

Manfred Rolfes und Jan Lorenz Wilhelm

## Politische Steuerung und Zielperspektiven einer sozial-integrativen Stadtentwicklung im Bundesland Brandenburg

### *Political governance and goal perspectives of a socially integrative urban development in the state of Brandenburg*

#### Zusammenfassung

Kommunale, regionale oder nationale Stadtpolitik ist in der Regel sehr stark auf die Gestaltung zukünftiger Entwicklungen und die Implementierung neuer, zusätzlicher Maßnahmen ausgerichtet. Ein strukturierter, reflektierter Blick zurück auf die Ergebnisse politischen Handelns erfolgt eher selten. Entweder besteht keine Möglichkeit, Evaluationen systematisch und methodisch sicher durchzuführen, oder es bleibt keine Zeit, deren Ergebnisse bewusst zur Kenntnis zu nehmen und in die weiteren Programmumsetzungen oder -fortsetzungen zu integrieren. Dieser Beitrag möchte daher auf der Grundlage empirischer Analysen im Land Brandenburg der Frage nachgehen, welche Konsequenzen sich gerade im Hinblick auf die neuen Steuerungsformen aus der Analyse und Evaluation sozial-integrativer Stadtentwicklungsprogramme ableiten lassen.

#### Summary

*Urban policies – no matter whether on a communal, regional or national level – are characterized by forward-looking, forward-planning procedures. Self-critical reflections on the effects or the efficiency of already implemented policies are in general speaking not very common. Two reasons are often mentioned. On the one hand profound methodical problems can make evaluations of urban policies very complicated. On the other hand if there do exist evaluation-reports they are often left out of consideration for the ongoing planning of new urban policies for lack of time. Based on empirical studies and evaluations in the state of Brandenburg this article wants to discuss consequences for the control and management of integrated urban developing policies.*

### 1 Sozial-integrative Stadtentwicklung

In der deutschen Stadtentwicklung dominieren derzeit zwei Problemaspekte, die europäische, nationale und länderbezogene Förderprogramme in den Fokus genommen haben:

Zum einen ist dies die Schrumpfung zahlreicher Städte durch Suburbanisierungsprozesse und sinkende Geburtenraten sowie durch den gleichzeitigen Rückgang oder Abbau insbesondere von industriellen und gewerblichen Arbeitsplätzen und der damit verbundenen

Abwanderung der Bevölkerung. Damit einher geht oftmals der Verlust von Infrastrukturangeboten, Kaufkraft und lokalem Entwicklungspotenzial. Davon betroffen sind zahlreiche Städte in den neuen Bundesländern sowie den altindustrialisierten Regionen der alten Bundesländer.<sup>1</sup> Mit den Programmen Stadtumbau Ost und Stadtumbau West finanziert der Bund vor allem die in Folge der demographischen Entleerung notwendigen Beseitigungen von Wohnungsleerständen.

Der zweite Problemaspekt – der vielerorts direkt mit dem ersten zusammenhängt – betrifft die Konzentration sozialer und ökonomischer Problemlagen in bestimmten Stadtquartieren. Hierauf wird mit einer aktivierenden und integrativen Stadtentwicklungspolitik reagiert.<sup>2</sup> Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt“ und vergleichbare Länderprogramme unterstützen als quartiers- oder gebietsbezogene Ansätze Interventionen zur sozialen, ökonomischen und infrastrukturellen Aufwertung sozial benachteiligter oder benachteiligender Stadtteile.

Quartiersbezogene Ansätze der Stadtentwicklung sind keine Neuerscheinungen der 1990er Jahre. Anknüpfungspunkte lassen sich in der Bundesrepublik Deutschland bereits in den 1960er Jahren finden. Allerdings legten in der Frühphase die entsprechenden städtebaulichen Förderinstrumente einen Schwerpunkt auf die Verbesserung der baulichen Infrastruktur. Erst allmählich erfolgte dann als Lerneffekt aus konfliktreichen Flächen- und Altbausaniierungen eine stärkere Partizipation der Quartiersbevölkerung und schließlich eine immer umfassendere Integration wohnungs-, sozial-, beschäftigungs- und strukturpolitischer Maßnahmen.<sup>3</sup> Europaweit beförderten die seit den 1980er Jahren im Kontext von Arbeitslosigkeit, Zuwanderung und Armut auftretenden Marginalisierungen sowie soziale und ethnische Segregationen die Implementierung und Etablierung integrativer und ganzheitlicher Stadtentwicklungsansätze. So wurden u. a. in den Niederlanden, Frankreich, Spanien und Großbritannien integrative Ansätze entwickelt und erprobt, um auf der Quartiersebene den sozio-ökonomischen und sozialräumlichen Polarisierungen zu begegnen.<sup>4</sup> Auch in Deutschland sind – zunächst auf Länderebene – integrierte Stadt(teil)entwicklungsprogramme aufgelegt worden, insbesondere in Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Hessen, Bremen und Berlin. 1999 folgte dann die Einrichtung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“.<sup>5</sup> Die Europäische Union betreibt seit 1994 die explizite Förderung einer innovativen und integrativen Stadtentwicklung mit den Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und URBAN II.

Die sozial-integrative Stadtentwicklung in Deutschland ist durch einen expliziten Zielgruppenbezug gekennzeichnet, der insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Stadtteilen im Blick hat. Dies sind in der Regel von Armut oder Arbeitslosigkeit betroffene Gruppen und (vorwiegend in den alten Ländern) Personen mit einem Migrationshintergrund. Mit Hilfe aktivierender, partizipativer Planungsverfahren wird versucht, die Bürger systematisch in die

Entwicklungsprozesse einzubeziehen. Darüber hinaus sollen das Bürgerengagement gestärkt und zivilgesellschaftliche Potenziale geweckt werden.<sup>6</sup>

Eine sozial-integrierte Stadtentwicklung erfordert und unterstützt den Einsatz spezifischer Steuerungsformen in der Stadtentwicklungspolitik. Dazu zählt unter anderem, dass in solchen Handlungsfeldern, die für eine positive Quartiersentwicklung als besonders wichtig angesehen werden (z. B. Bildung, Qualifizierung, Beschäftigungsförderung, Imagebildung, Infrastrukturförderung), strategische Allianzen gebildet werden sollen. Integrierte Stadtentwicklung verlangt somit von den kommunalen Dienststellen und Fachplanungen bei der Aufgabenbewältigung eine stärkere Querschnittsorientierung. Dies ist verbunden mit einem zunehmenden Kooperations- und Koordinierungsaufwand. Denn neben öffentlichen Institutionen und Verwaltungen sind an den integrierten quartierbezogenen Handlungsstrategien sowie an deren Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen in der Regel weitere Akteure aktiv beteiligt (Bürgerschaft, soziale Institutionen, Vereine, Wirtschaftsunternehmen, Sanierungsträger, Sozialplanung, Consulting-Büros). Darüber hinaus erwachsen aus der stärkeren Projektorientierung der integrierten Programmansätze neue Anforderungen an das Management dieser Programme. Die Programmstrategien und -umsetzungen sollen flexibler an gewonnene Projekterfahrungen und veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Systematische und regelmäßige Bewertungen von Projektrealisierungen und Quartiersentwicklungen gewinnen an Bedeutung. Dieses gemeinschaftliche Handeln im Kontext integrierter Stadtentwicklung trägt somit zahlreiche Elemente einer Urban Governance.<sup>7</sup>

## 2 Herausforderungen und Forschungsfragen

Die mit integrierten Stadtentwicklungsprogrammen und sozialer Stadtentwicklung in Zusammenhang stehenden Herausforderungen an politische Steuerungsprozesse wurden bereits in der Startphase des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ thematisiert und diskutiert.<sup>8</sup> Die Diskussionen über die Formen und Modelle politischer Steuerung oder den Grad der Beeinflussbarkeit von Stadtentwicklungsprozessen gingen in der Regel davon aus, dass eine systematische Vernetzung der (kommunal-)politischen Handlungsfelder erforderlich ist, um diesen komplexen Problemlagen und Anforderungen gerecht zu werden.<sup>9</sup> Diese querschnittsorientierten und stadtteilbezogenen Interventionsformen erfordern insbesondere vertikale und horizontale Kooperations- und Entscheidungslinien. Aber gerade diese Management- und Kooperationsprozesse müssen sowohl in den Kommunen als auch auf

den übergeordneten und überregionalen politischen Ebenen zunächst noch erprobt und etabliert werden.<sup>10</sup>

