



# Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern

## Diskursive Bürgerbeteiligung

Bericht zum Modellprojekt



Gemeinschaftsinitiative  
**Soziale Stadt in Bayern**

Diskursive Bürgerbeteiligung -  
Bericht zum Modellprojekt

Bearbeitung

Schäuble Institut für Sozialforschung,  
München  
Ingegerd Schäuble  
Christine Grüger

im Auftrag der  
Obersten Baubehörde im  
Bayerischen Staatsministerium  
des Innern

München 2005

Seit 1999 gibt es das Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm ‚Stadt- und Ortsteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt‘. Mit diesem Programm reagieren Staat und Kommunen auf zunehmende Tendenzen sozialräumlicher Spaltung und Abgrenzung in unseren Städten und Gemeinden. Es soll Abwärtsentwicklungen in Gebieten mit städtebaulichen, sozialen und wirtschaftlichen Defiziten entgegenwirken, die Lebenssituation der Menschen in diesen Quartieren verbessern, das Verwaltungshandeln wirksamer gestalten und bürgerschaftliche Potenziale aktivieren. Ziel ist es, benachteiligte Gebiete so zu stärken, dass sie mit tragfähigen Strukturen dauerhaft selbständig agieren können und anderen Stadtteilen gleichgestellt sind.

Die Mobilisierung und Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner, das Wecken von Interesse und Engagement für ihr Wohngebiet und die Vernetzung der quartiersbezogenen Akteurinnen und Akteure ist Voraussetzung zu dieser Selbstbefähigung von Stadtteilen. Dies gilt insbesondere auch für die zugewanderte Wohnbevölkerung und für Menschen in einer ungünstigen sozialen Situation.

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern an sie betreffenden Fragestellungen und Entscheidungen wird in den Kommunen, die den wesentlichen Beitrag zur Ausgestaltung des Programms leisten, als wichtig und sinnvoll erachtet. Allerdings gibt es ein unterschiedliches Verständnis davon, was Aktivierung zur Mitwirkung, tatsächliche Mitsprache und Beteiligung im Einzelnen bedeutet, welche Möglichkeiten es dazu gibt und welche Strukturen dazu erforderlich sind.

Der Bayerische Landtag hat daher mit Beschluss vom 10. Juli 2001 die Staatsregierung aufgefordert, einen Modellversuch für eine umfassende Bürgerbeteiligung für Kommunen in Bayern im Rahmen des Programms Soziale Stadt durchzuführen und zu fördern (Drucksache 14/7230). Diskursive Beteiligung beschreibt Planungs- und Gestaltungsprozesse, die bewusst über die zuständigen kommunalen Planungs- und Entscheidungsgremien hinaus das Gespräch und die Auseinandersetzung mit allen beteiligten und betroffenen Gruppierungen suchen und damit einen breiten Konsens und ein hohes Maß an Kooperation erzielen können. Die Oberste Baubehörde hat dazu sechs bayerische Städte ausgewählt, die mit ihren Programmgebieten Modellcharakter auch für andere Programmkommunen haben und in ihrer Größe und Struktur das besondere bayerische Profil der Sozialen Stadt widerspiegeln. Der Modellversuch wird mit diesem Bericht abgeschlossen. Den Modellstädten sei Dank ausgesprochen für ihre Bereitschaft, an diesem Projekt mitzuwirken und ihre Erfahrungen auch anderen Kommunen zur Verfügung zu stellen. Denn die gewonnenen Erkenntnisse und die dargestellten Beispiele und Methoden sollen als Hilfe und Anregung für Kommunen mit ähnlichen Aufgaben und Fragestellungen dienen.

1	Editorial
2	Inhalt
3	Vorbemerkung
4	Überblick
5	1. Beschreibung des Modellprojekts
	1.1. Ziel und Auftrag des Modellprojekts, Auswahl der Modellkommunen
	1.2. Verlauf und Bestandteile des Modellprojekts
6	1.3. Die Einzelberatungen
7	1.4. Die qualifizierenden Vernetzungsveranstaltungen
	1.5. Rückmeldung der Modellkommunen
8	2. Diskursive Bürgerbeteiligung: Neue Akzente für die sozialorientierte Stadterneuerung
	2.1. Veränderung im Planungsverständnis
9	2.2. Was heißt eigentlich Diskurs in der Beteiligung?
11	2.3. Wer sind die Bürgerinnen und Bürger, wer ist die Öffentlichkeit, die beteiligt werden sollen?
16	2.4. Bürgermitwirkung und Aktivierung im Rahmen des Soziale Stadt-Programms
17	2.5. Neuerungen durch das Soziale Stadt-Programm
21	3. Zentrale Themen des Soziale Stadt-Programms im Diskurs
	3.1. Besonderheiten und Rahmenbedingungen in Klein- und Mittelstädten
24	3.2. Programmgebiete und Erfahrungen mit Beteili- gungsprozessen in den sechs Modellkommunen
27	3.2.1. Amberg – Am Bergsteig
29	3.2.2. Augsburg – Oberhausen-Nord
32	3.2.3. Landshut – Nikola-Viertel
33	3.2.4. Neuburg an der Donau – Ostend
35	3.2.5. Neumarkt in der Oberpfalz – Altstadt
36	3.2.6. Neu-Ulm – Vorfeld
38	3.3. Das Integrierte Handlungskonzept: Qualitätskriterien und Nutzen
43	3.4. Beteiligungsprojekte in den Modellkommunen
45	3.5. Qualität und Nutzen von Evaluation
47	3.6. Verstetigung sozialraumorientierter integrativer Stadterneuerungsprozesse
49	4. Schlussfolgerungen in Thesen
51	Literatur zum Thema

