeist noch durch relativ offene Ziele geprägt, um Handlungsspielräume nicht vorschnell einzuengen und eine breite Einbeziehung von Akteuren nicht durch bereits festgezurrte oder gar einseitig interessenbehaftete Ziele einzuschränken.

In jedem Fall sollte die Zielentwicklung als gemeinsamer offener Prozess organisiert werden, so dass alle relevanten Akteursgruppen

und speziell die Bevölkerung vor Ort die Strategie aktiv mitgestalten können. Dies setzt zwar einen hohen Koordinationsaufwand voraus, zahlt sich jedoch langfristig vor allem im Hinblick auf das Engagement der Akteure aus.

Im Verlauf des Prozesses ist es erforderlich, anfänglich noch offene Ziele weiter zu entwickeln, um zu einer klaren strategischen Ausrichtung und konkreten Zielen zu gelangen. Die Ziele sollten systematisiert und operationalisiert (also nachprüfbar) gemacht werden. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die aufgestellten Ziele dynamisch sind und sich im Prozessverlauf u.U. weiter entwickeln.

d. Einbindung in gesamtstädtische Entwicklungsstrategien

Da die Reichweite rein stadtteilbezogener Ansätze begrenzt ist, muss deutlich gemacht werden, wie das integrierte Handlungskonzept in die gesamtstädtische Politik eingebunden ist (z.B. im Hinblick auf Wohnungspolitik). Die Bedeutung und Funktion des Programmgebietes im Gesamtstadtkontext (z.B. Integrationsstandort) sollte offen diskutiert werden – wozu in vielen Fällen allerdings erst eine entsprechende politische Debatte initiiert werden muss (Einbindung Bezirkspolitik, Stadtrat, Fachausschüsse etc.). Eine frühzeitige politische Diskussion ist allein deshalb ratsam, da ein Ratsbeschluss zum integrierten Handlungskonzept Fördervoraussetzung ist. Dabei sollte den politischen Gremien auch vor Augen geführt werden, dass es sich um eine langfristige Strategie handelt.

e. Abgestimmte Projekt-/Maßnahmenliste

Herzstück des Handlungskonzeptes ist die Gesamtübersicht aller geplanten Projekte und Maßnahmen. Gegliedert nach Handlungsfeldern erfolgt eine Auflistung aller in Planung und bereits in der Umsetzung befindlichen Projekte im Stadtteil. Dabei sollten möglichst konkrete Aussagen zu folgenden Kriterien gemacht werden: Kurzbeschreibung, Ziel, Laufzeit, Federführung, Träger, Kosten und Finanzierung. Sinnvoll ist es, auf inhaltliche oder organisatorische Verbindungen zu anderen Projekten hinzuweisen.

Bei der Erstellung dieser Übersicht spielt die ressortübergreifende Koordination ebenso wie die Abstimmung in politischen Gremien eine wichtige Rolle. Darüber hinaus sollten örtliche Akteure eingebunden sein, was z.B. im Hinblick auf anzustrebende Trägerschaften von Bedeutung ist. Diesbezüglich kommen neben intermediären Akteuren (Wohlfahrtsverbände, Vereine etc.) v.a. private Träger in Frage. Wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die Förderlandschaft u.a. im Bereich der Wohlfahrtsverbände noch nicht umfassend auf integrierte, raumbezogene Ansätze eingestellt ist, während zur Einbeziehung privater Träger in der Regel gezielte lokal-ökonomische Strategien notwendig sind.

f. Umsetzungsstrukturen

Auf die Organisations- und Steuerungsformen sowie die Vernetzung der verschiedenen beteiligten Akteure und Handlungsebenen mit ihrer zentralen Bedeutung für den Erfolg der Handlungskonzepte wird später (Kapitel 4) anhand von Beispielen detaillierter eingegangen.