In den bisherigen zahlreichen Analysen und Evaluationen zu integrierten Stadtentwicklungsprogrammen auf Landes- und Bundesebene standen vornehmlich die inhaltliche Ausgestaltung sowie die räumliche Abgrenzung der Programme im Analysefokus.<sup>11</sup> Evaluationsergebnisse zur Organisation und Umsetzung der politischen Steuerung dieser integrierten Förderprogramme auf kommunaler und Landesebene treten demgegenüber eher in den Hintergrund. Fast alle Evaluationen attestieren dennoch erhebliche Defizite bei der Programm- und Projektsteuerung. Für das Programm „Soziale Stadt“ zeigt die Zwischenevaluation auf Bundesebene, dass nur wenige Bundesländer erfolgreiche Querschnittsstrukturen etabliert haben. Das Programm wird in erster Linie als städtebauliches Förderprogramm aufgefasst und dementsprechend häufig von Bau- und Planungsabteilungen koordiniert.<sup>12</sup> Ein gebietsbezogener Aufbau von Verwaltungsstrukturen oder ein systematischer Erfahrungsaustausch der Akteure aus den verschiedenen Verwaltungsressorts ist eher die Ausnahme.<sup>13</sup>

Dies zeigen auch die Evaluationen sozial-integrativer Stadtentwicklungsprogramme einzelner Bundesländer. Zwar existieren in den Kommunen überwiegend gut funktionierende Lenkungsgruppen. Eine breite, systematische und dauerhafte Kooperation der beteiligten Verwaltungsressorts und eine strukturierte Ressourcenbündelung ist jedoch eher die Ausnahme. Diese funktioniert personen- oder projektbezogen, aber nur so lange, wie Mittel zur Verfügung stehen und verausgabt werden können.<sup>14</sup> Auch die traditionellen, sektoralen Verwaltungsstrukturen behindern oftmals eine Intensivierung und Verstetigung der kooperativen Steuerung integrierter Stadtentwicklung.<sup>15</sup> Dieses sektorale Denken spiegelt sich auch in den integrierten Handlungskonzepten wider. Sie könnten zwar als kooperative Handlungsanleitung und als Steuerungsfahrplan einer integrierten Stadtentwicklung verstanden werden. Tatsächlich sind sie aber, so die Evaluationsergebnisse, eher additiv und summarisch.<sup>16</sup> Angesichts dieser Ergebnisse verwundert es nicht, dass die Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Programms „Soziale Stadt“ in ihrer Stellungnahme für die Zukunft eine Verbesserung der vertikalen und horizontalen Kooperationsstrukturen fordert und den Lerncharakter des Programms betont.<sup>17</sup>

Neben diesen skizzierten Problemlagen im steuerungs- und organisationsbezogenen Aktionsbereich integrierter Stadtentwicklung können am Beispiel des Quartiersmanagements weiterbestehende offene Fragen verdeutlicht werden. Da die Bearbeitung und

Bekämpfung sozialräumlicher Problemlagen und die Implementierung entsprechender Programme und Maßnahmen an der Quartiers- bzw. Stadtteilebene ansetzt, scheint eine stadtteilbezogene Bündelung der Aktivitäten – ein stadtteilbezogenes Management – unabdingbar. Aber wie und wodurch zeichnet sich ein gutes Management aus?

In der Fachdiskussion existiert im Hinblick auf das Quartiersmanagement kein einheitliches Begriffs- und Aufgabenverständnis.<sup>18</sup> Der Interpretationsspielraum reicht von einem sehr begrenzten Verständnis, wonach Quartiersmanagement lediglich das Betreuen des Stadtteilbüros beinhaltet, bis zu der Auffassung, Quartiersmanagement sei das zentrale, kommunale Initiierungs-, Steuerungs- und Entscheidungsinstrument zur Entwicklung benachteiligter Stadtteile. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass sich das heutige Verständnis von Stadtteilentwicklung, Quartiers- und Stadtteilmanagement aus den sehr heterogenen Erfahrungen der stadtteilorientierten Entwicklungsarbeit der vergangenen Jahrzehnte speist. Zum Zweiten rührt ein uneinheitliches und teilweise widersprüchliches Begriffsverständnis von Quartiers- oder Stadtteilmanagement auch daher, dass die aktuellen integrierten Stadtteilentwicklungsprogramme vielerorts immer noch als neuartig aufgefasst werden, oft ein experimenteller Charakter bei der Umsetzung im Vordergrund steht und das Stadtteilmanagement dementsprechend je nach Handlungskontext mit unterschiedlichen Bedeutungen aufgeladen wird.<sup>19</sup>

Fragen nach konkreten Managementkonzepten oder -praktiken geraten in den Diskussionen über integrierte Stadtentwicklungsprogramme in der Regel in den Hintergrund. Diesbezüglich besteht weiterer Forschungsbedarf. Wie können die Programmverantwortlichen Lernprozesse initiieren und den Programmalltag besser organisieren? Aus den politischen Steuerungserfahrungen der Programme gilt es, weitere Ansatzpunkte für Orientierungshilfen, sinnvolle Veränderungen, notwendige Akzentverlagerungen oder umfassendere Interventionen zur Optimierung der Programm-/Projektabläufe abzuleiten.

### **3 Steuerung integrierter Förderprogramme im Land Brandenburg**

Im Zeitraum von 2004 bis 2006 wurden von der Universität Potsdam in Kooperation mit dem Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg zwei Forschungsprojekte durchgeführt. Im Fokus stand eine Management- und Organisationsanalyse der drei implementierten Stadt(teil)entwicklungsprogramme im Land Brandenburg. Die Forschungs-

projekte sollten Aufschluss über den oben skizzierten Forschungsbedarf liefern. Es galt somit zu analysieren, inwieweit sich Steuerungsstrategien der Programmumsetzung auf Landes- und kommunaler Ebene bewährt haben oder Modifikationsbedarf erkennen lassen.

Die Analysen umfassten alle Maßstabs- und Handlungsebenen. Im Zentrum standen neben den horizontalen, querschnittsbezogenen Kooperationen und Kommunikationen insbesondere auch vertikale Informations- und Kommunikationsflüsse zwischen den beteiligten politisch-administrativen Ebenen (z. B. Landesministerien, Bewilligungsbehörden und Kommunen). Neben einer Auswertung von Dokumenten, Projekt-, Evaluationsberichten und Halbzeitbewertungen<sup>20</sup> wurden ca. 50 Expertengespräche auf unterschiedlichen Planungs-, Handlungs- und Entscheidungsebenen durchgeführt.<sup>21</sup> Diese lieferten einerseits wesentliche Informationen zu den praktizierten (insbesondere auch informellen) Steuerungsmechanismen und ermöglichten darüber hinaus die Erfassung kritischer Reflexionen der Programmabläufe durch die Programmteilnehmer. Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Forschungsprojekte dargestellt.

### 3.1 Die drei integrierten Stadtentwicklungsprogramme

Im Land Brandenburg gibt es in insgesamt 21 Städten 30 Programmgebiete zur integrierten Förderung oder Aufwertung benachteiligter Stadtteile. Die Förderungen erfolgen auf der Grundlage des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, der Handlungsinitiative „Zukunft im Stadtteil – ZiS 2000“ des Landes Brandenburg sowie der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II. Weitere Bund-Länder-Programme zur Stadtentwicklung im Land Brandenburg sind zum Beispiel der Stadtumbau Ost oder städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Diese und weitere Förderprogramme orientieren sich allerdings ausschließlich auf städtebauliche Problemlagen und Sanierungsaufgaben und wurden deshalb in diesem Untersuchungskontext nicht berücksichtigt.