## Überblick

Öffentliche Planungsprozesse – ob mit sozialem, ökonomischem, ökologischem oder baulichem Schwerpunkt – werden zunehmend komplexer und oft genug auch konfliktreicher. Planungsfachleute selbst, aber auch die verantwortlichen Behörden, haben dies erkannt und nach Abhilfe gesucht – mit dem Ergebnis, dass gesetzliche Regeln und staatliche Programme inzwischen ein kommunikatives Planungsverständnis zugrunde legen. Die Bemühungen zielen darauf ab, die von Planung Betroffenen in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen, um damit Konflikte zu bereinigen und die Akzeptanz der Planungen zu erhöhen. Begriffe wie „Diskursive Bürgerbeteiligung“, „Neue Sozial- und Bürgerkultur“ oder „Planungsdialog“ drücken das veränderte Planungsverständnis eines respektierenden, wertschätzenden Umgangs miteinander aus.

Die Bemühungen darum sind zahlreich, die Ergebnisse höchst unterschiedlich. Der Weg zu einer Dialogkultur, in der alle Interessierten zu Wort kommen, ist lang – auch weil es für viele BürgerInnen, Stadtaktive, Stadtverwaltungen und StadträtInnen (noch) nicht selbstverständlich ist, dass die verschiedenen Fach- und Alltags-Kompetenzen in einen diskursiven Planungsprozess konstruktiv und konsequent eingebracht werden. Das hat Gründe. In Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, die im Programm Soziale Stadt aufgenommen worden sind, leben z.B. üblicherweise solche Bevölkerungsgruppen, die sich sozial weniger gut ausdrücken und weniger gut behaupten können. Deshalb ist es in diesen Stadtteilen besonders wichtig, das „neue, auf Gespräch und Mitwirkung gründende“ Planungsverständnis behutsam einzuführen und umzusetzen.

Auch an Fachleute in Behörden und an Stadtaktive stellt eine diskursive Beteiligung hohe Anforderungen an Dialogfähigkeit, denn auch ihr professionell-fachliches Verständnis erfährt ungewohnte kommunikative und diskursive Erweiterungen. Zu beachten sind dabei auch die geltenden behördlichen Hierarchien, Strukturen und Arbeitsabläufe, in denen ressortübergreifender Dialog und Diskurs nur vereinzelt vorgesehen ist.

Im Modellversuch Diskursive Bürgerbeteiligung sind stadtplanerische und soziale Voraussetzungen, aber auch die Strukturen und Entscheidungsfindungsprozesse sowie die jeweiligen dialogischen Resultate wissenschaftlich beobachtet und analysiert worden. Resümee ist, dass diskursive Beteiligungen von Bürgerschaft und Öffentlichkeit erhebliche Vorteile mit sich bringen (können). Zu erwähnen sind besonders:

- das frühzeitige Erkennen und Herausarbeiten von Zielkonflikten,
- ggf. die frühzeitige Konfliktbereinigung und dadurch
- höhere Akzeptanz der Planungsvorhaben (sozialer Friede),
- die Kooperation unterschiedlicher Träger, Wohnungsbauunternehmen, Stadtplanung und Stadtpolitik sowie der Bevölkerung, dadurch
- eine kooperative Atmosphäre im Quartier, die auch günstigere Integrationschancen für marginalisierte gesellschaftliche Gruppen bietet.



Einbindung der Bürger in die Projekte – von der Planung (z.B. in Neuburg a.d. Donau) ...

Voraussetzung ist, dass diskursive Prozesse fachlich kompetent und politisch konsequent durchgeführt werden.

Das beinhaltet

- die Entwicklung eines Integrierten Handlungskonzepts auf der Basis einer fundierten sozialräumlichen sowie städtebaulichen Bestandsaufnahme
- die Festlegung und Einhaltung von ressortübergreifenden Arbeitsstrukturen (Lenkungsgruppe, Quartiersmanagement, Projektsteuerung) und
- die professionelle Organisation und dialogische Betreuung der diskursiven Beteiligungsprozesse.