Dreh- und Angelpunkt des Erneuerungsprozesses ist in fast allen Fällen das Stadtteil- bzw. Quartiersmanagement. Der anvisierte Aufbau selbstragender (personeller und materieller) Strukturen ist ohne diese Vor-Ort-Präsenz nicht realistisch. Die Stadtteilbüros haben in aller Regel ein breites Aufgabenspektrum. Erfahrungen in NRW zeigen, dass die Arbeit vor allem dort erfolgreich ist, wo möglichst weit reichende Befugnisse und klare Kompetenzen vorhanden sind. Je nach örtlichen Bedingungen kommen in der Praxis unterschiedliche Organisationsmodelle (Trägerschaft durch Stadt, Wohlfahrtsverbände, Wohnungsunternehmen, Stadtteilverein etc.) zum tragen (ILS 2000, S.50-72).

Eine weitere Voraussetzung ist die Einbindung der Stadtteilbevölkerung durch Maßnahmen zur Bewohneraktivierung und -beteiligung. Die Erfahrungen in NRW weisen hierfür örtlich sehr unterschiedliche Voraussetzungen und Ansätze aus: Im Rahmen von Zielgruppen- „Projekt-" Themen – sowie Stadtteil-bezogener Beteiligung wird aus einem vielfältigen Methodenrepertoire geschöpft. Die Ziele der Beteiligung bewegen sich dabei auf einer Skala von bloßer Information über Aktivierung, Mitgestaltung bis hin zur Selbstorganisation der Bewohnerschaft (in Beiräten, Bürgerinitiativen, Vereinsforen etc.).

g. Monitoring und Evaluation

Bisher existieren erst relativ bruchstückhafte Kenntnisse der Wirkungszusammenhänge von integrierten Handlungskonzepten. Ein Grund ist der bislang vernachlässigte Aspekt der Qualitätskontrolle, der sich auch durch die Neuartigkeit, Komplexität und den experimentellen Charakter integrierter Handlungsprogramme erklären lässt. Hier besteht auf allen politischen Ebenen Nachholbedarf. Für eine kommunale Qualitätskontrolle – die weniger restriktiven als vielmehr prozessfördernden Charakter (Rückkopplung, Steuerungsinformationen) hat – bieten sich folgende Bausteine an:

- ein gesamtstädtisches Monitoring (kleinräumige Erfassung sozial-statistischer Indikatoren, um gebietsscharfe Aussagen zu

Entwicklungsdisparitäten der Stadtteile bzw. Quartiere zu machen);

- ein Projektcontrolling (Dokumentationssystem der Projektträger, das nicht nur Aussagen zu Projektkennziffern (Mittelfluss etc.) macht, sondern auch Informationen zur Einordnung des Projektes in den programmatischen Kontext liefert); und
- eine kontinuierliche Prozessbebgleitung (Evaluierung von Zielerreichung, Programmfortschritten, Prozessen, aber auch Qualifizierung der Akteure durch z.B. Workshops, Werkstätten, Diskussionsrunden etc.).

4. Umsetzungsschwierigkeiten und -chancen

Im Folgenden werden einige Umsetzungserfahrungen mit integrierten Handlungskonzepten am Beispiel von der exemplarischen Bereichen Planungsverfahren, integrierte Projektentwicklung und Aufbau effizienter Umsetzungsstrukturen beschrieben.

a. Planungsverfahren zur Erstellung eines integrierten Handlungskonzeptes

Die zu leistenden Schritte vor Aufnahme in das Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ stellen ein relativ kompliziertes Verfahren mit hohem Abstimmungsaufwand dar. Gerade in dieser Anfangsphase wird der prozessuale Charakter der Planung deutlich: Eine Reihe von durchaus anspruchsvollen Arbeitsschritten muss mehr oder weniger gleichzeitig vonstatten gehen. Phasen der Konzepterstellung, der Zielentwicklung, der Bewohner- und Akteursbeteiligung, des Aufbaus adäquater Umsetzungsstrukturen, der Abstimmung mit politischen Gremien sowie erste Schritte zur Mittelakquise müssen bereits frühzeitig weitgehend parallel eingeleitet werden. Dies erfordert zweifelsohne enormen organisatorischen und koordinatorischen Aufwand und läuft nicht selten unter Zeitdruck ab. Kommunale Verwaltungsbereiche alleine sind mit diesem Aufwand auf Grund fehlender personeller Ressourcen mitunter überfordert, sodass oftmals externe Auftragnehmer an der Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte beteiligt werden.