Im Land Brandenburg kommt das *Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“* vor allem in Großwohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre zum Einsatz. Die finanzielle Ausstattung des Programms ist im Vergleich zu anderen Stadtentwicklungsprogrammen gering. Brandenburg erhielt für das Jahr 2005 ca. 2,5 Mio. € Bundesmittel (zum Vergleich: Stadtumbau Ost Brandenburg 2005: 23,4 Mio. €). Die Mittel werden zu je einem weiteren Drittel durch das Land sowie die Kommune ergänzt. Das Landesamt für Bauen und Verkehr

(LBV) übernimmt als Antrags- und Bewilligungsbehörde die Programmsteuerung.

Das Programm *„Zukunft im Stadtteil – ZiS 2000“* ist ein auf Landesebene konzipiertes Stadtteilentwicklungsprogramm, das inhaltlich und konzeptionell eng an das Bund-Länder-Programm *„Soziale Stadt“* angelehnt ist. Im Land Brandenburg werden mit dem Programm ZiS insbesondere innerstädtische Quartiere in ihrer zentralörtlichen Funktion gefördert. Es wird überwiegend mit Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert. Die Fördersumme für alle 16 Brandenburger ZiS-Gebiete beträgt jährlich ca. 18,3 Mio. € (für die gesamte Laufzeit 110 Mio. €). Die Förderung erfolgt mit maximal 75 % durch Mittel der Strukturfonds. Der Landesanteil beträgt maximal 5 % und der kommunale Eigenanteil in der Regel 20 %.

Die EU-Gemeinschaftsinitiative *URBAN II* ist ein europaweites Programm zur Erneuerung problembelasteter Städte bzw. Stadtteile und wird in Brandenburg in der Stadt Luckenwalde umgesetzt. Die Förderfähigkeit begründet sich aus der geringen Wirtschaftstätigkeit, einer hohen und steigenden Arbeitslosigkeit, einem hohen Umstrukturierungsdruck nach dem Verlust industrieller Arbeitsplätze und einer problematischen Bevölkerungsentwicklung.<sup>22</sup> Die Gemeinschaftsinitiative wird zu 75 % der gesamten förderfähigen Maßnahmen aus dem EFRE gefördert. Der kommunale Eigenanteil liegt bei 25 %. Die gesamte Fördersumme beträgt für den Förderzeitraum von 2000 bis 2006 19,8 Mio. €.

### 3.2 Programmorganisation und -steuerung unter der Lupe

Folgende Erkenntnisse konnten im Rahmen der beiden Forschungsprojekte hinsichtlich der Strukturen, Prozesse und Rahmenbedingungen von Steuerung im Land Brandenburg gewonnen werden:

- *Bedeutung der Lernfähigkeit*

Die Ergebnisse der Expertengespräche und Dokumentenanalysen sowie der durchgeführten Evaluationen machen stets von neuem die Notwendigkeit zur strategischen Anpassung der Förderprogramme und einem dauerhaften, programmkonzeptionellen Lernen deutlich.<sup>23</sup> Die Analysen deuten an, dass oftmals das Lernen nur zufällig z. B. in Form von punktuellen Zwischen-evaluationen stattfindet.

Die Lernfähigkeit der Programmteilnehmer sowie die Veränderungsnotwendigkeit der integrierten Förderprogramme müssen bei der Programmumsetzung stärker in den Vordergrund gestellt werden. **Zentrale Frage**

ist, welche Verfahren bzw. Unterstützungen notwendig sind, damit während der Programmumsetzung flexibel gehandelt und besser gelernt werden kann. In den Interviews wurde hervorgehoben, dass programmbegleitende und durch Programmverantwortliche umgesetzte Evaluationen einen höheren Stellenwert erhalten sollten. Darüber hinaus sollten das Umfeld und die Voraussetzungen, unter denen programmkonzeptionelles Lernen optimiert werden kann, stärker thematisiert werden. Wichtige Voraussetzungen sind nach Auskunft der Gesprächspartner Vertrauen, eine Feedback-Kultur und die Fähigkeit zur Selbstkritik.

- *Quartiersmanagement als Schlüssel zum Erfolg*

Dem Quartiersmanagement kommt bei der Umsetzung der integrierten Förderprogramme in den brandenburgischen Kommunen eine Schlüsselrolle zu.<sup>24</sup> Von seiner Qualifikation und Kontinuität hängt entscheidend ab, wie erfolgreich der integrative Ansatz der Programme umgesetzt werden kann. Es kann dann funktionieren, wenn ein unterstützendes administratives, politisches und organisatorisches Umfeld vorhanden ist. Entscheidend ist demnach, ob das Quartiersmanagement politisch unterstützt wird und Kommunikationsbarrieren überwunden werden können. Darüber hinaus müssen wichtige Entscheidungsträger und Akteure für den Entwicklungsprozess gewonnen werden.

Die Funktionsfähigkeit des Quartiersmanagements sollte im Rahmen der Fördermittelvergabe von den Landesbehörden noch systematischer beobachtet werden. Dies gewinnt auch mit Blick auf die Relevanz von Lernfähigkeit an Bedeutung.

- *Hohe Bedeutung qualitativer Elemente bei der Begleitung des Förderverfahrens*

Die Knappheit personeller Ressourcen in den Kommunen und in den Bewilligungsbehörden des Landes Brandenburg bei gleichzeitiger Vielfältigkeit der umzusetzenden Förderprogramme führt zu der Notwendigkeit, die Antragsverfahren zu vereinfachen. Das schriftliche Bewilligungsverfahren in Form von jährlichen Anträgen für den Zuwendungsbescheid, Integrierten Handlungs- und Maßnahmendurchführungskonzepten, Anträgen von Einzelmaßnahmen und Verfassung von Sachstandsberichten ist unumgänglich. Umfang und Ausgestaltung dieser schriftlichen Informationen werden jedoch zurzeit oftmals von kommunalen Programmteilnehmern kritisiert.<sup>25</sup> Zum einen bindet die Bearbeitung wichtige Personalressourcen, und zum anderen sollten auch qualitative Elemente des Förderverfahrens stärker integriert werden, da sie nach Meinung der Befragten eine unverzichtbare Ergänzung des Bewilligungsverfahrens darstellen. Unter qualitativen

Elementen ist in diesem Zusammenhang zum Beispiel die Berücksichtigung von Expertenaussagen, die Analyse von Abschluss- und Projektberichten sowie die Einschätzung von betroffenen Gruppen oder Akteuren zu verstehen.

- *Ansätze einer Gesamtmaßnahmenbetrachtung*

Bei der Organisation und Steuerung der Förderprogramme in Brandenburg (Soziale Stadt, ZiS, URBAN II und auch Stadtumbau-Ost) ist der Blick in der Regel auf das jeweilige Förderprogramm gerichtet. Auch die programmbezogenen Evaluationen, soweit sie bereits durchgeführt wurden, haben jeweils das einzelne Programm im Fokus. Bei der Gesamtmaßnahmenberatung durch das Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) erfolgt demgegenüber eine gleichzeitige Betrachtung aller Fördermaßnahmen und integrierter Stadtentwicklungsprogramme, die innerhalb einer Kommune durchgeführt werden. Ziel der Beratung ist es, den Umsetzungsstand der Fördermaßnahmen sowohl inhaltlich als auch fiskalisch zu überprüfen, aufeinander abzustimmen und weiteren Handlungsbedarf zu ergründen. Zur Vorbereitung der Beratung werden Auszüge aus den Integrierten Handlungskonzepten, Protokolle, Projektabschlussberichte und Erfahrungen systematisiert und ausgewertet. Die Gesamtmaßnahmenberatung stellt eine Form des Hinausschauens „über den Tellerrand“ eines Förderprogramms dar und verbessert die Möglichkeit einer qualitativen und integrativen Bewertung der Programmumsetzung.