Gelungene diskursive Beteiligungen optimieren den Planungsverlauf und die Planungsergebnisse und bringen für Verwaltungen und Politik ebenso wie für Stadtaktive und Bevölkerung einen großen Lernvorteil mit sich, der sich im Gemeinwesen langfristig positiv auswirkt, z.B. durch Erhöhung des Interesses der Quartiersbevölkerung an Qualität und Profil des Quartiers, durch Beschleunigung von Planungs- und Umsetzungsprozessen oder einer günstigeren sozialen Atmosphäre sowie Nachbarschaft.



...bis zum Bauen (Beachvolleyballplatz in Neu-Ulm)

## Vorbemerkung

Im Modellversuch Diskursive Bürgerbeteiligung konnten sechs ausgewählte Kommunen von der wissenschaftlichen Begleitung und Beratung direkt profitieren, weil sie in ihren laufenden Beteiligungsvorhaben individuell unterstützt und in Vernetzungsveranstaltungen zu zentralen Aufgabenstellungen des Programms Soziale Stadt speziell weiterqualifiziert worden sind. Damit auch solche Kommunen profitieren, die nicht zum Kreis der Modellstädte gehören, werden die Ergebnisse des Modellversuchs veröffentlicht. Dazu sind einige Vorbemerkungen für die Leserinnen und Leser dieses Berichts hilfreich:

- In den Modellversuch sind bayerische Kommunen mit Projekten im Programm Soziale Stadt aufgenommen worden, was eine besondere Perspektive mit sich bringt: die betrachteten Planungsprozesse nehmen alle neben (städte-)baulichen auch explizit soziale Ziele (z.B. Verbesserung von Lebensqualität, Nachbarschaften, Infrastrukturversorgung) sowie gleichzeitig wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Fragestellungen in den Focus.
- Angesichts der komplexen Zielsetzung (bauliche, soziale, kulturelle, wirtschaftliche, ökologische etc.) im Soziale Stadt-Programm werden mit diesem Bericht Fachleute und Interessierte aus unterschiedlichen Fach- und Lebenswelten angesprochen. Wir sind uns dessen bewusst, dass die Leserinnen und Leser dieser Dokumentation also auch unterschiedlich denken / sprechen und bemühen uns um eine übergreifend verständliche Sprache. Dafür bitten wir um Nachsicht, wenn keine der Fachsprachen ausschließlich bedient wird.
- Durch die Einbindung der Planungen im Soziale Stadt-Programm liegt es nahe, die in diesem Programm üblichen Begriffe – wie Integriertes Handlungskonzept, ressortübergreifendes Arbeiten, Quartiersmanagement, Projektsteuerung, diskursive Bürgerbeteiligung – unabhängig von ihrer Griffigkeit beizubehalten.
- Wir sind uns dessen bewusst, dass die große Zahl der Fragen zur diskursiven Beteiligung im Rahmen der vorliegenden Dokumentation nicht erschöpfend beantwortet werden kann. Unsere knappen und verdichteten Ausführungen reichern wir deshalb für die Interessierten mit Hinweisen auf einschlägige Literatur an.
- Die Erfahrung zeigt, dass in Beteiligungsverfahren im Rahmen der Sozialen Stadt nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch stadttaktiven Gruppierungen (Vereinen, Verbänden, Investitionswilligen, Eigentümerinnen und Eigentümern, Fachstellen, etc.) wichtige Rollen zukommen, deshalb ist es treffender von der ‚Diskursiven Beteiligung der Öffentlichkeit‘ zu sprechen als von der ‚Diskursiven Bürgerbeteiligung‘, wenngleich die aktive Teilnahme der Bürgerschaft eine besondere neue Qualität in die Planungsprozesse bringt.
- Die Nennung von Beispielen aus den Modellkommunen erfolgt in alphabetischer Reihenfolge.

## 1. Beschreibung des Modellprojekts

### 1.1. Ziel und Auftrag, Auswahl der Modellkommunen

In seiner 14. Wahlperiode hat der Bayerische Landtag den Antrag der Abgeordneten Schreck, Mirbeth u.a. CSU für eine ‚Neue Sozial- und Bürgerkultur. Modellversuch Diskursive Bürgerbeteiligung‘ beschlossen (Drucksache 14/7230 vom 10.7.2001): ‚Die Staatsregierung wird aufgefordert, einen Modellversuch für eine umfassende Bürgerbeteiligung für Kommunen in Bayern im Rahmen des Programms ‚Soziale Stadt‘ durchzuführen und zu fördern. Dabei soll die Entwicklung eines ‚Integrierten Handlungskonzepts‘ als Leitbild für die künftige Entwicklung im Quartier und die Umsetzung der aus dem Leitbild entwickelten Projektideen beispielhaft dargestellt werden. Die Bürgerbeteiligung soll eine breite Kommunikation innerhalb der Bürgerschaft in einem offenen Prozess ermöglichen.‘

Das explizite Ziel des Landtagsauftrags war es, den Stand der bisherigen kommunalen Beteiligungspraxis zu beschreiben, auf die notwendigen Veränderungen in den Rahmenbedingungen durch das Bund-Länder-Programm hinzuweisen und diese darzustellen. Dabei sollte dieses Modellprojekt im Interesse der zu beteiligenden Kommunen praxisbezogen und qualifizierend gestaltet werden, um die Arbeit vor Ort zu erleichtern.

