Thomas Franke, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Stadtteilorientierte kommunale Steuerung mittels integrierter Handlungskonzepte

Integratives (Verwaltungs-) Handeln ist zumindest im Zusammenhang mit entsprechenden Förderprogrammen auf EU- und nationaler Ebene sowie bei Fachdiskussionen zur Stadtentwicklung ein hochaktuelles Thema.

Dabei werden allerdings zwei Dinge deutlich: Einerseits gibt es mittlerweile vielfältige Vorstellungen und unterschiedliche Konzeptideen zu integrierter Stadtteilentwicklung, andererseits zeigt sich in der Praxis, dass diese Vielfalt nicht nur zu Erfolgen (unter anderem zu „maßgeschneiderten" Lösungen für einige Gebiete), sondern auch zu Unsicherheiten und Schwierigkeiten im Umgang mit integrierten Handlungskonzepten führen kann. Dies mag unter anderem dem Umstand geschuldet sein, dass dieses Thema noch vergleichsweise neu ist und sich daher Routinen und „good practice" noch zu wenig verbreiten konnten. Diese Ambivalenz ist auch bei der Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt" zu beobachten, weshalb im Folgenden im Sinne einer „Spurensuche" der Frage nachgegangen werden soll, wie integrierte Handlungskonzepte in den verschiedenen Programmvorgaben, aber auch in den teilnehmenden Gebieten definiert bzw. welche inhaltlichen Anforderungen an sie gestellt werden. Damit hängt auch die grundsätzliche Frage zusammen, was überhaupt in den benachteiligten Stadtteilen der Sozialen Stadt gesteuert werden soll.

1. Verwaltungsvereinbarung: Relevanz integrierter Handlungskonzepte für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt

Grundlage und Ausgangspunkt der Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt" ist die jährlich zwischen Bund und Ländern zu schließende „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung)". Darin finden sich unter Absatz 4 vier Ziffern zur „Förderung von Maßnahmen der Sozialen Stadt". In Ziffer (1) heißt es unter anderem: „Die Probleme […] [der] Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf sind mit einem integrierten Entwicklungskonzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenderen Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen" (eigene Hervorhebungen). Im Mittelpunkt steht also ein Gebietsfokus, unter dem eine Vielzahl unterschiedlicher Handlungsfelder im Sinne einer integrativen Strategie zusammengebracht werden sollen. Im weiteren Verlauf von Ziffer (1) werden als Beispiele unter anderem genannt: Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes, Einleitung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten/Förderung von Unternehmensgründungen, Verbesserung des Angebots an bedarfsgerechten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, Verbesserung der sozialen Infrastruktur insbesondere für junge Menschen, Integration von Migranten/innen, Stadtteilkultur, Freizeit, Umweltentlastung.

In Ziffer (3) heißt es noch expliziter: „Maßnahmebegleitend ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes Entwicklungskonzept durch die Gemeinden aufzustellen" (eigene Hervorhebungen), das aus einem Planungs- und Umsetzungskonzept sowie einer Kosten- und Finanzierungsübersicht besteht. Konkreter sollen sowohl „zielorientierte integrierte Lösungsansätze" als auch eine (Kosten-)Übersicht der Maßnahmen aller zu involvierenden Träger enthalten sein. Zwar wird an dieser Stelle noch nicht deutlich, was unter integrierten Ansätzen explizit zu verstehen ist, doch setzt die Einbeziehung sämtlicher involvierter Träger ein hohes Maß an Kooperation bisher mehr oder weniger unabhängig voneinander handelnder Akteure/innen voraus. Darüber hinaus sollen die Konzepte auf Fortschreibung angelegt sein, was auf die Beteiligung der (unterschiedlichen) Akteure/innen auch im laufenden Prozess hinweist und den offenen Charakter integrierter Handlungskonzepte stark betont.