- *Grenzen der Kontrollsysteme*

Insbesondere die Förderprogramme URBAN II und ZiS verfügen aufgrund der EU-Verfahrensvorgaben über dezidierte Kontrollsysteme und Kontrollanforderungen. Dementsprechend besitzen Evaluationen, Berichte und Indikatoren beim Programmmanagement ein großes Gewicht. Zusätzlich wurden verschiedene Kontrollgremien (z. B. ZiS-Lenkkreis und EFRE-Ausschuss) implementiert und Bewertungs- und Kontrollsysteme umgesetzt. Auch wenn die Effekte und die Funktionsfähigkeit der Kontrollmechanismen nicht umfassend bewertet werden können, offenbart die Programmpraxis aus der Sicht der interviewten Experten deutlichen Nachbesserungsbedarf. Als Hauptkritikpunkte wurden die geringe Aussagekraft der ausschließlich quantitativen Indikatoren, die zeitaufwändige Entwicklung des Kontrollsystems, die unzureichenden Effekte von Evaluationen und das geringe Feedback der Berichtsadressaten an die Berichtsverfasser genannt.

Die geforderten Kontrollsysteme werden überwiegend aus pragmatischen Gründen umgesetzt. Gleichzeitig entwickeln sich parallele, informelle bzw. unbürokratische

tische Strukturen bei der Vor-Ort-Kontrolle der Programmumsetzung. Die aus den EU-Vorgaben resultierenden Kontrollmechanismen scheinen zurzeit eine unzureichende Kompatibilität mit den in den Kommunen und Landesbehörden vorhandenen und möglichen Kontrollprozessen und -strukturen aufzuweisen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Umsetzung und Konkretisierung von EU-Vorgaben in den Programmoperationalisierungen von Bund und Ländern kritisch zu hinterfragen. Hinsichtlich der neuen Förderperiode sollten die EU-Vorgaben frühzeitig erkundet und – wenn möglich – beeinflusst werden.

- *Nachvollziehbare Bewertungskonzepte*

Auch wenn die integrierten Stadtentwicklungsprogramme lange Laufzeiten von mindestens fünf bis maximal etwa 15 Jahren aufweisen, ist das primäre Ziel dieser Programme eine Umsetzung der Fördermaßnahmen und -instrumente, bis die Missstände beseitigt sind und eine Förderung nicht mehr erforderlich ist. Erscheint den übergeordneten Behörden der (Teil-)Ausstieg aus der Förderung angeraten, so muss dieser gegenüber einer Kommune gut begründet werden können. Es sind also Bewertungskonzepte notwendig, um eine Reduzierung oder ein Auslaufen von Fördermaßnahmen auf der Grundlage nachvollziehbarer Kriterien zu begründen. Den Kommunen muss plausibel gemacht werden, wann der Zeitpunkt für einen Ausstieg aus der Förderung erreicht ist.

- *Wunsch nach Planbarkeit vs. Planungsschwierigkeit*

Die Ergebnisse der Evaluationen und die Auswertung der Expertengespräche machen deutlich, dass die Förderkonzepte sehr unterschiedliche Aspekte der kommunalen Entscheidungsstrukturen konterkarieren. Dies kann anhand des Integrierten Handlungskonzepts (IHK) konkretisiert werden:

Programmkonzeptionell wird dem IHK eine große Steuerungsrelevanz zugeschrieben. Dort sind langfristige Strategien und Leitziele erarbeitet worden, aus denen sich konkrete Handlungsziele und Einzelmaßnahmen ableiten lassen. Aus Sicht der Bewilligungsbehörden ist diese perspektivische Planung sehr wünschenswert, weil damit die Finanzausgaben und Investitionsplannungen mittel- bis langfristig festgelegt werden können. Dies kommt den haushalterischen Erfordernissen und Sachzwängen der Bewilligungsbehörden sehr entgegen. Die bisherigen Ausführungen haben aber gezeigt, dass sich Handlungsbedarf und -möglichkeiten in den Kommunen im Laufe des Stadtentwicklungsprozesses stetig wandeln. Der Bedarf hängt von verschiedenen Parametern wie z.B. personellen Ressourcen, Wahlkampfstrategien, Verfügbarkeit finanzieller Mittel,

sozio-ökonomischen Problemlagen, öffentlichen Diskursen oder der Entwicklung der wirtschaftlichen Situation von Unternehmen ab. Verändern sich die Handlungsspielräume und -erfordernisse allerdings, dann reicht nur in seltensten Fällen eine alleinige mittelfristige Strategie aus, um den Verlauf eines geförderten Stadtentwicklungsprogramms zu bestimmen. Dies zeigt, dass bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Integrierten Handlungskonzepte eine möglichst hohe Flexibilität zugelassen werden sollte (gerade im Hinblick auf langfristige Planungen).

### 3.3 Programminhalte und -strategien auf dem Prüfstand

Die in den Forschungsprojekten umgesetzte Management- und Organisationsanalyse der Programmumsetzungen ermöglichte die Zusammenstellung wertvoller Erkenntnisse bezüglich der im Land Brandenburg verfolgten Programminhalte und -strategien:

- *Bedeutung und Schwierigkeit der Fördergebietsabgrenzung*

Die räumliche Abgrenzung von Fördergebieten stellt ein Charakteristikum der integrierten Förderprogramme dar. Die Auswahl der Fördergebiete erfolgt entweder stärker nach Defizit- oder nach Potenzialkriterien. Erklärtes Ziel ist dabei, eine Verbesserung der stadtteilbezogenen Strukturen innerhalb der eindeutig von anderen Stadtbezirken abgegrenzten Fördergebiete zu erreichen. Diese räumliche Eingrenzung von Problemgebieten entlang von Straßenzügen, Baublöcken oder Bezirks- bzw. Quartiersgrenzen ist aus pragmatischen Gründen durchaus nachvollziehbar und sinnvoll. Gleichwohl wurden in den Expertengesprächen in Brandenburg in dreifacher Hinsicht Probleme deutlich, die aus der räumlichen Ein- bzw. Abgrenzung resultieren:<sup>26</sup>

Zum einen müssen zahlreiche Problemlagen in den Fördergebieten auch als Ergebnis sozialräumlicher und sozio-ökonomischer Einflüsse und Verflechtungen auf einer gesamtstädtischen Ebene verstanden werden. Soziale oder städtebauliche Benachteiligungen in so genannten Problemquartieren sind oftmals das Resultat gesamtstädtisch wirkender Verdrängungs- und Verlagerungsprozesse. Diese Prozesszusammenhänge kommen aber bei den explizit auf der Stadteilebene durchgeführten Stärken-Schwächen-Analysen im Rahmen der Erstellung Sozialer Rahmenpläne oder von Integrierten Handlungskonzepten in der Regel nicht in den Fokus und werden dementsprechend bei den Projektumsetzungen auch nicht in Angriff genommen.

Zum Zweiten stoßen scharfe räumliche Eingrenzungen

von Fördergebieten oftmals dann auf Unverständnis und Unmut, wenn die in unmittelbarer Nähe liegenden Baublöcke oder Quartiere bei vergleichbaren Problemlagen von einer Förderung ausgeschlossen sind. Vielfach unterliegen auch die einem Fördergebiet unmittelbar benachbarten Stadtteile dessen benachteiligenden Wirkungen, sind aber von direkten Förderungen ausgeschlossen.