Die Oberste Baubehörde hat daraufhin im Jahr 2002 das Schäuble Institut für Sozialforschung, München, mit der Durchführung des zweijährigen Modellprojekts Diskursive Bürgerbeteiligung beauftragt. Die mehrjährigen Erfahrungen in der Konzeption und Durchführung von Beteiligungsverfahren im Schäuble Institut sollten gezielt einfließen.

Auf Vorschlag der Bezirksregierungen sind sechs bayerische Kommunen mit unterschiedlichen Erfahrungs- und Projektständen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt eingeladen worden, am Modellversuch teilzunehmen:

- Amberg mit dem Gebiet Am Bergsteig
- Augsburg mit dem Gebiet Oberhausen-Nord
- Landshut mit dem Gebiet Nikola-Viertel
- Neuburg a.d. Donau mit dem Gebiet Ostend
- Neumarkt i.d. Oberpfalz mit dem Gebiet Altstadt
- Neu-Ulm mit dem Gebiet Vorfeld

Gemeinsam mit Oberster Baubehörde, Bezirksregierungen und den kommunalen Projektgruppen wurde ein differenziertes Untersuchungs- und Begleitkonzept für die Modellaktivitäten entwickelt.

Dabei sollte das Vorgehen praxisbezogen und qualifizierend sein, um die Arbeit der Kommunen vor Ort zu erleichtern. Einschlägige Erfahrungen des Schäuble Instituts für Sozialforschung mit der Beteiligung von Bürgerschaft, Stadtaktiven, Stadtpolitik, Stadtverwaltung und übergeordneten Behörden zu verschiedenen umfangreichen Planungsvorhaben sind bei der Auswertung zusätzlich genutzt worden und liefern ergänzende Beispiele für unterschiedliche Akteurskonstellationen bei der diskursiven Beteiligung.

### 1.2. Verlauf und Bestandteile des Modellprojekts

Während zu Beginn des Modellprojekts noch an umfassendere Beratungs- und Begleitungsleistungen für jede Kommune (Coaching von Projektgruppe/Lenkungsgruppe, Fortbildungen, Moderation von einzelnen Beteiligungsvorhaben, Evaluationsleistungen) gedacht war, kam es aufgrund der allgemeinen Entwicklungen in den öffentlichen Haushalten im Jahr 2002 / 2003 zunächst zu einem mehrmonatigen Moratorium und schließlich zur Straffung des aufwendigen Arbeitsprogramms im Modellprojekt. Das vormals umfassende Konzept der aktiven Begleitung wurde auf drei Bestandteile fokussiert:

- Bestandsaufnahme der diskursiven Verfahren in den sechs Kommunen,
- bedarfsgerechte Einzelberatung der Kommunen bei der Einführung und Umsetzung von Beteiligungsverfahren sowie qualifizierende ‚Vernetzungsveranstaltungen‘ in der Praxisphase,
- Dokumentation des Modellprojekts, um das gewonnene Erfahrungswissen zu diskursiven Beteiligungen auch für andere Kommunen zugänglich zu machen.

In der Bestandsaufnahme wurden die Programmgebiete und Stadtteilentwicklungskonzepte der Modellkommunen, die speziellen Problemlagen und die Arbeits- und Organisationsstrukturen im Soziale Stadt-Quartier identifiziert. Auf dieser Basis konnte gemeinsam zwischen jeder Kommune und dem Schäuble Institut für Sozialforschung ein passendes Begleitkonzept für die Praxisphase bestimmt werden. Zielführend war dabei der Wunsch, den Modellversuch für konkrete Erleichterungen in den aktuell anstehenden Planungen zu nutzen. Die für jede Kommune individuellen Arbeitsschwerpunkte und entsprechenden Methoden der wissenschaftlichen Begleitung (Moderationen, Mediationen, Workshops, Coachings, Fortbildungen, Konzeptevalationen) spiegeln den Bedarf wider, der in den sog. Einzelberatungen realisiert wurde. Ergänzend zu diesen in jeder Modellkommune individuell vereinbarten Kooperationen wurden Informations- und Erfahrungsaustausche im Rahmen von sogenannten qualifizierenden ‚Vernetzungsveranstaltungen‘ vorgesehen, in denen zentrale Handlungsfelder und Partizipationsaspekte in Soziale Stadt-Projekten bearbeitet wurden.