Weitere Einzelheiten finden sich in der Verwaltungsvereinbarung nicht; hier wird in Ziffer (4) auf die Rolle der Länder bei der Programmumsetzung verwiesen: „Näheres bestimmen die Förderungsrichtlinien der Länder". Es sollte an dieser Stelle jedoch hervorgehoben werden, dass die explizite Erwähnung integrierter Handlungskonzepte in der Verwaltungsvereinbarung deren grundlegende Bedeutung aus der Perspektive von Bund und Ländern betont – viele andere Teilaspekte und Programmbestandteile finden erst in den Richtlinien und Informationen der Länder Erwähnung (vgl. Abschnitt 3).

2. Empfehlungen zur Erstellung integrierter Handlungskonzepte im Leitfaden der ARGEBAU

Nicht viel mehr Einzelheiten, jedoch detailliertere Hinweise auf die gewünschte Form und

Beschaffenheit Integrierter Handlungskonzepte finden sich im Leitfaden der ARGEBAU (Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen), auf deren Initiative das Programm Soziale Stadt zurückgeht. Hier wird der auch schon in der Verwaltungsvereinbarung angesprochene Aspekt der Mittel-Bündelung verstärkt, indem unter Punkt 4.2 darauf hingewiesen wird, dass die erforderlichen Kosten- und Finanzierungsübersichten den „notwendigen gebündelten Mitteleinsatz aus unterschiedlichen privaten und öffentlichen Haushalten widerspiegeln" müssen. Außerdem heißt es hier, integrierte Handlungskonzepte bildeten „die Basis für den Mittel- und Personaleinsatz aller betroffenen Fachressorts/Ämter" (ARGEBAU 2000), was als deutlicher Hinweis auf die Notwendigkeit ressortübergreifender Abstimmungen interpretiert werden kann. Schließlich sollen integrierte Handlungskonzepte „eine verlässliche Grundlage für die Aktivierung der örtlichen Potenziale" (ARGEBAU 2000) bilden, womit mindestens der Gebietsfokus angesprochen wird. Die Frage, was unter „örtlichen Potenzialen" zu verstehen ist, bleibt an dieser Stelle offen. Jedoch kann interpretiert werden, dass es sich nicht nur um materielle, sondern auch um menschliche Potenziale handelt, die hier einbezogen werden sollen. Somit wären integrierte Handlungskonzepte unter anderem Grundlagen für die Aktivierung und Beteiligung der Gebiets-Bevölkerungen und anderer lokaler Akteure/innen.

3. Ausführungen zu Integrierten Handlungskonzepte in den Förderrichtlinien der Länder

Der Passus „Näheres bestimmen die Förderungsrichtlinien der Länder" in Art. 4 (4) der Verwaltungsvereinbarung findet in eben diesen Ländern einen sehr unterschiedlichen Niederschlag: Während fünf Bundesländer die Ausführungen der Verwaltungsvereinbarung zu integrierten Handlungskonzepten kommentarlos übernommen haben (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen), finden sich in vier weiteren Bundesländern zumindest ergänzende Anforderungen zu Inhalt und Verfahren (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern). In Sachsen-Anhalt gilt dies für diejenigen Programm-Gebiete, die gleichzeitig durch die Landesinitiative URBAN 21 gefördert werden (vgl. Difu 2003, S. 76).

Explizite detaillierte Ausführungen dessen, was unter integrierten Handlungskonzepten zu verstehen sei, bis hin zu konkreten Vorgaben, finden sich in den Richtlinien und Programminformationen Bayerns, Hamburgs, Hessens, Nordrhein-Westfalens, des Saarlands und Sachsens. Darin werden unter anderem die Erarbeitung und Vorlage integrierter Handlungskonzepte als Fördervoraussetzung definiert (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland), eine Leitbildfunktion der Konzepte erwartet (Bayern, Hamburg, Hessen), Mindestanforderungen an die Bestandteile integrierter Handlungskonzepte – z.B. Leitziele, Handlungsfelder, Entwicklungsstrategien, Maßnahmen – formuliert (Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen), eine detaillierte Gebietsauswahl unter anderem auf Basis einer Stärken-Schwächen-/Problem-Potenzial-Analyse verlangt (Sachsen), die breite Mitwirkung der Quartiersbevölkerung und anderer lokaler Akteure/innen bei der Konzepterstellung betont (Bayern, Hessen, Sachsen) oder Fortschreibung(sfähigkeit) eingefordert (Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen). In den Richtlinien bzw. Programminformationen Hessens, Nordrhein-Westfalens und Sachsens finden sich darüber hinaus vergleichsweise detaillierte Angaben zu Management- und Organisationsformen, die sich aus der Perspektive des jeweiligen Landes für die Erstellung und Fortschreibung integrierter Handlungskonzepte eignen und daher zu erproben sind (vgl. Difu 2003, S. 76ff.).

