

Integrierte sozialräumliche Planung

Ausgangslagen, Voraussetzungen und Umsetzung

Ausgangsfragen

- Wie kommt es zu einem Ansatz sozialräumlicher und integrierter Planung?
- Was sind die Entstehungsbedingungen eines Politikansatzes, der heute mit dem Bund-Länder-Programm "Soziale Stadt" umgesetzt wird?
- Warum entstand überhaupt die Notwendigkeit einer sozialräumlichen Betrachtung?
- Wie sind integrierte Problemlösungsansätze entstanden?

Begriffsklärung: Was ist ein Sozialraum?

Ich verstehe Sozialräume als Gebiete, die sich anhand ihrer sozialstrukturellen Verhältnisse weitgehend einheitlich beschreiben lassen, in denen alltägliches Leben identitätsbildend stattfindet und die sich von benachbarten Gebieten deutlich unterscheiden.

Welche Gründe gibt es für ein sozialräumliches Vorgehen? Hier muss die Herausbildung von sozial und ökonomisch benachteiligten Gebieten genannt werden. Dies steht dem Ziel bundesdeutscher Politik der „Schaffung von gleichwertigen Lebensbedingungen“ entgegen und bildet damit den Ansatzpunkt des Handelns.

Aber um sich der Frage der Entstehung sozialräumlicher und integrierter Planung zu nähern, soll zunächst untersucht werden, wo die räumliche Planung bisher eingesetzt hat.

Räumliche Planung: Beispiel Stadterneuerung

Nach welchen Kriterien wurden in der Kommunalpolitik problematische Gebiete festgelegt, die ein gebietsbezogenes kommunales Handeln erforderten?

Rückblickend betrachtet waren problematische Gebiete, die den Ansatz für planerische Interventionen bildeten, gleichbedeutend mit Gebieten der städtebaulichen Missstände: Verfallende Bausubstanz, geringer Ausstattungsstandard der Wohnungen und schlechte Infrastrukturausstattung. Hier wurde im Rahmen der städtebaulichen Sanierungspolitik mit der Ausweisung von Sanierungsgebieten angesetzt.

Meilenstein dieser Politik war das Städtebauförderungsgesetz von 1971. Das Gesetz brachte der Sanierungspraxis finanzielle, rechtliche und technische Verfahrenssicherheiten und führte mit den Sozialplanregelungen vor allem den Schutz der in den Gebieten wohnenden und arbeitenden Bevölkerung ein.

Sanierungspolitik hieß zunächst Flächensanierung mit großflächigen Abrissen und Neubau im Sozialen Wohnungsbau. Wie sich der Ansatz der Stadterneuerungspolitik im Laufe der Zeit änderte, lässt sich besonders gut am Beispiel Berlins mit einigen Daten darlegen.

Stadterneuerungspolitik am Beispiel Berlin

1964/65	erstes Stadterneuerungsprogramm mit <ul style="list-style-type: none">■ 43.000 Wohnungsabbrissen■ 24.000 Neubau-Wohnungen und■ 10.000 zu modernisierenden Wohnungen, Prämisse: Flächensanierung
70er Jahre	<ul style="list-style-type: none">■ Interesse an der Wiederherstellung der Stadt wuchs■ gesellschaftliche Auseinandersetzungen
Anfang 80er	<ul style="list-style-type: none">■ Instandbesetzungen■ Bürgerinitiativen■ Mietervereine
1983	12 Grundsätze der behutsamen Stadterneuerung: <ul style="list-style-type: none">■ Ansatz: Orientierung an den Bedürfnissen der jetzigen Bewohnerschaft■ Sozialplanung, Betroffenenvertretungen, Bestandspolitik■ Einsatz treuhänderischer Sanierungsträger als intermediäre Organisation, vermittelnde Instanz zwischen Verwaltung und Bewohnerschaft

Herausbildung sozialräumlicher Benachteiligung

Rückblickend muss man sagen, dass es die behutsame Stadterneuerung nicht geschafft hat, die sozialen Problemlagen in den Griff zu bekommen. Viele Sanierungsgebiete sind baulich weitgehend wiederhergestellt, aber soziale und ökonomische Problemlagen bestehen weiterhin.

Auch in deutschen Städten sind inzwischen Segregationserscheinungen zu beobachten. Der Prozess der sozialen Entmischung in Quartieren schreitet voran. Segregationserscheinungen, verstanden als räumlicher Sortierungsprozess nach sozialen, ethnischen oder lebensstilbedingten Merkmalen, müssen differenziert betrachtet werden. Segregations-

erscheinungen gab es schon immer: Reiche Villenvororte wurden allerdings nie als ein Problem angesehen. Entscheidend ist, ob die Segregation freiwillig oder erzwungen ist und ob von den räumlichen Bedingungen negative Folgen für die BewohnerInnen ausgehen.