Drittens schließlich können räumlich klar abgegrenzte Interventions- und Sanierungsbereiche die negativen Stigmatisierungen von Stadtteilen und benachteiligten Quartieren noch verstärken.<sup>27</sup>

- *Integrativer Ansatz als Aushandlungsprozess*

Die Umsetzung integrierter Stadtentwicklungsprogramme stellt eine gewöhnungsbedürftige Vorgehensweise in der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik dar. Die Forderung von Kooperation, von ressortübergreifender Zusammenarbeit und Ressourcenbündelung wird grundsätzlich von vielen befragten Programmteiligten im Land Brandenburg auf unterschiedlichsten administrativen Ebenen geteilt. Dennoch ist der Weg hin zur integrierten Programmumsetzung lang und schwierig,<sup>28</sup> da das Ressortdenken oftmals sehr dominant ist, die Ressourcenbündelung schwierig und Kooperationen und Abstimmungsprozesse zeitaufwändig und stark personenabhängig sind. Darüber hinaus wird – sowohl in den verschiedenen Ministerien und

**Erkenntnisse integrierter Förderprogrammumsetzung im Land Brandenburg**

| <b>Analyse der Programmorganisation und -steuerung</b>                       |   |
|--|---|
| Bedeutung der Lernfähigkeit  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Notwendigkeit ständigen Lernens der Programmteiligten und fortlaufende Programmanpassungen</li> <li>– Unterstützung der Lernfähigkeit z. B. durch Selbstevaluationen, Vertrauen, Feedback, Zieldiskussionen</li> </ul>                         |
| Quartiersmanagement als Schlüssel zum Erfolg                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sicherstellen von Qualifikation und Kontinuität des Quartiersmanagements</li> <li>– Unterstützung durch administratives, politisches und organisatorisches Umfeld</li> </ul>   |
| Hohe Bedeutung qualitativer Elemente bei der Begleitung des Förderverfahrens | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Plausibilitätsüberprüfungen von Konzepten, Vor-Ort-Besuche und Beurteilung von Kommunikationsprozessen als Ergänzungen des schriftlichen Förderverfahrens</li> </ul>   |
| Ansätze einer Gesamtmaßnahmenbetrachtung                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Notwendigkeit der gleichzeitigen Betrachtung verschiedener Förderprogramme innerhalb einer Kommune</li> </ul>  |
| Grenzen der Kontrollsysteme  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufbau von Kontrollsystemen (EU-Verfahrensvorgaben) mit einem hohen Arbeitsaufwand bei gleichzeitig sehr begrenzter Wirkung</li> </ul>   |
| Nachvollziehbare Bewertungskonzepte  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Bewertungskonzepte zur Legitimation von Entscheidungen der Bewilligungsbehörden</li> <li>– Notwendigkeit von Bewertungsschemata mit nachvollziehbaren Kriterien</li> </ul>   |
| Wunsch nach Planbarkeit vs. Planungsschwierigkeit                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Widersprüche zwischen den kurzfristigen Handlungsoptionen der Kommunen und den langfristigen Planungsbestrebungen der Bewilligungsbehörden</li> </ul>  |
| <b>Analyse der Programminhalte und -strategien</b>                           |   |
| Bedeutung und Schwierigkeit der Fördergebietsabgrenzung                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorwiegend pragmatische Abgrenzung der Fördergebiete</li> <li>– Vernachlässigung gesamtstädtisch wirkender Verdrängungs- und Verlagerungsprozesse</li> <li>– Verstärkung negativer Stigmatisierungen</li> </ul>                                |
| Integrativer Ansatz als Aushandlungsprozess                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Grundsätzliche Zustimmung für den integrativen Ansatz</li> <li>– Wandlungs- und Aushandlungsprozesse als Normalität integrierter Ansätze</li> <li>– Übergewicht städtebaulicher Maßnahmen in Relation zu nicht-investiven Maßnahmen</li> </ul> |
| Bedeutung des Lernens  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Erfordernis fortlaufender Programmanpassungen aufgrund sich verändernder Problemlagen und Handlungsspielräume</li> </ul>   |
| Grenzen der Wirksamkeit  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Berücksichtigung der räumlich begrenzten Wirkungsmöglichkeiten</li> </ul>  |

Behörden in Brandenburg als auch von kommunalen Programmteilnehmenden – Kooperation und Ressourcenbündelung teilweise als zu dogmatisch empfunden. Integriertes Vorgehen kann, so die Beurteilung, ein guter Weg sein. Manchmal jedoch führen altbewährte Vorgehensweisen zu schnelleren und gleichwertigen Ergebnissen. Der integrierte Ansatz befindet sich nach wie vor in einem Wandlungs- und Aushandlungsprozess, bei dem auch zukünftig Reibungsverluste einzukalkulieren sind.

- *Bedeutung des Lernens*

Die sich stetig verändernden Rahmenbedingungen und Problemwahrnehmungen in den Stadtteilen und die daraus folgenden Verschiebungen der kommunalen Handlungsmöglichkeiten unterstreichen die Notwendigkeit, integrierte Stadtentwicklungsprogramme als Lernprogramme zu begreifen.<sup>29</sup> Die Bedeutung des Lernens in strategischer und inhaltlicher Hinsicht wird auch durch die Ergebnisse der Expertengespräche unterstrichen. Auch die Programmevaluationen im Land Brandenburg führten zu dem Ergebnis, dass entweder im Laufe der Programmumsetzung die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden mussten oder in Zukunft neue Schwerpunktsetzungen zu empfehlen waren (z. B. eine stärkere Fokussierung auf nicht-investive Maßnahmen). Dies erfordert lernfähige und flexible Akteure in der Stadtentwicklungspolitik, die jedoch schwierige Rahmenbedingungen vorfinden. Im Land Brandenburg gibt es zahlreiche Beispiele, die zeigen, dass Strategieanpassungen während des Programmverlaufs oftmals sehr schwer fallen. Die Schwierigkeiten resultieren zum einen aus den Förderrichtlinien, die Anpassungen erschweren. Zum anderen erfordern Strategieanpassungen oftmals zusätzliche personelle Ressourcen.

- *Grenzen der Wirksamkeit*

Die Einschätzungen der Experten sowie die Analyse von Evaluationen und Projektberichten zeigen, dass die Wirkung der integrierten Stadtentwicklungsprogramme nicht überschätzt werden sollte. Die in den jeweiligen kommunalen Handlungskonzepten enthaltenen Ziele erweisen sich vielfach als zu visionär. Die Förderprogramme können aufgrund ihrer begrenzten Finanzvolumina und der eingeschränkten gebietsbezogenen Reichweite angesichts der überregional wirksamen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in aller Regel keine dauerhafte ökonomische Stabilisierung von benachteiligten Stadtteilen oder nennenswerte Beschäftigungseffekte bewirken. Werden zu hoch gesteckte Erwartungen geweckt, haben die Programme eher eine demotivierende oder desillusionierende Wir-

kung, weil sich die erwarteten Effekte nicht dauerhaft einstellen. Programmwirkungen lassen sich dagegen besser in Bezug auf die implementierten Einzelmaßnahmen oder bei explizit stadtteilbezogenen Handlungs- und Wirkungsfeldern nachweisen. Messbare positive Wirkungen liegen im Bereich Wohnumfeld, Sauberkeit bzw. Zustand des öffentlichen Raums, Angebote für Kinder und Jugendliche, Integrationsangebote für Migranten und Selbstbild.

#### 4 Empfehlungen zur Steuerung und Organisation der Förderprogramme

Die durchgeführten Untersuchungen lassen vielschichtige Problemlagen und Handlungsbedarfe bei der Umsetzung integrierter Stadtteilentwicklungsprogramme in Brandenburg erkennen. Dabei bestätigen die Analysen zunächst allgemein bekannte Kritikpunkte. So wird deutlich, dass der gebietsbezogene Förderansatz sowohl in dem zuständigen Ministerium als auch in den Bewilligungsbehörden als problembehaftet angesehen wird. Zudem kann die angestrebte Ressourcenbündelung weder auf interministerieller Ebene noch in den Kommunen bisher zufriedenstellend umgesetzt werden. Darüber hinaus können in den Stadtteilen beobachtete Veränderungen und Entwicklungen nur in einem ungenügenden kausalen Zusammenhang mit den lokalen Interventionsmaßnahmen gebracht werden. Hier scheinen die Grenzen der Steuer- und Kalkulierbarkeit politischen Handelns deutlich zu werden. Dies wird auch durch den Befund bestätigt, dass die festgeschriebenen Programmziele in den Fördergebieten oftmals nur teilweise erreicht werden konnten.