Insgesamt zeichnen sich also die Vorgaben der am Programm Soziale Stadt teilnehmenden Bundesländer zu integrierten Handlungskonzepten durch unterschiedliche Regelungstiefen und eine breite Vielfalt an Detailangaben aus.

4. Programmbegleitung durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu): Status Quo integrierter Handlungskonzepte in den Programm-Gebieten der Sozialen Stadt

Zwar ist die Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte mehr oder weniger explizite Fördervoraussetzung – wie dargestellt, teilweise auch mit konkreten Hinweisen auf Funktion und Beschaffenheit der Konzepte –, doch reichen diese Vorgaben für eine detaillierte Umsetzung offensichtlich nicht aus. Zumindest während der ersten beiden Jahre der Programmumsetzung gab es in den meisten Programm-Gebieten kaum konkretere Vorstellungen über Form und Verfahren der Konzepterstellung (vgl. Difu 2003, S. 75). Dies spiegelte sich unter anderem im „Verbreitungsgrad" integrierter Handlungskonzepte zum Zeitpunkt einer Difu-Befragung wieder, die im Jahr 2002 in den Programm-Gebieten durchgeführt worden war . Die Befragungsergebnisse wurden durch qualitative Aussagen aus den Berichten der „Programm-Begleitungen-vor-Ort" in den 16 Modellgebieten bestätigt oder relativiert. So lagen integrierte Handlungskonzepte Mitte des Jahres 2002 erst in sieben Bundesländern für alle Gebiete vor oder befanden sich dort in der Erarbeitungsphase (Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Saar-

land, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen). Bundesweit zeigte sich, dass zum Zeitpunkt der Befragung erst 63% der Programm-Gebiete ein integriertes Handlungskonzept vorgelegt hatten. Weitere 21% gaben an, sich in der Erarbeitungsphase zu befinden, und für immerhin 13% galt weder das eine noch das andere. Für die Modell-Gebiete fiel die Relation ähnlich aus: hier waren bis Mitte 2002 in elf der 16 Gebiete integrierte Handlungskonzepte erarbeitet worden (Difu 2003, S. 78f.)

Auch die Frage, welche Elemente ein integriertes Handlungskonzept beinhalten soll, wird in den Gebieten teilweise sehr unterschiedlich beantwortet. Fasst man dazu die Ergebnisse der Programm-Begleitungen-vor-Ort, die Kernaussagen von Fachdiskussionen zum Thema, sowie die Angaben zu integrierten Handlungskonzepten in Länderrichtlinien und -informationen zusammen, kristallisieren sich jedoch einige grundlegende Bausteine eines qualitätsvollen integrierten Handlungskonzeptes heraus (Difu 2003, S. 80ff.):

- Identifizierung von Problemen und Potenzialen sowie Klärung von Handlungsbedarfen (unter anderem als Grundlage einer fundierten und begründeten Gebietsauswahl im gesamtstädtischen Kontext);
- Formulierung von Leitvorstellungen/Leitbildern und Zielen sowie daraus abgeleiteten Maßnahmen und Projekten (bei Einbettung in ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept);
- Organisatorische Überlegungen zur Programmumsetzung (unter anderem Vorstellung geeigneter Management- und Organisationsformen; Ausführungen zu Strategien zur Ressourcen-Bündelung, Aktivierung und Beteiligung der Quartiersbevölkerung, Öffentlichkeitsarbeit; Kosten- und Finanzierungsübersicht);
- Evaluierung der Programmumsetzung (z.B. begleitende Prozess-Evaluierung, kontinuierliches Stadt(teil)-Monitoring);
- Entwicklung von Verstetigungs-Strategien.