Die räumliche Konzentration von Armut bewirkt eingeschränkte Möglichkeiten. Diese Quartiere bieten wenig Ressourcen für den Ausstieg aus Armut und Arbeitslosigkeit. Die soziale Homogenität reduziert die Kontakte zu anderen Bewohnergruppen. Soziale Konfliktpotenziale nehmen zu. Die Folgen sind Leerstand und Vandalismusschäden. So werden aus benachteiligten benachteiligende Gebiete (vgl. Kapphan/Dorsch/Siebert 2002).

Diese Prozesse sind meist Folge von selektiven Wanderungen, d.h. einkommensstärkere Schichten, die es sich leisten können, ziehen aus dem Gebiet fort, zurück bleiben die Verlierer dieses Prozesses: In der Regel ärmere und immobilere Haushalte. Hinzu ziehen ebenfalls eher benachteiligte Haushalte mit geringeren Einkommen. Die kollektive Abwärts spirale ganzer Stadtviertel kann einsetzen. Der sektorale Zugang der Stadterneuerung hat es nicht geschafft, dieser Entwicklung Einhalt zu Gebieten. An diesem Problemfeld setzt das integrierte Programm "Soziale Stadt" an.

Sozialraumorientierter Ansatz der Jugendhilfe

Nicht nur in der Städtebauförderung machten sich die Schwächen sektoraler Politik bemerkbar. Auch in der Sozial- und Jugendhilfe wurde schon früh erkannt, dass eine auf Zielgruppen bezogene und auf spezielle Bedürfnislagen ausgerichtete, sozialfallorientierte Politik wenig erfolgversprechend ist. Da die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen zunehmend von Entwicklungen in anderen Bereichen, auf die die Jugendhilfe wenig Einfluss hat, strukturiert wird, wurden Ansätze zur Kooperation und Kommunikation mit anderen Politikfeldern benötigt.

Als Resultat dieser Überlegungen wurde 1991 in das Kinder- und Jugendhilfegesetz der Auftrag übernommen, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“. Damit wurde der Sozialraum als zu gestaltendes Handlungsfeld geschaffen (vgl. Becker /Löhr 2000, S.24).

Klar ist, dass in verschiedenen Politikfeldern ein neues Umgehen mit räumlich benachteiligten Gebieten erforderlich ist: Eine integrierte,

ressortübergreifende Betrachtung der Probleme wird gebraucht.

Bevor ich nun dazu komme, die ersten städtebaulichen Landesprogramme zu beschreiben, die diese Problematik aufnehmen und einen integrierten Ansatz verfolgen, wird zunächst von der theoretischen Seite her der Wandel im räumlichen Planungsverständnis beleuchtet: Ein Erklärungsansatz, wie das Programm der "Sozialen Stadt" entstehen konnte.

Wandel im Planungsverständnis

Ich nehme dabei den Ansatz von Gerd Albers (1993) auf, der dem Wandel des Planungsverständnisses in der deutschen Geschichte anhand von Gesetzesbestimmungen nachgegangen ist. Anhand deren Interpretation unterscheidet er vier verschiedene Phasen des Planungsverständnisses seit 1860.

Die städtebauliche Entwicklungsplanung

Um die heutige Diskussion des Planungsverständnisses und seine Zuwendung zu integrierten Ansätzen zu verdeutlichen, ist die Beschreibung der Zeitspanne von 1960 bis 1980 von Bedeutung. Albers spricht von der „Entwicklungsplanung“ und meint den Glauben an die unbedingte Steuerbarkeit von städtischen Entwicklungen, auch im Sinne einer „Planungseuphorie“, der ein rationales Steuerungsmodell zugrunde liegt. Die städtebauliche Entwicklungsplanung wird als übergeordnete Planung verstanden, die zu einer umfassenden gesellschaftspolitischen Steuerung in der Lage ist und den Rahmen für die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung setzt. Dahingehend werden übergreifende Zielvorstellungen entwickelt und kommunale Tätigkeiten aufeinander abgestimmt. Damit waren auch Veränderungen der Verwaltungsstruktur gemeint, die auf ein ressortübergreifendes, aber von oben verordnetes Zusammenarbeiten zulaufen sollten (vgl. Albers 1993, S.101).

Nach diesem Verständnis war es möglich, die Entstehungsbedingungen raumrelevanter Probleme zu analysieren und somit vorausschauend lösen zu können. Allerdings ging dieses Planungsverständnis nach Meinung von Karolus Heil weit über die damals praktizierten Verfahrensweisen und inhaltlichen Ansprüche der Stadtplanung hinaus (vgl. Heil 2000, S. 25). Nach seiner Meinung setzte bereits Mitte der 70er Jahre ein Roll back ein, da der Anspruch eines integrierten Planungs- und Entscheidungshandelns notwendigerweise

Dezernatszuständigkeiten relativierte und Klientelbeziehungen in Frage stellte, was gegen festgefügte Strukturen der Verwaltung und tradierte Einflussbereiche verstieß. Die bei der Verwaltungsspitze und oftmals direkt beim Bürgermeister angesiedelten Planungsstäbe und referatsübergreifenden Arbeitsgruppen wurden wieder aufgelöst oder in ihren Aufgaben beschnitten. Als wesentliche Gründe für das Scheitern des Ansatzes der Stadtentwicklungsplanung werden eine Unterschätzung der Problemzusammenhänge und eine Überschätzung des planerischen Handlungsspielraumes sowie Kompetenzprobleme innerhalb der Verwaltung gesehen, die durch das Ressortprinzip hervorgerufen werden (vgl. Heil 2000, S.27).