Einen Eindruck über die in den ersten Programmjahren in den nordrhein-westfälischen Programmgebieten angewendeten Verfahren zur Zielfindung liefert die nachfolgende Abbildung. Wichtig ist es, speziell örtliche Akteure und unterschiedliche Verwaltungsbereiche bereits in der Phase der Zielfindung frühzeitig einzubinden.

[Abbildung 4: „Verfahren der Zielfindung“ Quelle: ILS 2000]

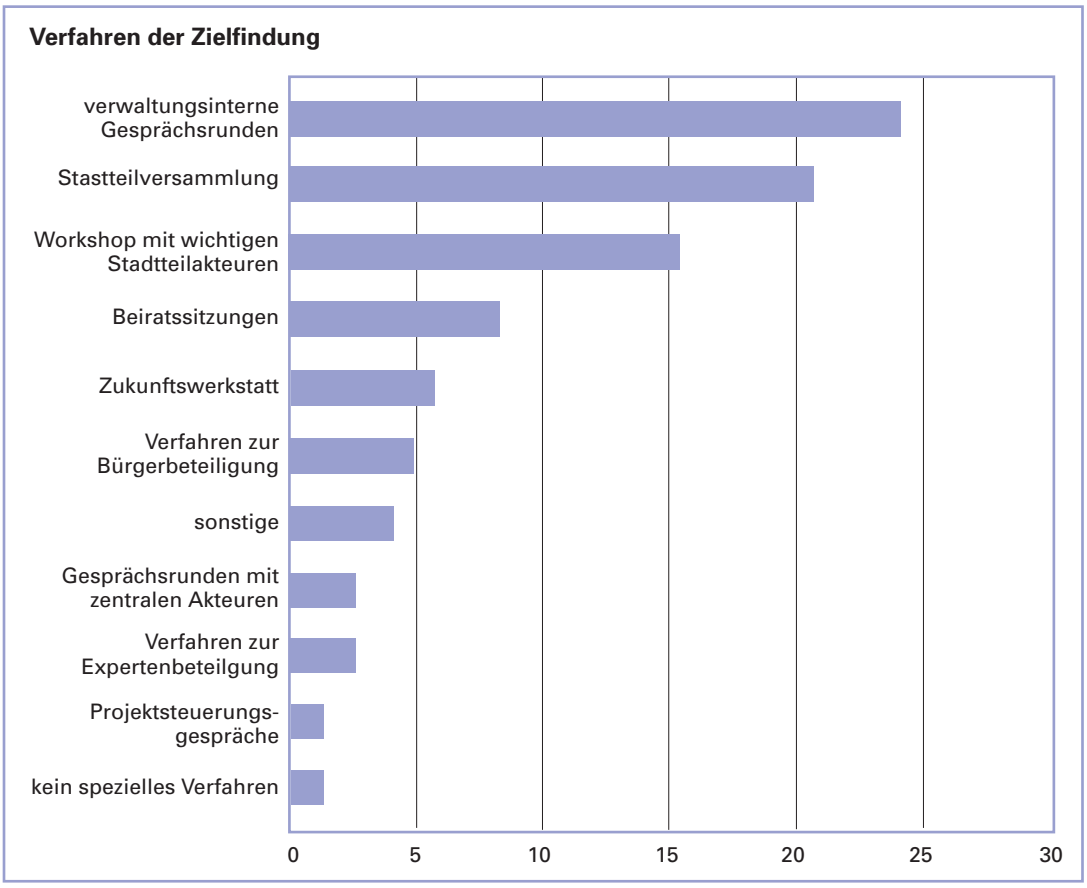

Abbildung 4

b. Integrierte Projektentwicklung

Auch die Entwicklung und Realisierung integrierter Mehrzielprojekte erfordert erheblichen Organisations- und Koordinationsaufwand, der in den meisten Fällen dezentral durch die Stadtteilbüros geleistet wird, was sich auf Grund der „Nähe“ zu den Projekten in aller Regel bewährt hat. Ähnlich wie bei den Planungsverfahren zur Erstellung der Handlungskonzepte gibt es in puncto integrierte Projektentwicklung nicht „den“ Königsweg. Die Methoden und Verfahren sind auch hier vielfältig und stark von ortspezifischen Komponenten abhängig. Einige Prinzipien integrierter Projektentwicklung, die die Komplexität deutlich machen, sind u.a.:

- Ressourcenbündelung / Mittelakquise aus unterschiedlichen Fördertöpfen,
- operative Steuerung und Durchführung (organisatorische + administrative Arbeit),
- ggf. Beauftragung von Büros,
- Koordinierung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen,
- Beteiligung und Einbindung der Bewohner/innen,
- Abstimmung mit anderen Maßnahmen,
- Informations- und Öffentlichkeitsarbeit./

Einen Einblick in die Struktur der im Rahmen des NRW-Programms „Stadtteile mit besonde-

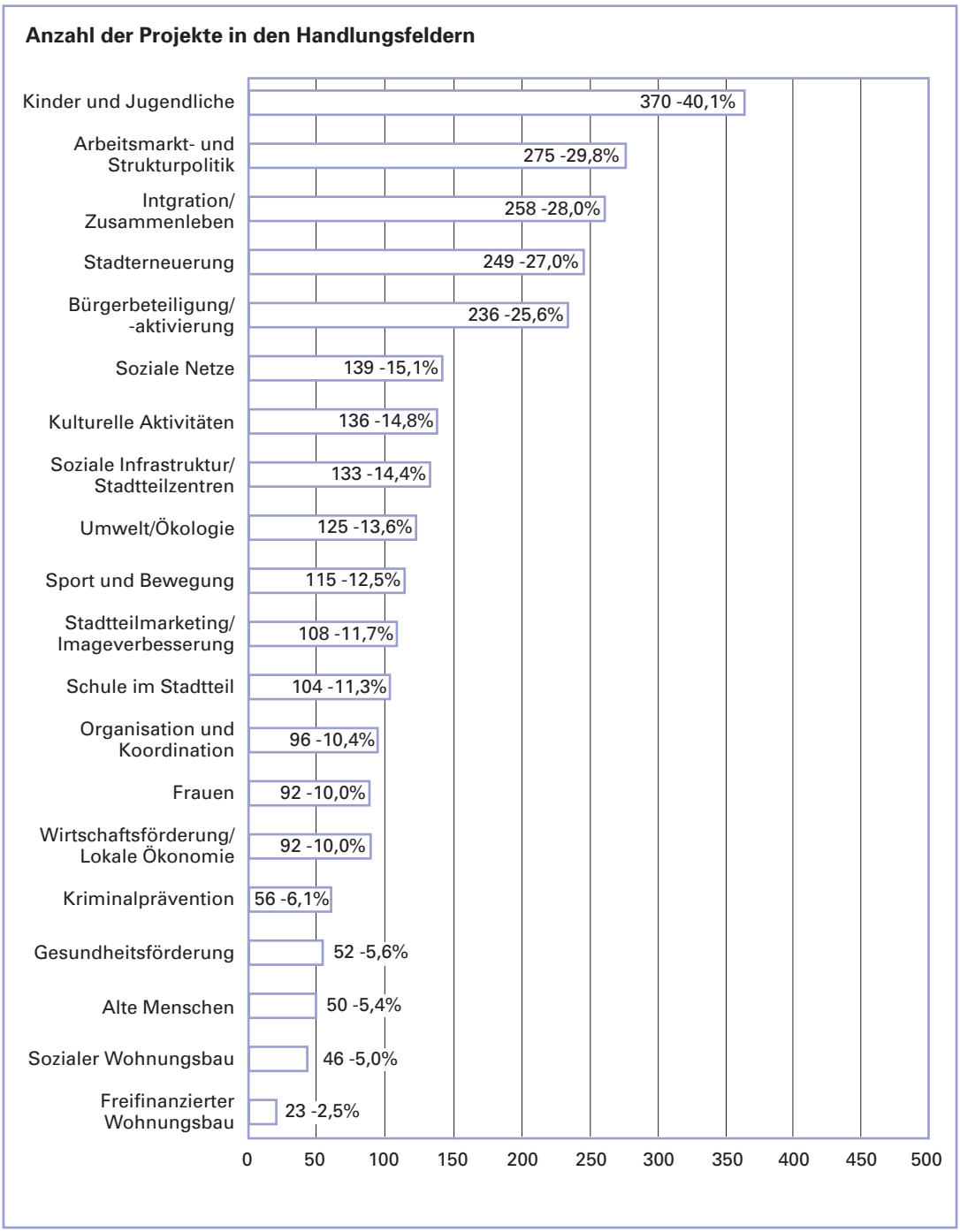

Abbildung 5

rem Erneuerungsbedarf“ realisierten Projekte liefert die 1999 durch das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung erarbeitete Umsetzungsanalyse (ILS 2000). Danach wurden in jedem der damals insgesamt erfassten 922 Projekte in 28 Programmgebieten drei Handlungsfelder verknüpft. Obwohl dieses Verhältnis eher als Näherungswert zu verstehen ist, wird ersichtlich, dass die Entwicklung integrierter Mehrzielprojekte im Kontext der Handlungskonzepte keine Ausnahme, sondern der Regelfall ist.

Einen exemplarischen Einblick in die Verteilung der Projekte auf konkrete Handlungsfelder liefert die folgende Abbildung, anhand derer u.a. ein hoher Stellenwert von Kinder- und Jugendprojekten deutlich wird.[4]