Die Analysen in Brandenburg haben jedoch auch gezeigt, dass nicht alle steuerungskritischen Schlussfolgerungen stichhaltig sind. Förderprogramme entwickeln im Rahmen ihrer Umsetzung eigene, vielfältige Logiken und Sinnzusammenhänge. Bewertung von Programmverläufen, empfundene Problemlagen und daraus resultierende Empfehlungen sind vielfach subjektiv und stark kontextabhängig. Dadurch scheint die objektive Bewertung eines sozial-integrativen Stadtentwicklungsprozesses quasi ausgeschlossen. Dies wird insbesondere bei der Betrachtung verschiedener horizontaler und vertikaler Strukturen deutlich:

- Aus der Sicht der Kommune bzw. des Quartiersmanagements sind vorwiegend solche Steuerungsinstrumente und -strukturen zielführend, die an die kommunalen Rahmenbedingungen individuell angepasst sind. Fokus oder Maßstab der Steuerung ist somit eine auf den kommunalen Einzelfall bezogene, individuelle Bezugsnorm.
- Dem entgegen ist aus Sicht der Fördermittelgeber

interessant, welche lokalen Entwicklungskonzepte im interkommunalen Vergleich erfolgreicher waren und welche Kommunen einen effizienteren und effektiveren Mitteleinsatz betrieben haben. Eine komparative Bezugsnorm der Steuerung hat somit für Land, Bund und EU sicherlich einen ebenso hohen Stellenwert wie eine individuelle Bezugsnorm. Aus diesen Gründen orientiert sich eine „von oben“ verordnete Programm- oder Projektfortschrittskontrolle in den meisten Fällen an komplexen und quantitativen Maßzahlen und Indikatoren, die vermeintlich objektive und vergleichbare Erkenntnisse zu liefern scheinen. Diese verwischen aber oftmals die individuellen Unterschiede oder bauen Artefakte auf, die der Realität in den Quartieren nur eingeschränkt oder gar nicht gerecht werden.

Hier liegt eine strukturell angelegte Problematik vor, die durch eine Optimierung von Steuerungsstrukturen immer nur partiell aufgelöst werden kann.

Weitere strukturelle und systemische Rahmen- und Zielvorgaben der Förderverfahren bedingen, dass Misserfolge bereits mit Beginn eines Programmstarts vorprogrammiert zu sein scheinen. Hier kann beispielsweise hingewiesen werden auf die im Zuge sozial-integrativer Stadtentwicklung immer wieder geforderte Aufstellung lokal angepasster Entwicklungsziele und am Quartierspotenzial orientierter Handlungskonzepte. Aus den Problem- und Potenzialanalysen der Stadtteile müssen Strategien und Handlungskonzepte abgeleitet werden, die dann eine Fördermittelvergabe rechtfertigen. Diese fördergebietsspezifischen Konzeptstellungen stellen in der Regel eine zentrale Förder Voraussetzung dar. Wenn allerdings, wie von einigen befragten Experten kritisch angemerkt wurde, derzeit aus politischen Gründen sämtliche Stadtentwicklungsprogramme immer auch der Verringerung von Arbeitslosigkeit dienen, tun die Kommunen gut daran, in ihren Handlungskonzepten Maßnahmen und Ziele zur Verringerung der Arbeitslosigkeit zu formulieren. Dies dürfte aber auf der Stadtteilebene oftmals wenig erfolgversprechend sein. In der Konsequenz führen derartige Vorgaben der Fördermittelvergabe dazu, dass die von den Kommunen eingereichten Handlungspläne und Entwicklungsziele diese Förderprogrammkonzeptionen und -schwerpunkte widerspiegeln, ohne dass entsprechende Projekterfolge in Aussicht stehen. Auch hier können mit einer noch so optimalen Programm- und Projektsteuerung die anvisierten Ziele nicht erreicht werden. Stattdessen werden wenig valide Indikatoren herangezogen, die pro forma die Zunahme oder die Sicherung von Arbeitsplätzen dokumentieren, einer wissenschaftlichen Überprüfung aber kaum standhalten würden.

Veränderungen der Programmausgestaltung und der

Programmsteuerung können folglich in sehr unterschiedlichen Kontexten diskutiert werden. Die folgenden Empfehlungen sind auf die inhaltlichen Programmziele ausgerichtet: Wie können die Programme so modifiziert werden, dass die Defizite von Stadtteilen verringert und deren Potenziale erschlossen oder gestärkt werden können? Folgt man den strategischen Diktionen der drei hier untersuchten integrierten Stadtentwicklungsprogramme, so besteht kaum ein Zweifel daran, dass kommunale Lernprozesse und individuelle Projektfortschritte in diesem Zusammenhang einen hohen Stellenwert haben. Die sozial-integrativen Stadtentwicklungsprogramme sollten zukünftig noch sehr viel stärker als Lernprogramm verstanden und konzipiert werden.

Ein deutlicherer Fokus auf die Prozesshaftigkeit der integrierten Förderung mündet in folgenden Empfehlungen:

- *Neue Bewertungskultur etablieren*

Die Programmbegleitung auf Landesebene muss neue Bewertungskulturen etablieren. Hierzu gehören das deutliche Signalisieren von inhaltlichem Interesse, ein kontinuierliches Feedback und ein offener Umgang mit Fehlern und Zielverfehlungen. Auf kommunaler Ebene würde das den offenen Umgang mit Fehlentwicklungen und Problemen erleichtern und in Teilbereichen auch das Erfolgsinteresse und die Motivation erhöhen. Im Sinne einer Gesamtmaßnahmenbetrachtung sollte der Blick auf die gesamte strategische Entwicklung in der Kommune gerichtet werden. Qualitative Bewertungselemente sollten systematischer Berücksichtigung finden.

- *Flexibilität in der Förderung erhöhen*

Grundsätzlich ist eine Kontinuität in der Förderpolitik anzustreben. Nur eine langfristige Zusammenarbeit zwischen Landesbehörden und Kommunen ermöglicht ein gut funktionierendes und „eingespieltes“ Projektmanagement. Gleichwohl ist ein Förderautomatismus so gering wie möglich zu halten. Dies bedeutet, dass die (weitere) Zusicherung von Fördergeldern von Haltungen und Handlungsstrategien in den Kommunen abhängig sein sollte, die für einen positiven Programmverlauf von erheblicher Bedeutung sind. Dazu zählen unter anderem Problembewusstsein, Engagement, Lernfähigkeit und Wirkungsorientierung der kommunalen Entscheidungsträger. In diesem Zusammenhang könnte ein Fördermittelanreizsystem, ein „Jackpot“ für überschüssige Fördermittel und ein Fördermittelwettbewerb, diskutiert werden.

- *Neue Ausgestaltungsschwerpunkte der*

### *Integrierten Handlungskonzepte*

Die Beobachtung, dass sich kommunale Handlungsspielräume fortlaufend verändern, mündet in der Forderung, eine möglichst hohe Flexibilität hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Integrierten Handlungskonzepte zuzulassen. Gleichwohl sollte bei deren Erstellung eine detaillierte Analyse der Ausgangssituation im Sinne einer Problem- und Potenzialermittlung durchgeführt werden. Dabei sind u. a. gesamtstädtische Entwicklungskonzepte und -strategien einzubeziehen. Aus dieser Analyse können in einem ersten Schritt verschiedene Handlungsnotwendigkeiten und -strategien abgeleitet werden.

Wichtig ist jedoch, dass es die eine richtige Strategie nicht geben kann. Die Realisierbarkeit der Strategien und Projekte hängt wesentlich von den sich ändernden Handlungsspielräumen ab. Das macht eine flexible Handhabung des Integrierten Handlungskonzepts erforderlich. Es sollte auch Kernaussagen zum Programmmanagement und zur Evaluation beinhalten

In regelmäßigen Abständen – nach ca. zwei Jahren – sollte eine verbindliche Fortschreibung der Integrierten Handlungskonzepte bzw. eine (Selbst-)Evaluation der Programmumsetzung erfolgen. In diesem Kontext wäre die Frage zu klären, welche Veränderungen sich im Hinblick auf die Ausgangssituation ergeben haben. Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, neue Themen aufzugreifen und zu vertiefen. Auch die Bewertung der kommunalen Steuerung und Organisation der Programmumsetzung müsste reflektiert werden.