Vernetzungsveranstaltung an der Obersten Baubehörde

Damit Resümee und Schlussfolgerungen aus den Modell-erfahrungen auch für Kommunen außerhalb des Modell-versuchs nutzbar sind, werden die Erfahrungen in dieser Dokumentation niedergelegt.

### Phasen des Modellprojekts

<p><b>Bestandsaufnahme</b></p> <p>Recherche und Aufgabendefinition in 6 Modellkommunen</p> <p>erste Vernetzungsveranstaltung</p>
<p><b>Praxisphase</b></p> <p>themenspezifische Einzelberatungen in den Modellkommunen</p> <p>zweite, dritte und vierte Vernetzungsveranstaltung Veranstaltung mit Bezirksregierungen</p>
<p><b>Dokumentation</b></p> <p>Auswertung / Analyse des empirischen Materials aus dem Modellversuch</p> <p>begleitet von einem Arbeitsworkshop mit Beteiligung von Kommunen, Bezirksregierungen und Oberster Baubehörde</p>

### 1.3. Die Einzelberatungen

Um den Erkenntnisgewinn im Modellprojekt zu erhöhen, sind situationsspezifische Beratungs- und Unterstützungsschwerpunkte in den Kommunen gesetzt worden:

- Amberg – Am Bergsteig:  
Arbeit des Quartiersmanagements mit Aussiedlerfamilien, Projektsteuerung und Bürgerinformation, aufsuchende Beteiligungsformen bei Abriss- und Neubau-maßnahmen
- Augsburg – Oberhausen-Nord:  
interne und externe Projektsteuerung, Basisarbeit des Quartiersmanagements mit Migrantinnen, mit Initiativen zur lokalen Ökonomie, Entwicklung einer Stadtteilzeitung
- Neuburg a.d. Donau – Ostend:  
Arbeit des Quartiersmanagements mit Aussiedlerjugendlichen, Monitoring / Evaluation der Quartiersarbeit, Verwirklichung neuer Beteiligungsformen, z.B. planning for real, Aktivierung der Öffentlichkeit im Rahmen des Förderprogramms ‚LOS‘ – Lokales Kapital für Soziale Zwecke<sup>1</sup>
- Neumarkt i.d. Oberpfalz – Altstadt:  
diskursiv angelegte Sozialraumanalyse, Überführung der Analyseergebnisse in ein Integriertes Handlungskonzept, Aufbau von Arbeits- und Organisationsstrukturen für das Programmgebiet in Abstimmung mit dem beginnenden gesamtstädtischen Agenda-Prozess
- Neu-Ulm – Vorfeld:  
Kooperationsmodell im Stadtteilzentrum, Zusammenarbeit mit der Einwohnerschaft in Stadtteilforen

Im Programmgebiet der Stadt Landshut konnten die beabsichtigten Aktivitäten im Modellversuch nicht verwirklicht werden, weil im Zeitraum der Praxisphase entsprechende Beteiligungsverfahren nicht stattgefunden haben. Für Landshut sind die Erhebungen der Bestandsaufnahme sowie die Beiträge der Kommune zu den Vernetzungsveranstaltungen ausgewertet worden.

<sup>1</sup> Bundesförderprogramm LOS - ‚Lokales Kapital für Soziale Zwecke‘ zur Unterstützung, Koordination und Förderung von lokalen Projekten aus der Initiative von Bewohnern und lokalen Akteuren

#### 1.4. Die qualifizierenden Vernetzungsveranstaltungen

Die im Rahmen der vier ‚Vernetzungsveranstaltungen‘ relevanten Diskussionen und Aktivitäten sind nach dem sich entwickelnden Bedarf der Kommunen zeit- und praxisnah gestaltet worden. Die Ergebnisse sind fortgeschrieben und in Protokollen festgehalten worden. Die Inhalte waren im Einzelnen:

##### 1. Vernetzungsveranstaltung (November 2002)

Steckbriefe der Modellkommunen, Vorstellung der Gebiete und ihrer Vorerfahrungen mit ‚Diskursiver Bürgerbeteiligung‘

##### 2. Vernetzungsveranstaltung (Mai 2003)

Besonderheiten der kommunalen Rahmenbedingungen in Mittelstädten und in der Gestaltung des Soziale Stadt-Projektes

##### 3. Vernetzungsveranstaltung (Oktober 2003)

Qualitätskriterien, Mindestanforderungen und Nutzen von Integrierten Handlungskonzepten (IHK) – Erfahrungsberichte zur Erstellung und praktischen Handhabung der Integrierten Handlungskonzepte

##### 4. Vernetzungsveranstaltung (März 2004)

Qualität und Nutzen von Evaluationen für die Programmumsetzung. Verstetigung der begonnenen Prozesse integrierter Stadterneuerung

Da bei den Vernetzungsveranstaltungen die Kommunen mit ihren Anliegen und Fragen im Mittelpunkt standen, wurde angesichts der Rolle der Bezirksregierungen als Bewilligungs- und Beratungsbehörden für die Umsetzung des Soziale Stadt-Programms mit diesen eine eigene Veranstaltung (September 2003) ergänzend durchgeführt.