[Abbildung 5: „Anzahl der Projekte in den Handlungsfeldern“ Quelle: ILS 2000]

Grundsätzlich wird in vielen Programmgebieten eine Doppelstrategie aus baulich-investiven Leuchtturm-Projekten und zielgruppenspezifischen oder aktivierenden Projekten (Integration, soziale Arbeit, etc.) realisiert. Dabei ist zu beachten, dass baulich-investive Maßnahmen in der Regel nach einigen Jahren abgearbeitet sind, während für sozial-integrative Projekte und Maßnahmen zur Aktivierung und Vernetzung ein von investiven Maßnahmen abgekoppelter, längerer Zeitraum zu veranschlagen ist.

c. Aufbau effizienter Umsetzungsstrukturen – Steuerung, Akteursvernetzung, Kooperationsstrukturen

Im Hinblick auf die organisatorischen Strukturen der Stadtteilentwicklung lassen sich in derzeit 35 Programmstadteilen grob gesagt annähernd gleich viele verschiedene Organisationsmodelle finden, wobei es natürlich jeweils eine Reihe von Gemeinsamkeiten gibt. Generell gilt jedoch, dass die Steuerungs- und Vernetzungsstrukturen genau auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse abgestimmt sein sollten.

Die Federführung in der Verwaltung liegt in der Mehrzahl der Fälle in den Fachbereichen