- *Neuer Fokus auf das Quartiermanagement*

Die Bewertungen der bisherigen Programmumsetzungen in Brandenburg und auch die Erfahrungen aus anderen Bundesländern<sup>30</sup> zeigen den hohen Stellenwert der Qualifikation und der Kontinuität des Quartiersmanagements. Die Aufgabenfelder Lernen und Evaluation wurden bisher in ihrer Bedeutung für die sozial-integrative Stadtentwicklung oftmals unterschätzt. Das Quartiersmanagement sollte für die Etablierung und Sicherung kommunaler Lern- und Bewertungssysteme stärker in die Pflicht genommen werden. Es sind Rahmenbedingungen, Systematiken und Methoden zu entwickeln, die es den Akteuren und Entscheidungsträgern erlauben, systematisch aus der Projektumsetzung zu lernen und diese bewerten zu können.

- *Prozesscoach und Supervision*

Es ist nicht leicht, Stadtentwicklungsprozesse immer wieder an veränderte Rahmenbedingungen und neue Anforderungen anzupassen. Dies hängt häufig damit zusammen, dass die Akteure und Beteiligten zu sehr in

den Alltagsroutinen und den Handlungserfordernissen der Programmumsetzung und -organisation verhaftet sind. Hier kann es sehr hilfreich sein, einen systematischen, externen Blick zu etablieren. Ein Prozesscoach oder regelmäßige Supervisionen könnten diese Anpassungen und die Steuerungsprozesse unterstützen, indem beraten, vermittelt, moderiert und angeregt wird. Wichtige Aufgabenbereiche wären in diesem Kontext eine umfassende Gesamtmaßnahmenberatung, eine Unterstützung bei der Entwicklung und Nutzung von Lern- und Evaluationssystemen (z. B. Förderung von Feedbackstrukturen, Unterstützung bei der Programmumsetzung, Moderation bei der Entwicklung von Bewertungsrastern, Organisation von Netzwerktreffen, Auswertung von Analysen und Evaluationen).

### **5 Fazit: Mit neuem Kurs in neues Fahrwasser?**

Die Evaluationen und Analysen legen offen, dass integrierte Stadtentwicklung sehr wohl anerkannt ist. Die Umsetzung des Ansatzes erfordert einen stetigen Aushandlungs- und Erprobungsprozess, bei dem Reibungsverluste auftreten. Das Integrative der Stadtentwicklung oder der Förderprogramme muss als ein Prozess verstanden werden, in dem es darum geht, verschiedene Interessen und Sichtweisen, verschiedene Strategien und Lösungen und letztendlich verschiedene finanzielle Ressourcen zu bündeln bzw. zusammenzuführen. Integrierte Förderung muss deshalb diese Prozesshaftigkeit viel stärker als bisher als Programmdeterminante begreifen. Inhaltliche Strategieanpassungen sollten flexibel möglich sein. Lernfähigkeit und somit Bewertbarkeit werden konstitutive Elemente der Förderprogramme: zum einen, da sich Handlungsspielräume, Potenziale, wirtschaftliche und soziale Problemlagen in den Fördergebieten schnell verändern können und eine Strategie- und Förderprogramm Anpassung erforderlich machen, zum anderen, weil die Programme als Lernprogramme verstanden werden, die Problembewältigungsstrategien und -strukturen initiieren sollen.

Lernfähigkeit hängt davon ab, wie gut reflektiert, wie gut Selbstkritik geübt werden kann und welche Konsequenzen ein kritischer Umgang mit Programm- und Projektergebnissen nach sich zieht. Das Bewertungsumfeld auf kommunaler Ebene wird stark von den übergeordneten Behörden beeinflusst. Neben der politischen Brisanz von Bewertungsergebnissen und haushalterischen Sachzwängen sind es vor allem Verwaltungsstrukturen und -praktiken, die das Bewertungsumfeld bestimmen. Diesbezüglich ist ein Paradigmenwechsel im Hinblick auf Evaluation und Bewertung dringend geboten.

Zusammenfassend weist folglich der „Kurs“ der inte-

grierten Stadtentwicklung grundsätzlich in die richtige Richtung. Jedoch stellt sich das „Fahrwasser“ stürmischer und bewegter dar als in den bisherigen Konzeptionen berücksichtigt. Charakteristisch für dieses „Fahrwasser“ sind sich stetig verändernde Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten, sehr unterschiedliche Steuerungspotenziale und -fähigkeiten der Beteiligten und vielfältige, subjektive Bewertungsperspektiven. All dies erfordert eine sehr flexible und auf Änderungen der „Wind- und Strömungsrichtung“ angelegte inhaltliche wie organisatorische Programmkonzeption.

---

## Anmerkungen

- (1)  
Vgl. BBR 2005a, S. 85 f.
- (2)  
Vgl. BBR 2005a, S. 306 f.; Häußermann 2005 a, S. 3
- (3)  
Vgl. Eick 2005, S. 174
- (4)  
Vgl. Froessler 1998, S. 19 f.; Rolfes 1998, S. 9 f.
- (5)  
Vgl. Difu 2002, S. 12 f.; Walther 2001, S. 527
- (6)  
Vgl. Alisch 2002, S. 90 f.
- (7)  
Vgl. Einig u. a. 2005, S. 11 f.
- (8)  
Vgl. Schader-Stiftung 2001
- (9)  
Vgl. Mensch 2005, S. 31
- (10)  
Vgl. Schmals 2001, S. 54 f.
- (11)  
Vgl. die Ergebnisse der Evaluationen von sozial-integrativen Stadtentwicklungsprogramme auf Bundesebene: Aehnelt 2005 und Häußermann 2005 b, und auf Landesebene: Farwick/Petrowsky 2005; Krumm 2005; Müller-Zick/Schreiber 2005; Polkowski 2005; Sandeck 2005; Scharenberg 2005 oder Schreiber u. a. 2005
- (12)  
Vgl. Aehnelt 2005, S. 66; Scharenberg 2005, S. 119; Farwick/Petrowsky 2005, S. 150
- (13)  
Vgl. Häußermann 2005 b, S. 78 f.
- (14)  
Vgl. Scharenberg 2005, S. 118; Farwick/Petrowsky 2005, S. 150; Güntner u. a. 2005, S. 168 f.; Stein 2005, S. 180
- (15)  
Vgl. z.B. Polkowski 2005, S. 99; Walther/Güntner 2005, S. 188
- (16)  
Vgl. Walther/Güntner 2005, S. 188; Aehnelt 2005, S. 69
- (17)  
Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischen-evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ 2005, S. 194 f.
- (18)  
Vgl. Grimm 2004, S. 133 f.; Schubert u. a. 2004, S. 219
- (19)  
Vgl. Wilhelm 2005, S. 136 f.
- (20)  
Auf Landesebene Brandenburg: isoplan 2003 und 2005; isoplan/FIRU 2005; Kienbaum 2003 a, b, 2005. Auf Bundesebene: IfS 2004; BBR 2005b
- (21)  
Vgl. Henke/Rolfes/Wilhelm 2006, S. 52 f.
- (22)  
Vgl. PGI Luckenwalde 2004 und EzP Luckenwalde 2004
- (23)  
Vgl. hierzu auch die Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ 2005, S. 197
- (24)  
Vgl. auch Aehnelt 2005, S. 71; Schreiber u. a. 2005, S. 34 f.
- (25)  
Vgl. auch Schreiber u. a. 2005: S. 34
- (26)  
Vergleichbare Ergebnisse und Einschätzungen finden sich bei Häußermann 2005 b, S. 78 oder Mensch 2001, S. 30 f.
- (27)  
Eine entsprechende Problemanalyse findet sich in Prabel 2005, S. 99 f.
- (28)  
Dieses Ergebnis wurde auch bei der Zwischenevaluierung des Programms „Die Soziale Stadt“ im Land Brandenburg erzielt; vgl. Schreiber u. a. 2005, S. 34.
- (29)  
Vgl. Häußermann 2005 b, S. 84 f.
- (30)  
Vgl. Wilhelm 2005