#### 1.5. Rückmeldungen aus den Modellkommunen

Die Themenschwerpunkte der Einzelberatungen mit den sechs Kommunen waren, wie erwähnt, individuell bedarfsgerecht bestimmt worden. Den Wert der Einzelberatungen sehen die Kommunen nach eigenen Aussagen in mehreren Punkten begründet:

- Zum einen fanden die jeweiligen kommunalen für das Soziale Stadt-Projekt zuständigen Arbeitsgruppen in der Einzelberatung ein Reflektions- und Arbeitsforum, das sie ohne die Beteiligung am Modellprojekt nicht zur Verfügung gehabt und ohne die Anleitung und Beratung des Schäuble Institut für Sozialforschung nicht so effektiv genutzt hätten.
- Von besonderer Relevanz war dabei die Anleitung für einen sinnvollen Umgang mit den im Förderprogramm Soziale Stadt vorgeschlagenen neuen – ressort-, kompetenz- und hierarchieübergreifenden – Arbeits- und Planungsstrukturen, deren Vorteile oftmals vorher

nicht angemessen erkannt worden waren, die für die Realisierung von diskursiven Beteiligungen aber unverzichtbare Voraussetzung sind.

Mit den Vernetzungsveranstaltungen konnte ein anderer Bedarf gedeckt werden. Die teilnehmenden Kommunen schätzen den Gewinn des persönlichen fachlichen Informations- und Erfahrungsaustauschs, der über das Programmgebiet hinausgeht, sehr hoch ein:

- Hier konnten unter den gleichen programmspezifischen Rahmenbedingungen und Maßstäblichkeiten, unabhängig von regionalen Mentalitäten die praktischen Umsetzungsprobleme diskutiert
- und einzelfallbezogener Rat im kollegialen Austausch eingeholt und abgegeben werden.

Diese Art der systematischen Vernetzung, die von einigen Kommunen auf freiwilliger Basis aufgrund zufälliger Kontakte bereits vereinzelt schon anderweitig gesucht worden war, wird als so wichtig eingeschätzt, dass sie während der gesamten Laufzeit des Förderprogramms gewünscht wird. Eine ähnliche Funktion können praxis- und themenbezogene Arbeitsgemeinschaften/-kreise haben, die in mehreren Regierungsbezirken regelmäßig einen Austausch organisieren.

Außerdem wird von den Kommunen eine Art ‚Clearingstelle‘ zu Detailfragen der Antragsstellung und Projektförderung gewünscht. Ein regelmäßiger Lern- und Informationsaustausch am konkreten Projekt vor Ort wird angeregt.<sup>2</sup>

Das häufig noch ungewohnte ressort- und themenübergreifende Arbeiten als Voraussetzung für die Beteiligung der Öffentlichkeit konnte im Modellversuch bei den Vernetzungsveranstaltungen bewusst reflektiert, beispielhaft entwickelt und erprobt werden. Die Offenheit der Kommunen für vernetztes Arbeiten hat sich in den Einzelberatungen und in den Vernetzungsveranstaltungen deutlich gezeigt. Auch bei der Veranstaltung mit den Bezirksregierungen und im Arbeitsworkshop zur Dokumentation ist für eine Weiterentwicklung von Strategien zur diskursiven Arbeit plädiert worden.

<sup>2</sup> In Hessen und Nordrhein-Westfalen gibt es solche Einrichtungen. Die Servicestelle HEGISS ist eine Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, die unter Postfach 170228, 60076 Frankfurt/Main, HEGISS@fehessen.de erreichbar ist. Das Städte-Netzwerk NRW hat die Anschrift: Hertinger Str. 45, 59423 Unna, www.netzwerk.nrw.de

## 2. Diskursive Bürgerbeteiligung: Neue Akzente für die sozialorientierte Stadterneuerung

### 2.1. Veränderungen im Planungsverständnis

In den vergangenen 30 Jahren haben sich Planungsprozesse und Projektentwicklungen für Stadt und Land immens gewandelt. Es geht längst nicht mehr nur um die Bewältigung von materiell-inhaltlichen Aufgaben bei der Planerarbeitung und -umsetzung, sondern in zunehmendem Maße auch um die begleitende kommunikative Gestaltung von Planungsprozessen. Das Aufgabenspektrum von Planenden hat sich daher erheblich erweitert, z.B. um Aufgaben wie

- Erkunden der öffentlichen Meinung,
- Informieren über die Fachplanung,
- Präsentieren von Daten, Gutachten und Plänen,
- Verhandeln mit Betroffenen aus Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur,
- Koordinieren von Beiträgen zum Plan und
- Moderieren von (bisweilen konfliktreichen) Meinungsbildungsprozessen.