Damit scheiterte der Ansatz, über die Vormachtstellung der Stadtentwicklungsplanung innerhalb der Verwaltung und einer von oben verordneten Kooperation, die Probleme der Stadt lösen zu können.

Projektorientierung und Kooperation

In den 80er Jahren veränderte sich also vor allem die Zuversicht, Probleme der Stadt mit verbesserter Organisation lösen zu können. Im Ergebnis wurde das Konzept einer integrierten Entwicklungsplanung zwar nicht aufgegeben, aber stark zurückgenommen (vgl. Albers 1993). Vor allem die Mittel zur Umsetzung wurden einer kritischen Revision unterzogen (Selle 1995, S. 238). Während Albers davon ausgeht, dass eine neue Phase des Planungsverständnisses in den 80er Jahren eingeleitet wurde, plädiert Selle dafür, nur von verschiedenen Schichten zu sprechen, die sich auch überlappen können und in denen einzelne Elemente fortbestehen.

Wo Albers noch vom Scheitern des Planungsansatzes spricht, stellt Selle entgegen, dass nur „überzogene Hoffnungen platzten und eine Vision ihr Ende fand“. Damit illustriert er, dass die Entwicklungsplanung vor allem ein gedankliches Konstrukt, ein Leitbild gewesen ist, welches aber weit von der realen Planungspraxis entfernt war. Selle sieht also vor allem Weiterentwicklungen und Kontinuitäten des Ansatzes. Auf der Ebene der Planungspraxis lassen sich durchaus wichtige Elemente finden, die resultierend aus der Theorie der Entwicklungsplanung heute für die Umsetzung relevant sind. Dies ist nach Selle die Reichweite des Steuerungsanspruchs, auch nicht-öffentliche Akteure in ihrem Verhalten zu beeinflussen und der aufgabenbezogene Versuch, Instrumente und (öffentliche) Akteure zu koordinieren (Selle 1995, S. 241). Der verän-

derte praxisbezogene Zugang liegt vor allem in der Projektorientierung und dort in der Steuerung räumlicher Entwicklung mit Hilfe von neuen Handlungsweisen und Organisationsformen. Es geht also, um das viel gebrauchte Schlagwort zu benutzen, um Kooperation. Um dabei aber den umsetzungsbezogenen Projektbezug zu betonen, spricht Selle von „Kooperativem Handeln“ (vgl. Selle 1994, S. 38).

Neues Planungsverständnis: Kooperatives Handeln

Die neue Politik wird in „neuen Räumen“ gestaltet. Dies sind nicht mehr die Amtsstuben und Kommunalparlamente, sondern die Sphäre zwischen dem politisch-administrativen System, den Märkten und den privaten Haushalten. Diese Sphäre ist geprägt von unterschiedlichen Werten, Handlungsweisen und Strukturen. Wenn in diesem Raum Problemlösungen entwickelt werden, heißt das, dass verschiedene Organisationsprinzipien und Werte miteinander verbunden werden müssen. Die Bürgerinitiative hat eine andere Auffassung vom zeitlichen Ablauf eines Projektes und nur wenig Verständnis für bürokratische Zwänge der kommunalen Verfasstheit und für das zahlreiche Kontrollinstanzen durchlaufende Fördermittelverfahren. Diese Prozesse müssen gestaltet werden, um Reibungsverluste und Selbstblockaden, wenn möglich, zu verhindern oder wenigstens zu minimieren. Hierzu ist gestaltende Moderation und Kooperation, also das Zusammenführen der potenziell Beteiligten und das Entwickeln geeigneter Kooperationsformen, notwendig (vgl. Selle 1994).

Was ist neu an diesen kooperativen Handlungsansätzen?

Neue Akteure: Bewohner als Mitwirkende, Initiativen, freie Träger, private Unternehmen

Neue Rollen: Rolle der (Bau- und Planungs-) Verwaltung ändert sich. Sie wird ein Akteur unter anderen, da zahlreiche andere Akteure gleichrangig beteiligt werden müssen.

Debatte zur Verwaltungsmodernisierung

An dieser Stelle soll auf einen weiteren günstigen Einflussfaktor integrierter Planung hingewiesen werden: Die in der Verwaltung bestehende Modernisierungsdebatte. D.h. auch auf dieser Ebene ist etwas in Gang gekommen, was sich positiv auf die Chancen der Umsetzung eines veränderten, integrierten

planerischen Vorgehens auswirken kann. So wird in der Literatur seit Anfang der 90er Jahre von einem neuen, umfassenden Reformanlauf der öffentlichen Verwaltung gesprochen (vgl. Heinelt 1997). Das hohe Anspruchsniveau der Reformziele, ihr Umfang und Innovationsgrad lassen nach Mäding (1997) die Bezeichnung „Paradigmenwechsel“ zu. Auf eine kurze Formel gebracht, lässt es sich so beschreiben: Aus der Behörde Stadtverwaltung wird das Dienstleistungsunternehmen Stadt (vgl. Mäding 1997). In diese Diskussion, die mit verschiedenen Ansätzen geführt wird, werden auch verschiedene Ziele aufgenommen, auf die im Zusammenhang dieses Vortrags nicht umfassend eingegangen werden kann. Ein Gesichtspunkt ist jedoch von besonderer Bedeutung.