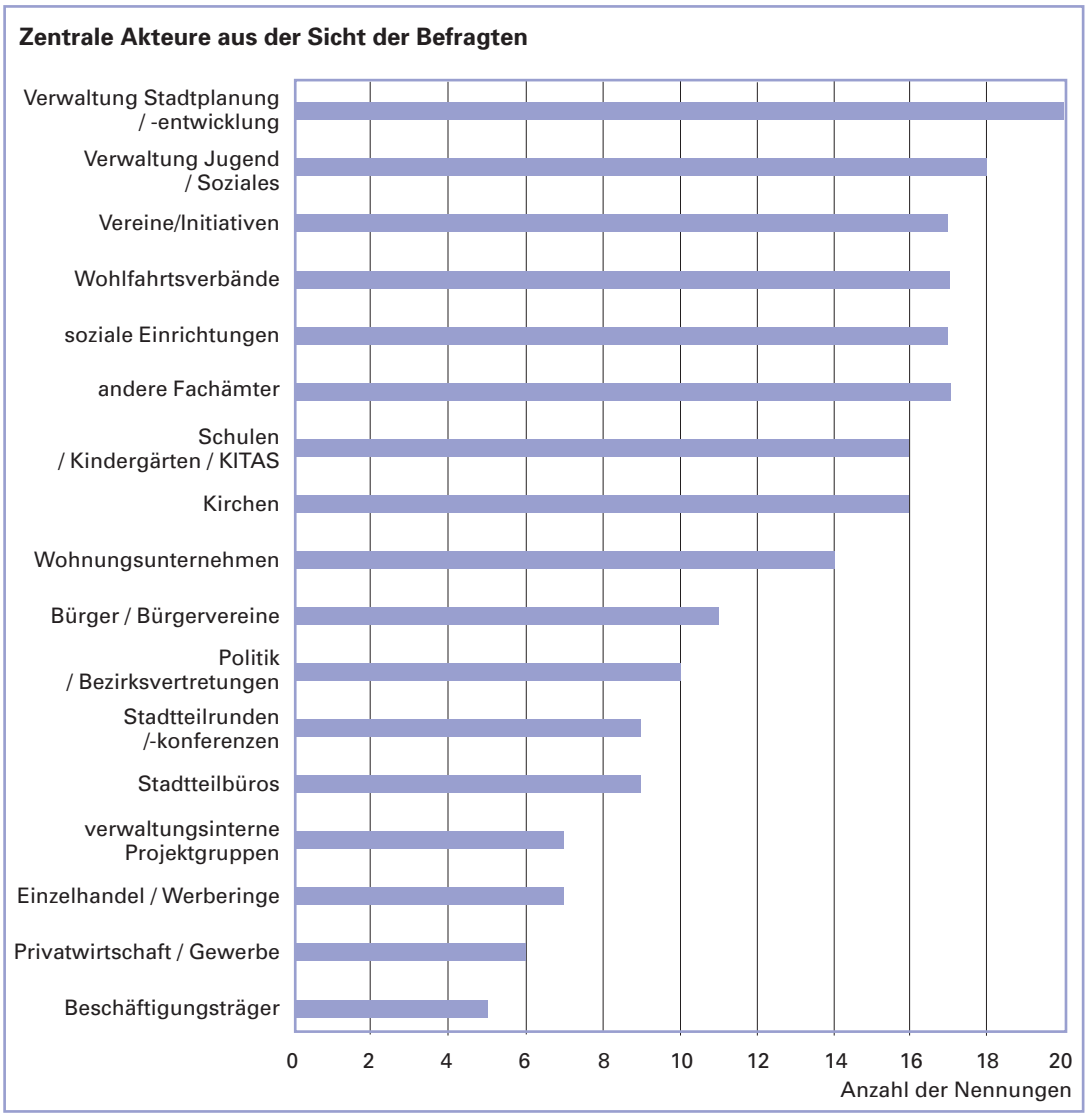

Abbildung 6

[4] **Zur Erläuterung** der Übersicht muss erwähnt werden, dass lediglich die Anzahl der Projekte in den jeweiligen Handlungsfeldern genannt ist, nicht aber das Investitionsvolumen. Die Grafik bezeichnet neben der Häufigkeit der Nennung der einzelnen Handlungsfelder (z.B. 370 für „Kinder und Jugendliche“) auch den prozentualen Anteil des Handlungsfeldes an der Gesamtheit aller 922 Projekte (Doppelnennungen sind möglich).

Stadtplanung/-entwicklung und seltener in den Bereichen Soziales/Jugend. In einigen Städten teilen sich die Fachbereiche Soziales und Stadtplanung gemeinsam die Federführung. Weitere Alternativen sind die Steuerung über eine Entwicklungsgesellschaft bzw. eine städtische Wohnungsgesellschaft.

Das Spektrum von zentral in den Prozess involvierten Akteur/innen weist in aller Regel eine große Bandbreite auf. Zu betonen ist die hohe Bedeutung von Initiativen und Vereinen, von Wohlfahrtsverbänden und sozialen Einrichtungen sowie der örtlichen Schulen und der Wohnungsunternehmen. Defizite bestehen noch bei der Einbindung von Politik sowie des Bereichs Einzelhandel/ Handwerk/ Gewerbe.