## Literatur

- Aehnelt, R.: Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – Zentrale Ergebnisse. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 63–73
- Alich, M.: Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. – Opladen 2002
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005. – Bonn 2005. = Berichte, Bd. 21 (a)
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR (Hrsg.): Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Themenheft. – Bonn 2005. = Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3 (b)
- Deutsches Institut für Urbanistik – Difu (Hrsg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. – Berlin 2002
- Eick, V.: Neoliberaler Truppenaufmarsch? Nonprofits als Sicherheitsdienst in „benachteiligten“ Quartieren. In: Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie. Hrsg.: Glasze, G.; Pütz, R.; Rolfes, M. – Bielefeld 2005, S. 167–202
- Einig, K.; Grabher, G.; Ibert, O.; Strubelt, W.: Urban Governance. Zur Einführung. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 9/10, S. I–IX
- Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ (2005): Stellungnahme der Experten-/Steuerungsgruppe zur Zwischenevaluierung des Programms durch das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 193–198
- EzP Luckenwalde: Ergänzung zur Programmplanung Luckenwalde im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN II. „Luckenwalde – WerkStadt der Moderne – Labor der Zukunft“. Vom Begleitausschuss am 2. April 2004 gebilligte geänderte Fassung. – Luckenwalde 2004
- Farwick, A.; Petrowsky, W.: Evaluation der Programme „Wohnen in Nachbarschaft – WiN“ und „Soziale Stadt“ in Bremen. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 147–157
- Froessler, R.: Stadtviertel in der Krise. Innovative Ansätze zu einer integrativen Quartierentwicklung in Europa. – Dortmund 1998. = ILS-Schriften, Bd. 87
- Grimm, G.: Stadtentwicklung und Quartiermanagement. Entwicklung und Aufbau lokalspezifischer Organisations- und Steuerungsstrukturen. – Essen 2004
- Güntner, S. u. a.: Sozialorientierte Stadterneuerungspolitiken in Europa. Beispiele aus dem Forschungsverbund ENTRUST. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 159–173
- Häußermann, H.: Umbauen und Integrieren. Stadtpolitik heute. Aus Politik und Zeitgeschichte (2005) H. 3, S. 3–9 (a)
- Häußermann, H.: Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation 2003/2004. Inform. Z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 75–85 (b)
- Henke, T.; Rolfes, M.; Wilhem, J. L.: Evaluation der integrierten sozialen Stadtentwicklung – auf dem Weg zu einer geeigneten Erfolgskontrolle. MIR AKTUELL (2006) H. 3, S. 52–55
- isoplan: Halbzeitbewertung URBAN II 2000–2006 Luckenwalde. Endbericht. – Luckenwalde 2003 ([www.luckenwalde.de](http://www.luckenwalde.de))
- isoplan: Aktualisierung der Halbzeitbewertung URBAN II Luckenwalde. – Luckenwalde 2005 ([www.luckenwalde.de](http://www.luckenwalde.de))
- isoplan/FIRU: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg. Abschlussbericht (2005, [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de))
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. – Berlin 2004 (Kurzfassung: [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de))
- Kienbaum: Bericht zur Gesamtbewertung des OP im Rahmen der Halbzeitbewertung des OP des Landes Brandenburg 2000–2006 (2003; [www.brandenburg.de](http://www.brandenburg.de)) (a)
- Kienbaum: Fondsbericht im Rahmen der Halbzeitbewertung des OP für den Einsatz der Strukturfonds in Brandenburg 2000–2006 (2003; [www.brandenburg.de](http://www.brandenburg.de)) (b)
- Kienbaum: Aktualisierung der Halbzeitbewertung des OP Brandenburg, 2000–2006. Entwurf II, Juli 2005 (unveröff.)
- Krautzberger, M.: Kommunale Stadterneuerung. In: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Hrsg.: Wollmann, H., Roth, R. – Opladen 1999, S. 586–598
- Krumm, W.: Evaluation des Berliner Quartiermanagementprogramms. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 123–132
- Mensch, K.: Politische Steuerung der sozialen Stadtentwicklung: Ergebnisse des ersten Kolloquiums der Schader-Stiftung zum Programm „Soziale Stadt“. In: Praxis ohne Theorie. Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Hrsg.: Greiffenhagen, S.; Neller, K. – Wiesbaden 2005, S. 25–34
- Mensch, K.: Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“. In: Politische Steuerung in der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Hrsg.: Schader-Stiftung. – Darmstadt 2001, S. 13–36
- Müller-Zick, K.; Schreiber, K.: Zwischenevaluierung des Programms „Stadt-Vision-Saar“. Inform. Z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 87–94
- PGI Luckenwalde: Programm der Stadt Luckenwalde im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative URBAN II. „Luckenwalde – WerkStadt der Moderne – Labor der Zukunft“. Vom Begleitausschuss am 2. April 2004 gebilligte geänderte Fassung. – Luckenwalde 2004
- Prabel, R.: Imageveränderungen von sozial benachteiligten Stadtteilen. In: Das Programm „Die Soziale Stadt“ im Blickpunkt. Hrsg.: Rolfes, M.; Wenzel, H.-J. – Osnabrück 2005. = OSG-Materialien, Nr. 59, S. 13–112
- Polkowski, D.: Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluierung. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 95–101

- Rolfes, M.: Intraurbane Migration, Segregation und Stadtteilimage in Angers. In: Stadtteilimage und intraurbane Migrations- und Segregationsprozesse in Angers (Frankreich). Hrsg.: Rolfes, M. – Osnabrück 1998. = OSG-Materialien, Bd. 38, S. 5–25
- Sandack, K.: Die Praxis der „Sozialen Stadt“. Erste Hinweise zur Umsetzung aus der Anfangsphase des Programms in Bayern. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 139–145
- Schader-Stiftung (Hrsg.): Politische Steuerung in der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. – Darmstadt 2001
- Scharenberg, A.: Zwischenevaluation des Programms „Soziale Stadt“ in Mecklenburg-Vorpommern. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 113–121
- Schmals, K.: Politische Steuerungsinstrumente sozial-integrativer Stadtentwicklung – Ein Überblick. In: Politische Steuerung in der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion. Hrsg.: Schader-Stiftung. – Darmstadt 2001, S. 52–69
- Schreiber, K.; Schultz, H.; Werth, M.: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Land Brandenburg. In: Evaluationen in der Praxis: Aktuelle Beispiele aus der Stadt-, Regional- und Umweltentwicklung. Hrsg.: Rolfes, M.; Weith, T. – Potsdam 2005. = Praxis Kultur- und Sozialgeographie (PKS), Bd. 33, S. 27–46
- Schubert, H.; Spieckermann, H.; Hänschke, K.: Organisationsmodell für das Quartiermanagement. Raumforsch. u. Raumordnung 62 (2004) H. 3, S. 217–226
- Stein, U.: Wissenschaftliche Erkenntnisse und quartierspolitischer Alltag der „Sozialen Stadt“. Rückkopplungen aus der Praxis. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 175–182
- Walther, U.-J.; Güntner, S.: Vom überforderten Fachprogramm zurück zur Stadtpolitik. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 2/3, S. 183–191
- Walther, U.-J.: Ambitionen und Ambivalenzen. Soziale Ziele in der Städtebauförderung – das junge Programm „Soziale Stadt“. Inform. z. Raumentwicklung (2001) H. 9/10, S. 527–538
- Wilhelm, J. L.: Potenziale formativer Evaluationen für das Quartiermanagement im Programm „Soziale Stadt“. In: Das Programm „Soziale Stadt“ im Blickpunkt: Untersuchungen zu Belm-Powe/Landkreis Osnabrück. Hrsg.: Rolfes, M.; Wenzel, H.-J. – Osnabrück 2005. = OSG-Materialien, Bd. 59, S. 113–231

Prof. Dr. Manfred Rolfes  
Dipl.-Geogr. Jan Lorenz Wilhelm  
Universität Potsdam  
Institut für Geographie  
Universitätskomplex II  
Karl-Liebknecht-Straße 24–25/Haus 9  
14476 Potsdam-Golm  
E-Mail: mrolfes@uni-potsdam.de  
jwilhelm@uni-potsdam.de