Welche Motivation könnte die Verwaltung haben, sich für kooperatives Handeln zu entscheiden?

So wird inzwischen häufig konstatiert, dass die Verwaltung ihre Aufgaben durch hoheitlich-hierarchische Steuerung mit Hilfe von Zwang, Anreizen oder Überzeugung nicht mehr angemessen erfüllen kann, weil sie dadurch zum Teil negative Nebenwirkungen verursacht oder sich gegen widerstrebende Adressaten nicht mehr erfolgreich durchsetzen kann, z.B. vor dem Gericht (vgl. Benz 1994, S.345). Daher stellt sich auch für die Verwaltungsakteure die grundsätzliche Frage der Kooperation als geeigneterem Weg des Handelns. In Forschungsergebnissen wird allerdings darauf aufmerksam gemacht, dass Verwaltungsakteure eine Vielzahl von Schwierigkeiten und Hindernissen umschiffen müssen, wenn sie kooperativ handeln wollen, weil z.B. das Sich Einlassen auf Kooperation als Schwäche ausgelegt werden kann (vgl. Benz 1994, S. 345).

Vorläufer des Bund-Länder-Programms "Soziale Stadt"

Welche Politik und Programme sind nun als Ansätze einer integrierten, sozialräumlichen Planung zu werten? Es sollen vor allem zwei Landesprogramme aus Nordrhein-Westfalen und Hamburg erwähnt werden, die als Vorläufer des Bund-Länder-Programms "Soziale Stadt" gelten.

NRW 1993: Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – ein ressortübergreifendes Handlungsprogramm

Aufgabe des Programms ist die gezielte Förderung von Stadtteilen, die in Hinblick auf ihre Sozialstruktur, den Wohnungsbestand, das Wohnumfeld und das Arbeitsplatzangebot einer besonderen Stabilisierung bedürfen. Eine integrierte und nachhaltige Stadtteilentwicklung soll mit Hilfe von lokalen Handlungskonzepten angestrebt werden. Ziel ist es, Synergiewirkungen durch die Bündelung von öffentlichen und privaten Ressourcen und ressortübergreifender Förderung zu erreichen. Zentrale Philosophie ist die Einbeziehung der in den Stadtteilen vorhandenen endogenen Potenziale. Einen besonderen Stellenwert hat die Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung. Die Akteurs- und Bevölkerungsgruppen vor Ort sind bei der Maßnahmenarbeit aktiv zu beteiligen. Die verschiedenen politischen Handlungsebenen (Stadtteil, Bezirk, Stadt, Land) sollen miteinander verknüpft werden. Handlungsfelder sind dabei alle Themenbereiche, die zur Entwicklung des Stadtteils beitragen können. Dies reicht von der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik über soziale Netze und kulturelle Aktivitäten bis hin zum Stadtteilmarketing.

Hamburg 1994: Armutsbekämpfungsprogramm

Leitziele: Kooperation und Beteiligung

- Aufbau und Entwicklung von Kooperationen öffentlicher und privater Akteure sowie von lokalen sozialen Netzen
- Verbesserung der Problemwahrnehmung und Problemlösungskompetenz kommunaler Verwaltung und Politik im Quartier
- Stärkung der Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten der BewohnerInnen bei Fragen und Planungen, die das Quartier betreffen
- Wiederherstellung des Vertrauens der Bewohnerschaft in ihre eigene Handlungsfähigkeit und Abbau sozialer Ausgrenzung

Leitziele: Beschäftigung und Wohnen

- Förderung von Qualifizierung und Beschäftigung im Quartier
- Förderung und Entwicklung des Gewerbes
- Sicherung von preiswertem Wohnraum und Unterstützung neuer Wohnformen
- Verknüpfung von städtebaulichen Maßnahmen mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen

ExWoSt in ostdeutschen Großwohnsiedlungen

Einen Sonderstatus haben im Zusammenhang integrierter Ansätze in der Stadtentwicklung die ostdeutschen Großsiedlungen des industriellen Wohnungsbaus. Bereits frühzeitig nach der Wende wurden im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundes (ExWoSt) neue Ansätze und Verfahren erprobt, deren Zielrichtung auf die Vitalisierung dieser Siedlungen ausgerichtet war. Damit war zwangsläufig mehr als nur die bauliche Aufwertung verbunden. Städtebauliche Entwicklungskonzepte sollten mit sozialen und wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen verknüpft werden. Bewohnerbeteiligung erhielt einen hohen Stellenwert. Im Rahmen dieses Programms haben sich Kooperationsverfahren entwickelt, die vielerorts dauerhaft verstetigt werden konnten. Herausragende Beispiele sind z.B. die Plattform Marzahn und das Forum Leipzig-Grünau.