[Abbildung 6: „Zentrale Akteure" Quelle: ILS 2000]

Im Hinblick auf das Verwaltungshandeln sind einige Punkte von großer Bedeutung für den Erfolg integrierter Handlungskonzepte. So ist eine funktionierende verwaltungsinterne Abstimmung und Koordination zwischen den verschiedenen Fachbereichen notwendig, die z.B. durch ämterübergreifende Lenkungsgruppen erreicht werden kann. Erfahrungen zeigen, dass kurze Entscheidungswege zur Verwaltungsspitze (z.B. durch Einbindung von Dezernenten) erheblich von Vorteil sind. Außerdem sind Lernprozesse in der Verwaltung („Es dauert drei bis fünf Jahre, bis das einigermaßen läuft") notwendig, die ebenfalls für einen weiteren Aspekt eine Rolle spielen: nämlich die gleichberechtigte Einbindung von Stadtteilakteuren, also eine vertikale Kooperation. Um hier ein neues Verwaltungshandeln im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Bewohnergruppen, intermediären Akteuren etc. zu erreichen, ist ein erhebliches Umdenken und konkret die Abgabe von Kompetenzen und Verantwortung nötig (Dezentralisierung).

Beispiele für Steuerungsformen

1. In Ahlen-Süd/Ost hat sich ein Zusammenschluss aus Stadtteilakteuren, Trägern, Politik und Verwaltung und anderen in Vereinsform als „Stadtteilforum Süd/Ost e.V." (ca. fünfzig Teilnehmer/innen) konstituiert. Der Stadtteilverein ist auch für interessierte Bewohner/innen offen. Abgesehen von der Diskussion und Festlegung inhaltlicher Ziele und Maßnahmen schiebt der Verein mittels eines Projektbudgets aus flexibel einsetzbaren Stadterneuerungsmitteln kleinere Projekte im Stadtteil an. Außerdem fungiert er als Träger des Stadtteilbüros. Aufgrund der Tatsache, dass die gemeinsam erarbeiteten Konsensbeschlüssen eine hohe Bindungswirkung in Verwaltung und Politik haben, kommt dem Verein eine wichtige legitimierende Funktion zu.

[Abbildung 7: „Stadtteilverein als Dachorganisation – Ahlen-Süd/Ost" Quelle: ILS 2000]

2. In Hamm-Norden fungiert der Arbeitskreis Hamm-Norden als zentrales Steuerungsgremium. In dem Kreis kommen Ämter und Ressorts der Verwaltung mit ebenfalls beteiligten freien Trägern aus dem Stadtteil und weiteren bei Bedarf hinzukommenden Akteuren (Wohnungsgesellschaft, Polizei etc.) etwa alle vier Wochen zusammen, planen Arbeitsschwerpunkte und koordinieren Projekte. Als „Vorstand" des Arbeitskreises fungiert die Lenkungsgruppe, die durch die