Dabei sehen sich die Planenden zumeist wechselnden Personengruppen gegenüber, wie z.B.

- den Fachkolleg/innen (aus anderen Ressorts bzw. Fachbehörden) und externen Fachleuten,
- der interessierten und / oder engagierten Bürgerschaft,
- den so genannten Stadtaktiven (wie Verbände und Vereine, Initiativen, Investitionswillige etc.),
- Gemeinderät/innen und Bürgermeister/innen.

Mit diesem Wechselspiel von ‚Plan und begleitenden (kommunikativen) Prozessen‘ hat sich auch das Verhältnis der Planenden – als Fachleute – zu den Betroffenen / Interessierten (mit ihrem unterschiedlichen Erfahrungs- und Alltagswissen) geändert. Während Planung früher eher nach dem Stellvertreterprinzip ‚von oben herab‘ (als fachliche Leistung von Politik / Verwaltung für die Allgemeinheit) stattfand, wird heute den unterschiedlichen Interessen, Betroffenheiten und Ressourcen von Bewohnerschaft / Stadtaktiven mehr Wichtigkeit beigemessen. Wenn die unterschiedlichen Sichtweisen und Kompetenzen in einem Verständigungsprozess zusammengeführt werden, dient dies der Abrundung der Planungsüberlegungen, der Erweiterung des Inputs um gebietsbezogene Ressourcen und Selbsthilfekräfte, der Erhöhung der Akzeptanz für die Planungsvorhaben und ggf. auch dem Erhalt bzw. der Wiederherstellung des sozialen Friedens im Planungsbiet.

Bereits 1971 hat der Gesetzgeber im Städtebauförderungsgesetz und 1976 auch im Bundesbaugesetz dafür gesorgt, dass der Wille der Bürgerschaft stärker in Planungsprozessen berücksichtigt wird. So sollten bereits in den Vorbereitenden Untersuchungen zu künftigen Sanierungsmaßnahmen ‚Einstellungen, Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer, Mieter, Pächter und anderer Nutzungsberechtigter‘ ermittelt und Vorschläge zur beabsichtigten Sanierung entgegen genommen und die Vermeidbarkeit nachteiliger Auswirkungen mit den Betroffenen erörtert werden (vgl. § 4 StBauFG (alt) sowie §§ 137, 139, 140, 141 BauGB). Die Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen sowie die Erörterung möglicher Auswirkungen wurde auch als frühzeitige Bürgerbeteiligung im ‚Allgemeinen Städtebaurecht‘ verankert. Aktuell wurde im Zuge des Novellierungsverfahrens des Baugesetzbuches 2004 aufgrund des Europarechtsanpassungsgesetzes (EAG-Bau) der neu titulierte ‚Öffentlichkeits- statt Bürgerbeteiligung‘ ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Darüber hinaus wird in der Novelle gesondert auf die veränderten Anforderungen der aktuellen Stadtentwicklungstendenzen eingegangen, die mit dem Programm Soziale Stadt und dem Stadttumbau zusammenhängen. Dabei werden planungsrechtliche Grundlagen für Maßnahmen zur Sozialen Stadt formuliert.

Für die Gestaltung von Kommunikationssituationen werden in den oben genannten Gesetzestexten Mindeststandards formuliert, wie z.B. die öffentliche Auslegung, die, soll der Plan oder die darauf beruhende Genehmigung grundsätzlich rechtlich Bestand haben, nicht unterschritten werden dürfen. Überschreitungen dieser Standards durch zusätzliche Informations- und erweiterte Partizipationsangebote sind nicht nur gewünscht, sondern in vielen Fällen auch praktisch geboten. Der Kreativität für die weitere, differenzierte Ausgestaltung der Kommunikation und Kooperation werden also keine rechtlichen, möglicherweise aber Grenzen durch die Umsetzungsbedingungen gesteckt<sup>3</sup>.

In den letzten Jahren sind so genannte informelle oder auch partizipative Verfahren in unterschiedlichen Disziplinen (Pädagogik, Soziologie und Sozialpsychologie, Politik- und Raumwissenschaften, Unternehmens- und Konfliktmanagement) erarbeitet worden. Sie haben eine Fülle von neuen Formen, Methoden und Techniken nach sich gezogen, auf die auch bei der Umsetzung des Projekts Soziale Stadt – manchmal scheinbar wahllos – zurückgegriffen wird.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> vgl. Selle, Klaus: Was? Wer? Wie? Warum?: Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund 2000

<sup>4</sup> Beispielhaft genannt seien hier das Methodenhandbuch der Stiftung Mitarbeit 2003 sowie die Publikationen der Akademie für Technikfolgenabschätzung