Plattform Marzahn

- Gründung 1991
- Ziel: frühzeitige Vernetzung und Beteiligung vieler Akteure im Prozess der Weiterentwicklung der Großsiedlung
- Akteure: BewohnerInnen, Bezirksverwaltung und -politik, Land Berlin, Wohnungsunternehmen, freie Träger der Sozialarbeit, Investoren, Gewerbetreibende, Experten
- Das öffentliche Forum tagt monatlich und diskutiert Themen zur Weiterentwicklung, wird aber auch von Interessensgruppen genutzt, um auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen, Vor- und Nachbereitung findet in der Steuerungsrunde statt
- Bewohnerbeteiligung durch Workshops, Befragungen, Stadtspaziergänge, Einrichtung von Vorortbüros, Organisation von Bürgerfesten

Forum Leipzig Grünau

- Planspiel seit 1997
- Vorwegnehmendes Durchspielen von Folgen und Wirkungen bestimmter Entscheidungen
- Akteure aus Kommunalpolitik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft, Wirtschaft, soziale Einrichtungen, Bewohnerschaft, Jugend, externe Experten und professionelle Moderation.

Programm "Soziale Stadt"

Seit 1999 ist die Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf –

die Soziale Stadt“ Bestandteil der Städtebauförderung. Grundlage ist eine Verwaltungsvereinbarung. Das Programm verfolgt das Ziel, der drohenden sozialen Polarisierung in den Städten durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtteilentwicklung entgegen zusteuern. Inzwischen wurden ca. 300 Stadtteile ins Programm aufgenommen, die von den Ländern aufgrund ihrer sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Situation als besonders benachteiligt ausgewählt wurden. Im Blickpunkt der sozialen Stadterneuerung stehen verschiedene Gebietstypen: Innerstädtische Gebiete, vorwiegend Altbauquartiere sowie industriell gefertigte Großsiedlungen in West und Ost, meist in randstädtischer Lage.

Ziele auf der Ebene des neuen, integrierten Ansatzes:

- ressort- und ämterübergreifende Bündelung von Ressourcen und Fördermitteln
- Förderung von investiven und nicht-investiven Maßnahmen aus einer Hand
- Erprobung neuer kooperativer Verwaltungs- und Managementstrukturen.

Anhand der Zielsetzungen wird deutlich, dass mit der "Sozialen Stadt" schließlich auf Bundesebene ein Programm aufgelegt wurde, das den integrierten Anspruch mit dem Fokus auf die sozialräumliche Ebene, nämlich die benachteiligten Quartiere, verbindet. Im Europäischen Vergleich insbesondere mit Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien hat sich in Deutschland ein integrierter Handlungsansatz erst spät entwickelt.

Ambivalenzen des Programms

... hoher Anspruch und reale Steuerungsmöglichkeit

Ziel ist es, der sozialräumlichen Ausgrenzung entgegenzuwirken und damit direkt auf soziale Sachverhalte wie Arbeitslosigkeit und Armut einzuwirken. Die Instrumente des städtebaulichen Programms sind aber hauptsächlich auf bauliche Investitionen zugeschnitten. Der Rahmen der Städtebauförderung engt den Spielraum für die erstmals möglichen nicht-investiven Maßnahmen ein.

Kann also das Programm überhaupt in geeigneter Weise auf soziale Problemlagen einwirken? Reicht der Ansatz der Mittelbündelung mit anderen Programmen und Ressorts aus? Besteht also ein Widerspruch zwischen Anspruch und Ausstattung oder eine Überschätzung im Anspruch?

Dies muss sich in der Praxis zeigen!

... Probleme der Kooperation

Das Programm „Soziale Stadt“ ist bei der Städtebauförderung und damit beim Ressort Bauen und Wohnen angesiedelt. Vor diesem Hintergrund ist das Programm auch in den meisten Kommunen bei entsprechenden Ressorts und Ämtern wie Stadtplanung, Stadtentwicklung, Bauverwaltung etc. verortet.

Der integrierte Anspruch und der Wille zur Kooperation wird aus einem Ressort heraus formuliert und damit werden Ansprüche wie z.B. die Mittelbündelung gegenüber anderen Ressorts erhoben, die nicht den Kompetenzen eines Ressorts entsprechen. Damit könnte im Ansatz die Konkurrenz der verschiedenen Ressorts auch verstärkt werden, da mit dem integrierten Anspruch die implizite Auffassung des „wichtigeren“ weil sozialräumlich und ganzheitlich gedachten Ansatzes verbunden ist. Andere Ressorts kooperieren also tatsächlich, indem sie sich mit Maßnahmen für die benachteiligten Gebiete einbringen und fallen mit ihren Maßnahmen unter das Label "Soziale Stadt" und damit unter das Primat des Ressorts Bauen und Wohnen. Oder aber sie versuchen sich auf ihre ressortspezifische Weise zu profilieren, die dann in eher sektoralen Zugängen zu finden sind.