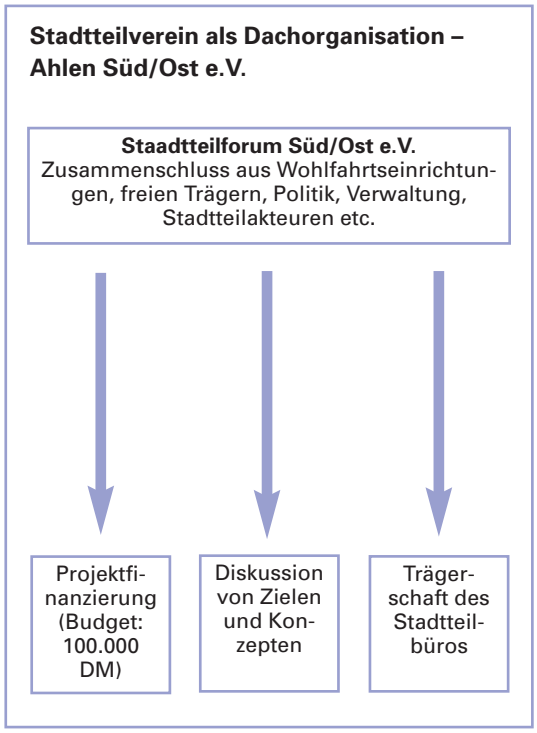

Abbildung 7

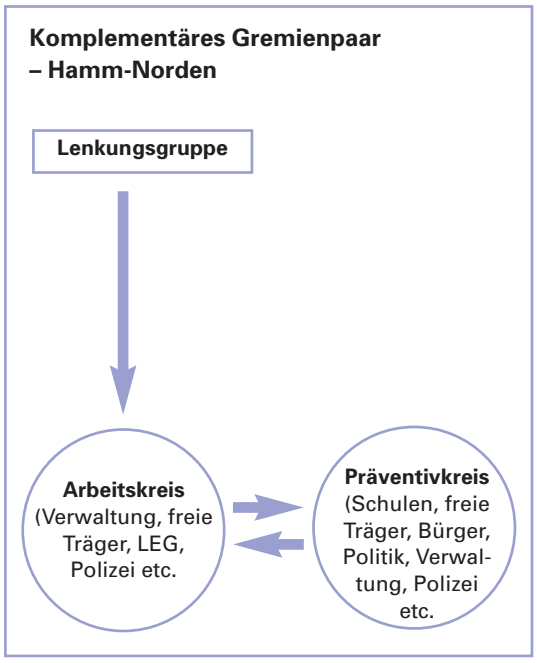

Abbildung 8

Beteiligung hochrangiger (Verwaltungs-)Akteure kurze Entscheidungswege gewährleistet. Der Arbeitskreis hat eine Bindegliedfunktion zwischen Stadtteil und Verwaltung. Komplementär dazu ist mit dem Präventivkreis ein selbst organisiertes Stadtteilgremium tätig. Dieser Zusammenschluss von Schulen, freien Trägern, Stadtteilbewohnern u.a. dient als Forum stadtteilbezogener Diskussionen, regt Projekte an, initiiert Bewohnerbeteiligungen und hat wichtige Impulsfunktion. Arbeits- und Präventivkreis sind personell miteinander verzahnt und kooperieren eng.

[Abbildung 8: „Komplementäres Gremienpaar – Hamm-Norden" Quelle: ILS 2000]

Ausblick für gebietsbezogene integrierte Handlungsansätze

Die momentan in vielen Kommunen unternommenen Anstrengungen, die Arbeit mit integrierten Handlungskonzepten zu verstetigen und entsprechende Arbeitsstrategien – auch ohne Subvention von außen – auf weitere Stadtteile oder gar auf die Gesamtstadt auszudehnen, zeigen, dass der Ansatz insgesamt durchaus erfolgversprechend ist. Die jeweiligen Umsetzungsprozesse sind jedoch immer langfristige Wege mit einer Reihe von Widerständen (machtpolitische Interessen, sektorale Output-Orientierung der Fachressorts im Rahmen des „Neuen Steuerungsmodells", etc.). In vielen Fällen handelt es sich noch um zeitlich befristete „Sonderprojekte", die nicht langfristig in die Verwaltungsstrukturen eingebunden sind und zudem bisher sehr personenabhängig sind.

Der Stand des Diskussionsprozesses in Nordrhein-Westfalen ist gegenwärtig der, dass in vielen Kommunen durch Überzeugungsarbeit versucht wird, die Strukturen integrierter Stadtteilerneuerung in den Mainstream der Verwaltungsarbeit zu überführen. So fordert ein aktuelles Positionspapier des Städte-Netzwerks für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, dass positive Erfahrungen und Lösungen integrierter Stadtteilentwicklung in das Regelverhalten der Kommunalverwaltungen und der lokalen Partner eingehen müssen und dass Strategien zur Verwaltungsreform eine stärkere (sozial)räumliche Dimension erhalten

Klaus Austermann ist Dipl. Ing. Raumplanung. Er arbeitet beim Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) mit besonderem Schwerpunkt Stadt- und Infrastrukturentwicklung, „Forum für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf" im Rahmen des gleichnamigen NRW-Handlungsprogramms. Er hat u.a. eine Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf durchgeführt, die in der ILS-Schriftenreihe, Band 166, Dortmund 2000, veröffentlicht ist.