Für einen Großteil der an der Befragung beteiligten Programm-Gebiete wurde angegeben, dass diese Bausteine tatsächlich Elemente der jeweiligen integrierten Handlungskonzepte waren bzw. sind – eine Ausnahme bildete der Bereich Evaluierung/Monitoring (Difu 2003, S. 89). Ein ähnlich positives Bild ergibt sich, wenn man die möglichst gleichberechtigte Berücksichtigung der für ein integratives Handlungskonzept notwendigen inhaltlichen Handlungsfelder aus den Bereichen Städtebau, Soziales, Wirtschaft, Kultur und Umwelt in den Konzepten betrachtet (Angabe der häufigsten Nennungen bei n=187; Mehrfachnennungen waren möglich; vgl. Difu 2003, 83f):

Wohnumfeld / Öffentlicher Raum / Sicherheit	155
Soziale Aktivitäten / Soziale Infrastruktur	153
Image und Öffentlichkeitsarbeit	148
Kinder- und Jugendhilfe	147
Sport und Freizeit	142
Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Gruppen	140
Schulen und Bildung im Stadtteil	137
Beschäftigung	135
Stadtteilkultur	135
Verkehr	131
Qualifizierung und Ausbildung	130
Lokaler Wohnungsmarkt / Wohnungswirtschaft	126
Familienhilfe	107
Umwelt	106
Seniorenhilfe	104
Wertschöpfung im Gebiet	87
Beteiligung, Empowerment	77
Gesundheit	73
Prozess- und Ergebnisevaluation	63
Monitoring	49
Sonstige	10

Dabei fällt auf, dass baulich-städtebauliche, kulturelle und – im weitesten Sinne – soziale Themenbereiche, aber auch die Bereiche Bildung und Beschäftigung gleichermaßen an vorderen Positionen stehen, es sich also zumindest von der Form her größtenteils tatsächlich um integrierte Konzepte handelt. Allerdings beklagen einige Länder das rein additive Auflisten dieser Handlungsfelder (vgl. Difu 2003, S. 84f.), die nicht erkennbar in eine kohärente Strategie eingebaut zu sein scheinen – dies wiederum widerspräche dem integrativen Charakter.

Mit Blick auf den Prozess der Konzepterstellung müssen wieder die eingangs konstatierten Unsicherheiten aufgerufen werden. Da die Verwaltungsvereinbarung offen lässt, wann ein integriertes Handlungskonzept im Laufe der Programmumsetzung erarbeitet werden soll – die Vereinbarung beschränkt sich hier auf den Terminus „maßnahmebegleitend“ (VV 2005 Art. 4 [3]), bleiben den am Programm beteiligten Kommunen im Wesentlichen zwei Verfahrensmöglichkeiten mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen: Das Konzept kann bereits im Vorfeld von Verwaltungsseite erstellt werden und liegt damit zu Beginn der Programmumsetzung vor. Dadurch kann der gesamte Prozess zwar zielgerichtet anlaufen (was unter anderem die rasche Realisierung von „Schlüsselprojekten“ und damit erste Akzentsetzungen ermöglicht),

muss dann aber in Richtung Beteiligung geöffnet werden, damit es nicht beim reinen top-down-Konzept bleibt. Bei der zweiten Möglichkeit wird das integrierte Handlungskonzept erst im Laufe der Programmumsetzung erarbeitet. Dadurch ist es von Anfang an offen und bietet von vornherein Beteiligungsmöglichkeiten. Allerdings entwickelt sich der Umsetzungsprozess erst allmählich und läuft mitunter Gefahr, an manchen Stellen beliebig zu wirken. Auf jeden Fall gehen mit beiden Vorgehensweisen unterschiedliche Gewichtungen von top-down- und bottom-up-Strategien einher (Difu 2003, S. 86ff.). Nach Erkenntnissen der Programm-Begleitung des Difu hat sich das Verhältnis beider Vorgehensweisen zueinander während der ersten Jahre der Programmumsetzung (1999-2001) von der Dominanz bereits „vorgefertigter" integrierter Handlungskonzepte in Richtung Ausgeglichenheit beider Varianten entwickelt (Difu 2003, S. 88).