Die Frage stellt sich also, wie Situationen geschaffen werden können, die bei der ressortübergreifenden Zusammenarbeit, Erfolge für alle Beteiligten bringen (win-win-Situation).

... Ebene des Handelns und Ebene der Probleme

Die Probleme lassen sich auf der lokalen Ebene nicht lösen: Die Entstehung der Benachteiligung von Menschen und ganzen Quartieren ist im wesentlichen durch wirtschaftliche Entwicklungen regionaler, nationaler und auch globaler Art verursacht. Insofern ist lokales Handeln eine Reaktion mit begrenzter Reichweite, die aber dennoch notwendig ist, denn der lokale Problemdruck zwingt zum Handeln.

Instrument der integrierten Planung: Das Integrierte Handlungskonzept

Integrierte Handlungskonzepte gelten als strategische Instrumente zur Steuerung der integrierten Stadtteilentwicklung und werden im Rahmen des Programms "Soziale Stadt" eingefordert. Strategien für benachteiligte Gebiete müssen den komplexen Problemstellungen durch entsprechend vieldimensionale Handlungsansätze gerecht werden. Das hat die Integration verschiedener, bislang getrennter,

Handlungsfelder sowie deren Ausrichtung auf die Ebene der städtischen Quartiere zur Konsequenz. Das wiederum heißt: Intensives Bemühen um Kooperation. Kommunen, gesellschaftliche Organisationen und freie Träger müssen gemeinsam handeln. Zielsetzung ist dabei, die BewohnerInnen – denn um sie geht es ja – direkt zu beteiligen. Wenn dies erreicht werden soll, muss der Quartiersentwicklungsprozess sehr unterschiedliche Welten miteinander in Verbindung bringen. Darin liegt die Chance und dies ist auch gleichzeitig eines der Probleme.

Klar ist bei der Komplexität der Aufgaben: Ein traditioneller Plan mit einmal Festgelegtem und danach Vollzogenem hilft hier wenig. Offene Prozesse sind hier notwendig, die von vielen mitgestaltet werden können (vgl. Seite 1994, S.147f)

... idealtypische Handlungskonzepte

Wenngleich an vielen Stellen notwendige Elemente eines Integrierten Handlungskonzepts aufgelistet werden, wie z.B. im Leitfaden der Argebau und in den Anforderungen der Länder, sollen an dieser Stelle idealtypische Bestandteile eines Integrierten Handlungskonzepts, die das Deutsche Institut für Urbanistik zusammengestellt hat, genannt werden (difu 2002, S. 30):

Idealtypische Bestandteile eines Integrierten Handlungskonzepts

- Funktion und Bedeutung des Gebietes innerhalb der Gesamtstadt
- Benennung der zentralen Problemfelder und Entwicklungspotenziale
- Aufgreifen und Zusammenführen bereits vorhandener Entwicklungsprogramme und Planungen
- Formulierung eines Leitbildes für die Stadtteilentwicklung, Vernetzung der Ziele von verschiedenen Handlungsfeldern, Einbindung in ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept
- Darstellung von Strategien, Maßnahmen und Projekten mit Angabe von Trägern, Adressaten, Finanzierung und Zeitplan
- Aussagen zur Organisationsstruktur der Gebiets- und Projektsteuerung, zum Quartiersmanagement
- Beteiligungsmaßnahmen für die Quartiersbevölkerung und die Stadtteilakteure
- Konzept für eine begleitende Prozessevaluierung und Vorbereitung der Ergebnisevaluierung
- Kosten- und Finanzierungsübersicht mit geschätzten Gesamtkosten

„...die wesentliche Aufgabe integrierter Stadtteilprogramme besteht in der gebietsbezogenen Verknüpfung von städtebaulichen, infrastrukturellen, sozialen, ökonomischen, kulturellen und umweltbezogenen Aktivitäten, um auf diese Weise – so die Hoffnung – einen synergetischen Mehrwert gegenüber den herkömmlichen sektoralen Handlungsansätzen zu erzeugen und damit die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme entscheidend zu verbessern“ (Sauter 2001, S. 111).

Im Idealfall werden dabei z.B. Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen konsequent mit Projekten der Stadterneuerung und der Wohnungswirtschaft verknüpft.

... Handlungskonzepte in der Praxis

Nach Auswertung des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) zu den 16 Modellgebieten der Sozialen Stadt haben erst ein Drittel dieser Gebiete Integrierte Handlungskonzepte erarbeitet. Von der zur Zeit ausgeschriebenen Evaluation des gesamten Programms sind weitere Erkenntnisse über die Erstellung von Integrierten Handlungskonzepten in den Programmgebieten zu erwarten.

Bisher kann nur die Praxis in den Modellgebieten dahingehend interpretiert werden, dass vielerorts noch Unsicherheit und Zurückhaltung überwiegen. Das difu geht davon aus, dass durch den großen Erfolgsdruck in den Gebieten vielfach mit Projekten und Einzelmaßnahmen in Vorleistung getreten wird, um vorzeigbare Ergebnisse zu erzielen, aber ein abgestimmtes Integriertes Handlungskonzept noch nicht vorliegt. Damit ist aber auch prinzipiell verbunden, dass eine konzeptionelle Mittelbündelung vielerorts noch auf sich warten lässt.