Die Federführung für die Erstellung, Abstimmung und Fortschreibung integrierter Handlungskonzepte liegt nach den Ergebnissen der Difu-Befragung in mehr als der Hälfte der Fälle in jenen Verwaltungsbereichen, die „klassischerweise" mit Stadt(teil)erneuerung zu tun haben: Planen, Bauen, Verkehr. Hier muss darauf geachtet werden, dass zumindest auch die sozialen Belange der Quartiersentwicklung gleichberechtigt berücksichtigt werden. Als eine Möglichkeit bietet sich eine geteilte Federführung beider Bereiche im Rahmen einer „Tandemlösung" an (vgl. Difu 2003, S. 89), wie sie gegenwärtig allerdings für nur wenige Gebiete praktiziert wird.

Im Hinblick auf kooperative Prozesse bei der Erarbeitung integrativer Handlungskonzepte – Einbeziehung von Vertretern/innen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, der Träger sowie der Quartiersbevölkerung auf Verwaltungs- und Quartiersebene sowie „dazwischen" im intermediären Bereich (vgl. zum „3-Ebenen-Modell" von Quartiermanagement: Difu 2003, S. 170-191) – zeigen sich insbesondere fünf Punkte, die noch auf Verbesserungsmöglichkeiten hinweisen (vgl. Difu 2003, S. 90ff):

- Die notwendigen Abstimmungs- und Beteiligungsprozesse werden in einigen Fällen als personell und zeitlich zu aufwändig betrachtet.
- Oftmals sind nicht alle relevanten Fachbereiche vertreten (z.B. Wirtschaft, Kultur, Umwelt, Bildung, Finanzen, Gesundheit).
- Nicht immer sind die Teilnehmer/innen ressortübergreifender Gremien mit den notwendigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet.
- Die Mitwirkung verwaltungsexterner Akteure ist insbesondere in den Bereichen (lokale) Wirtschaft und Arbeitsverwaltung oftmals unzureichend.
- Bei der Beteiligung der Quartiersbevölkerung wird vielfach die schlechte Erreichbarkeit bisher nicht organisierter Bevölkerungsgruppen beklagt.

Zusammenfassend erweisen sich integrierte Handlungskonzepte aus der Perspektive der Programm-Begleitung durch das Difu als „Entscheidungshilfe und Controllingkomponente für die Mittel vergebende Landesinstanz" (Difu 2003, S. 95). Auf kommunaler Ebene ist es in erster Linie ein „Orientierungsrahmen für die Steuerung der Programmumsetzung" (ebenda), was sich insbesondere auf Projektentwicklung und -realisierung, Mittel-Bündelung sowie Transparenz über Stadtteilentwicklung bezieht. Weiter haben integrierte Handlungskonzepte die Funktion einer „Plattform für die Verständigung der Beteiligten" zu allen Belangen der Programmumsetzung. Auch sollen sie „Grundlage für Vertrauensbildung und Planungssicherheit" sowie „verlässliche Basis für den Mitteleinsatz aller betroffenen Behörden sowie privater Investoren" sein (ebenda). Schließlich stellt ein integriertes Handlungskonzept aus Sicht des Difu einen „'Prüfstein' für die Effizienz von Verwaltungsmodernisierung" dar (ebenda).

Im Zuge der Programm-Begleitung ist allerdings auch deutlich geworden, dass es sich bei integrierten Handlungskonzepten um ein Instrument handelt, welches sich noch (immer) im Entwicklungsstadium befindet und eine große Spannbreite an Variationen aufzeigt: „von der Übernahme wenig aktueller Ergebnisse aus vorbereitenden Untersuchungen [...] über städtebaulich dominierte und sozial angereicherte Rahmenpläne, bis zu umfassenden integrativen Konzepten auf Basis neuer gesamtstädtischer kleinräumiger Analysen mit ausgearbeiteten Leitvorstellungen und detaillierten Vorschlägen zur Umsetzung" (Difu 2003, S. 97). Ebenso unterschiedlich ist der Grad der Einbeziehung der Quartiersbevölkerung und anderer lokaler Akteure in die Konzepterstellung und -fortschreibung. Hier kommt das Difu zu dem Schluss: „Als Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg von integrierten Handlungskonzepten – und zwar gleichermaßen für deren Erarbeitung, Abstimmung und Fortschreibung – erweist sich, die Akteure vor Ort wirklich zusammenzubringen, sie in der Sache zu vernetzen" (ebenda). Die Qualität integrierter Handlungskonzepte hängt also in starkem Maße von der Einrichtung leistungsstarker Management- und Organisationsformen ab (Quartiermanagement auf Verwaltungs- und Gebietsebene sowie im intermediären Bereich).

5. Anmerkungen zu Integrierten Handlungskonzepten in der Zwischenevaluierung zum Programm Soziale Stadt

Auch in der Zwischenevaluierung zur Sozialen Stadt werden integrierte Handlungskonzepte prinzipiell als Kernelemente der Programmumsetzung herausgestellt. Dabei sehen die Evaluierenden jedoch bereits auf der übergeordneten Ebene von Programminformationen und Programm-Begleitung widersprüchliche Anforderungen an dieses Instrument: So sollen integrierte Handlungskonzepte einerseits die Rolle von Orientierungsrahmen für den Prozess der Programmumsetzung übernehmen, andererseits aber im Idealfall erst im Prozessverlauf selbst entwickelt werden. Ebenfalls ambivalent sei die Forderung, möglichst alle relevanten Akteure und deren Strategien einzubeziehen – also ein Höchstmaß an Komplexität zu erzeugen –, bei der Konzeptdarstellung aber gleichzeitig auf Allgemeinverständlichkeit und Prägnanz abzuzielen. Auch widersprechen sich aus der Perspektive der Evaluierenden die Forderungen nach Offenheit bzw. Flexibilität und der Anspruch an integrierte Handlungskonzepte, eine verbindliche Planungsgrundlage sowie Basis für teilweise mehrjährige Mittelbewilligungen darzustellen. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass ein hoher Grad von Beteiligung „von unten" nur bedingt mit der Einbettung des Programms Soziale Stadt in die Spezifik der Städtebauförderung und anderer Förderinstrumente mit ihren je eigenen Förderlogiken, Regeln der Mittelbereitstellung, Förderzeiträumen etc. in Einklang zu bringen ist (vgl. BBR/IfS 2004, S. 84f.).

Für die konkrete Umsetzungspraxis wird im Evaluationsbericht konstatiert, dass die Ergebnisse quantitativer Erhebungen zu Form, Verfahren und inhaltlichen Punkten integrierter Handlungskonzepte (vgl. vorherigen Abschnitt) zwar ein durchaus positives Bild insbesondere der Verbreitung der Konzepte in den Programm-Gebieten zeichnen, nach qualitativer Analyse der Konzepte in den Fallbeispiel-Städten für die Evaluations-Studie aber dennoch einige gravierende Kritikpunkte zu berücksichtigen seien (vgl. BBR/IfS 2004, S. 85f.):

- Einige integrierte Handlungskonzepte sind lediglich erarbeitet worden, um die Programmauflagen zu erfüllen, sie haben daher eine nur geringe Relevanz für die tatsächliche Programmumsetzung.
- Oftmals findet Beteiligung bei der Erarbeitung der integrierten Handlungskonzepte lediglich pro forma statt, da die Ziele der Stadtteilentwicklung bereits im Vorfeld feststehen.
- In vielen Fällen ist die Gebietsauswahl nicht im gesamtstädtischen Zusammenhang erfolgt.
- Häufig fehlt ein aus dem Gebiet heraus entwickeltes Leitbild, und an dieser Stelle beschränken sich integrierte Handlungskonzepte auf bloße Problembeschreibungen und entsprechend gegenübergestellte Zielformulierungen.
- Einige Konzepte bestehen lediglich aus additiven Projektideen, um möglichst alle (vorgegebenen) Handlungsfelder zu bedienen. Dies lässt noch keine kohärente, prozessorientierte Strategie erkennen.
- Häufig fehlt die Darstellung der integrativen Vernetzung unterschiedlicher Verwaltungsressorts.