In der Praxis werden in den Integrierten Handlungskonzepten vielfach nicht alle Elemente dieses idealtypischen Vorgehens angewandt. Die Konzepte fallen sehr unterschiedlich aus: Städtebaulich dominierte Rahmen- und Maßnahmenpläne kommen ebenso vor wie umfassende Konzepte, die von einem Leitbild bis zur konkreten Kostenplanung der Maßnahmen reichen. Grundsätzlich geht aber auch hier, aufgrund der Anbindung des Programms "Soziale Stadt" an die städtebaulichen und baulichen Ressorts, die Ausrichtung oft in diese Bereiche. Ein weiterer Grund liegt in der sichtbaren Außenwirkung baulicher Projekte, die entsprechend besser als Erfolgsmeldung zu verbuchen sind und zudem ein leichteres Fördermittelmanagement nach sich ziehen, da sie i.d.R. hohe Fördersummen binden. Wirtschaftliche und soziale Maßnahmen sind vielfach nicht im Fokus die-

ser Konzepte. Dies ist wiederum der schwachen Stellung nicht-investiver Maßnahmen im Programm geschuldet.

In der bisherigen Erstellung der Integrierten Handlungskonzepte, insbesondere für die Antragstellung "Soziale Stadt" und die erste Phase der Implementation sind vor allem Top-down-Strategien verfolgt worden. Nun sind in einer zweiten Phase Bottom-up-Strategien erforderlich, um die Einbindung möglichst vieler BewohnerInnen und Akteure zu erreichen.

... Nutzen integrierter Handlungskonzepte

Aber welchen Wert haben Integrierte Handlungskonzepte in der Praxis und wie unterschieden sie sich von anderen Planungen, wie z.B. die in vielen Stadtteilen erstellten umfangreichen Rahmenpläne, die ebenfalls schon sehr genau auf infrastrukturelle und soziale Ziele eingehen?

Idealtypischerweise muss hier wieder gesagt werden, dass der integrative Anspruch vor allem in der intensiven, inhaltlichen Abstimmung der verschiedenen Ressorts, der Wohnungsunternehmen, der Gewerbetreibenden, anderer Akteure vor Ort und der Bewohnerschaft bestehen sollte. Denn gerade der kooperative Prozess, der zu einem von allen Akteuren getragenen Handlungsrahmen führt, sollte im Vordergrund stehen. In der Praxis ist natürlich genau diese Arbeit die schwierigste, da verbindliche Kooperation und der Einigungsprozess auf Handlungs- und Maßnahmenprioritäten viele Konflikte und Konkurrenzen der beteiligten Akteure aufwerfen kann. Der ressortübergreifende Ansatz der Verwaltung hat vielerorts mit Hindernissen und Blockaden, die der Konkurrenzsituation zwischen den einzelnen Verwaltungsressorts geschuldet sind, zu kämpfen.

... Handlungskonzepte und Fortschreibung

Wichtiges Element des Integrierten Handlungskonzepts ist seine Fortschreibung. Anders als andere Planungen geht es nicht darum, alle Maßnahmen möglichst wortgenau umzusetzen. Die Maßnahmenentwicklung ist vielmehr ein fortlaufender Prozess unter größtmöglicher Beteiligung der BewohnerInnen und Akteure vor Ort, in dem sich immer wieder Änderungen und Ergänzungen zu den anvisierten Maßnahmen ergeben können, die der Situation und der Entwicklung im Gebiet und den Erfordernissen Rechnung tragen. Die Arbeit an dem Integrierten Handlungskonzept ist auch als Chance zu verstehen, über Aktivierungs-, Beteiligungs- und Abstimmungsprozesse die Diskussion über die Stadtteilentwicklung im Quartier zu verankern, ein Wir-Bewusstsein zu schaffen und Kommunikation

und Koordination zwischen allen Akteuren im Stadtteil anzuregen.

... Mehrzielprojekte

Besonders in Nordrhein-Westfalen konnte aufgrund der längeren Erfahrung mit dem integrierten Ansatz der Stadtteilentwicklung herausgearbeitet werden, dass Mehrzielprojekte, (d.h. Projekte, die in ihrer Struktur schon verschiedene Handlungsfelder verknüpfen und dadurch selbst schon integrativ angelegt sind), besonders erfolgreich sind. Um Mehrzielprojekte durchzuführen, bedarf es bereits auf dieser Ebene der Kooperation und der Vernetzung der Akteure (Austermann, Zimmer-Hegmann 2000, S. 75).

... politische Rückendeckung

Aber Integrierte Handlungskonzepte brauchen für ihre Umsetzung auch den politischen Rückhalt. Hier empfiehlt sich ein kommunaler Selbstbindungsbeschluss an das Integrierte Handlungskonzept und seine Fortschreibungen. Nur dadurch lässt sich auch die politische Legitimation des Handelns in den Gebieten erreichen.