Bei allen Unzulänglichkeiten und auch kritikwürdigen Punkten am gegenwärtigen Umgang mit integrierten Handlungskonzepten im Rahmen der Umsetzung des Programms Soziale Stadt kommt die Evaluations-Studie doch zu einem positiven Schluss, der angesichts der Neuartigkeit, der Komplexität und der noch immer vergleichsweise kurzen Laufzeit des Programms nicht oft genug betont werden kann: „Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die Konzepte insofern einen Gewinn für die Quartiersentwicklung darstellen, als sie den Blick über die bauliche und städtebauliche Intervention auf die sozialen Prozesse lenken und ein mehrdimensionales Zielesystem für die Quartiersentwicklung aufzeigen" (BBR/IfS 2004, S. 86). Dennoch werden in der Evaluations-Studie auch Ansätze für Verbesserungen genannt (Ebenda, S. 87ff.). Beispiele sind:

- Die Gebietsauswahl und die Entwicklung von „Leitvorstellungen für das Quartier" müssen im gesamtstädtischen Kontext erfolgen. Grundlage ist unter anderem eine „fundierte" Problem- und Potenzialanalyse.
- An der Identifizierung von Problemen und Potenzialen des Gebiets sowie bei der Entwicklung von Zielen und Handlungsfeldern für die Quartiersentwicklung sollten Vertreter/innen der Verwaltung, externe Akteure und die lokale Bevölkerung beteiligt sein.
- „Handlungsfelder sollten sich aus den Zieldefinitionen und diese wiederum aus der Problemdiagnose herleiten, sodass ein ‚roter Faden' erkennbar ist" (BBR/IfS 2004, S. 87). Auf eine schematische „Bedienung" externer Vorgaben muss verzichtet werden.
- Bei der Gebietsanalyse sollten (städte)-bauliche und soziale Aspekte eine gleichberechtigte Rolle spielen.
- Die integrierten Handlungskonzepte sollten eine kohärente Gebiets-Strategie wiederspiegeln.

- Strategien zur Aktivierung und Beteiligung insbesondere der Quartiersbevölkerung sollten Bestandteil integrierter Handlungskonzepte sein.
- Das Verfahren der Weiterentwicklung integrierter Handlungskonzepte muss offen für Beteiligung bleiben. Die Fortschreibung inhaltlicher Handlungsfelder sollte jährlich, die Fortschreibung strategischer Handlungsfelder etwa alle drei Jahre erfolgen.

Angesichts des vermissten integrativen Charakters vieler Konzepte – sowohl in Bezug auf die Kohärenz der Strategien als auch auf kooperative Verfahren – kann die Forderung nach stärkeren Qualitätskriterien und deren Überprüfung durch die Programmgeber diskutiert werden. In diese Richtung gehen auch zwei Empfehlungen im Evaluationsbericht: „Die Integrierten Handlungskonzepte sollten Konsistenz hinsichtlich der Probleme, Ziele und Handlungsfelder aufweisen und festgelegte Qualitätskriterien erfüllen“ und: „Für die Integrierten Handlungskonzepte sollte der Nachweis erbracht werden, dass sie in einer ressortübergreifenden Kooperation erarbeitet worden sind“ (BBR/IfS 2003, S. 205). Es müsste also darum gehen, dass die Programmrichtlinien nach wie vor ein Höchstmaß an Möglichkeiten zur flexiblen Anpassung der Konzepte an das jeweilige Programmgebiet eröffnen, gleichzeitig jedoch umfassendere und verbindlichere Mindeststandards zur Qualitätssicherung im Sinne der intendierten Programmziele setzen.

Quellen

ARGEBAU – Ausschuss für Bauwesen und Städtebau und Ausschuss für Wohnungswesen: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“. Zweite Fassung, Stand 1. März 2000, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Programmgrundlagen. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 3, Berlin 2000.

BBR/IfS – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.): Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Bearbeiter: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS).Berlin 2004.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Strategien für die Soziale Stadt. Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung. Berlin 2003.

VV – Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2005) vom 13. Januar 2005 / 5. April 2005 (Online), http://www.bmvbw.de/impressum

Dipl.-Geogr. Thomas Franke
Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Berlin
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
Telefon: 030/39001107
e-mail: franke@difu.de