Quartiersmanagement

Wesentliches Element des integrierten Handelns auf der sozialräumlichen Ebene ist das Quartiersmanagement. Die Ansätze sind in der Praxis sehr unterschiedlich: Von top-down bis bottom-up.

Prinzipien

- Orientierung an der Problemlage der Bevölkerung
- Bildung von breit angelegten Bündnissen
- Abgabe von Handlungs- und Entscheidungskompetenz nach „außen“ und „unten“
- Kooperative Denk- und Handlungsweisen

Aufgaben des Quartiersmanagements

Stadtteil-koordination	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufbau einer lokalen Öffentlichkeitsarbeit ■ Anregen und Aufbauen projektbezogener und dauerhafter Kooperationen ■ Vernetzen der Interessensgruppen vor Ort
Bewohner-aktivierung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Angemessene Form finden ■ Trägerschaft als dauerhafte Institution aufbauen ■ Nutzen der Projekte deutlich machen ■ Projektträger anleiten und kooperative Beteiligung organisieren
Projektbegleitung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Moderation von Prozessen zur Projektentwicklung ■ Bündeln und Weiterleiten der Projekte und Ideen ■ Unterstützung der Projektinitiativen bei der Erarbeitung der Konzepte ■ Sicherstellen einer guten Kommunikation zwischen allen Projektbeteiligten ■ Bereitstellen von Informationen

Quintessenz

„Ein Weg entsteht, indem man ihn geht“ (Chuang Tzu, 4.Jhd.v.Chr.) nach Becker/Löhr 2000

Das Programm "Soziale Stadt" steht als Beispiel, wie sozialräumliche und integrierte Planung politisch umgesetzt werden kann. Das Programm versucht, die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung mit organisatorischer Innovation zu verbinden und stellt sich damit hohen Anforderungen. Es bleiben viele offene Fragen, deren Umsetzung die Praxis zeigen muss.

Das Programm ist trotzdem der richtige Weg, zu dem es momentan keine Alternative gibt. Nach der erst kurzen Laufzeit ist es jedoch zu früh, bereits jetzt die Wirksamkeit beurteilen zu wollen. Aber es ist festzustellen, dass vielerorts erste Impulse zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse in den Stadtteilen gesetzt werden konnten.

Literaturhinweise

ALBERS, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung 61, S. 97-103

ALISCH, Monika (2002): Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Opladen

AUSTERMANN, Klaus / ZIMMER-HEGMANN, Ralf (2000): Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Hrsg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS). Dortmund

BECKER, Heidede / LÖHR, Rolf-Peter (2000): „Soziale Stadt“, Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 10-11, S. 22-29

BENZ, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden

BOETTNER, Johannes (2002): Vom tapferen Schneiderlein und anderen Helden. Fallstricke des integrierten Handelns – Eine Evaluation. In: Walther (Hg.), S.101-114

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hg.) (2000): Dokumentation der Starterkonferenz, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt Nr. 4. Berlin

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (Hg.) (2002): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin

HANESCH, Walter (Hg.) (1997): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit. Opladen

HEALEY, Patsy (1997): Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Houndmills

HEIL, Karolus (2000): Stadtentwicklungsplanung und Nachhaltigkeit – neuer Wein in alten Schläuchen? Bemerkungen über die Perspektiven eines nicht mehr ganz neuen Leitbegriffs in der Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S. 21-32

HEINELT, Hubert (Hg.) (1997): Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung. Opladen

HEINELT, Hubert (1997): Neuere Debatten zur Modernisierung der Kommunalpolitik. Ein Überblick. In: Heinelt (Hg.), S.12-28

KAPPHAN, Andreas / DORSCH, Pamela / SIEBERT, Ingo (2002): Sozialräumliche Segregation in der Stadt. Literaturbericht, Netzwerke im Stadtteil, Wissenschaftliche Begleitung E&C. München

MÄDING, Heinrich (1997): Kommunale Verwaltungsmodernisierung als Reformpolitik. Chancen und Gefahren. In: Heinelt (Hg.), S. 143-149

PRÖHL, Marga / SINNING, Heidi / NÄHRLICH, Stefan (Hg.) (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland, Anforderungen und Qualitätsbausteine, Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes Civitas. Gütersloh

SAUTER, Matthias (2001): Verstetigung – aber wie? Integrierte Stadtteilentwicklung zwischen Sonderprojekt und Regelaufgabe der kommunalen Verwaltungen. In: AK Stadterneuerung: Jahrbuch Stadterneuerung 2001. Berlin, S.109-119

SCHMALS, Klaus M. / KEMPER, Stephan (2000): Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung. Expertise, Schader-Kolloquium „Die soziale Stadt“

SELLE, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund

SELLE, Klaus (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: Raumplanung 71, S.237-242

SELLE, Klaus (2000): Was ? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund

WALTHER, Uwe-Jens (Hg.) (2002): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen

WALTHER, Uwe-Jens (2002): Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen. In: Walther (Hg.), S.23-43

Kontakt:

Institut für Regionalentwicklung und
Strukturplanung
Kerstin Jahnke
Flakenstraße 28-31, 15537 Erkner
Telefon 03362/793-239
eMail jahnke@irs-net.de