Dabei zeigen sich verschiedene Zielsetzungen und Handlungsebenen in den Beteiligungsbemühungen:

- Die in den 70-er Jahren entstandenen Formen der klassischen ‚Angebotsbeteiligung‘ im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes, wie z.B. die Bürgerversammlungen und Bürgerinformationen;
- die in den 80-er Jahren hierzu ausdifferenzierten kooperativen Beteiligungsformen, die unter Begriffen, wie z.B. Zukunftswerkstätten, Mediationen oder Planungszellen, im Sinne informeller Beteiligungsverfahren benannt werden;
- schließlich die in den 90-er Jahren zunehmenden zielgruppenorientierten Ansprachen, wie z.B. aktivierende und aufsuchende Beteiligungsformen, integrative Planungsverfahren.



Bürgerversammlung in Ingolstadt

## 2.2. Was heißt eigentlich Diskurs in der Beteiligung?

Verwirrend an den Begriffen Diskurs, Dialog, Diskussion in Bezug auf Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung ist, dass die gemeinten Ansprüche nicht genau benannt werden. Um Missverständnissen vorzubeugen, beschreiben wir die im Soziale Stadt-Programm verwendeten Bedeutungen:

- Wenn Interessierte in Beteiligungsveranstaltungen freiwillig zusammenkommen, um sich über eine Planungsabsicht zu informieren, sich in der Sache auszutauschen und zu einer gemeinsamen Einschätzung zu kommen, befinden sie sich in einem Diskurs (lat., übersetzt mit heftiger Erörterung, Verhandlung, Unterredung).
- Der aus dem Griechischen stammende Begriff des (Planungs-)Dialogs (griech. Logos = Fluss, dia = durch; freier Fluss von Bedeutungen) ergänzt das Verständnis des gemeinsamen Ringens einer Gesprächsgruppe um ein neues Verständnis, eine gemeinsame Erarbeitung und Veränderung in einer Sache. Es geht dabei um die gemeinsame Entwicklung einer neuen besonderen Qualität.
- Im Gegensatz dazu umschreibt der Begriff Diskussion eher die kritische Analyse, bei der es unterschiedliche Meinungen gibt, die vorgetragen, analysiert und zergliedert werden. Eine Diskussion wirkt fast immer wie ein Ping-Pong Spiel, bei dem sich die Beteiligten die Meinungen vor- und zurückspielen und manchmal auch um die Ohren schlagen<sup>5</sup>.

Im Modellversuch geht es immer um Diskurs und Dialog, nicht um die unverbindliche Diskussion. In diskursiven Beteiligungen begegnen sich Menschen unterschiedlicher Kompetenz von Angesicht zu Angesicht, von Planungs- zu Alltagswelt. Im gegenwärtigen Zeitalter der Individualisierung und des modernen Medieneinsatzes bieten Diskurse / Dialoge Gelegenheit, die Stadtgemeinschaft live zu erleben, wenn Menschen sich über die zukünftige Gestaltung eines Stadtteils austauschen, was selbst schon eine neue Qualität (z.B. Bildung von Nachbarschaften, Identifikation mit dem Stadtteil) nach sich ziehen kann. Planung wird auf diese Weise ein sozialer Prozess.

Wie eine Beteiligung im Detail zu konzipieren ist, richtet sich jenseits der förmlich vorgegebenen Beteiligungsverfahren zunächst danach, welche Gesprächstiefe die planende Verwaltung und Stadtpolitik zulassen und welche Mitwirkungsmöglichkeiten sie einräumen möchten:

- soll nur über (vollendete) Planungsabsichten informiert werden,
- soll eher ein bürgerschaftlicher Rat eingeholt werden oder
- sollen Konflikte geklärt werden, um z.B. einen Bürgerentscheid zu vermeiden bzw. zu stoppen.

Im ersten Fall reicht möglicherweise schon eine einmalige Bürgerversammlung zur Information und Diskussion aus, bei konfliktreichen Fragestellungen sind mehrmalige Dialoge zur diskursiven Meinungsbildung und -abstimmung unter externer Anleitung (Moderation/Mediation) angeraten. Für die Erarbeitung von bürgerschaftlichen Empfehlungen zu einer Gestaltungsmaßnahme werden wahrscheinlich mehrere gut vor- und nachbereitete moderierte diskursive Arbeitssitzungen gebraucht. Die Grundhaltung der Kommune bestimmt, wie die Gesprächsparteien aufeinander zugehen: eher hierarchisch-informierend, was in Diskussionen geleistet werden kann, oder partnerschaftlich-kooperierend, was den Diskurs / Dialog erforderlich macht.

Diskursive Beteiligungsformen zeichnen sich durch besondere Qualitäten der Verständigungsarbeit aus. Dabei gibt es unterschiedliche Abstufungen und Intensitäten im Miteinanderreden bzw. in der späteren Zusammenarbeit. Der Verständigungsprozess führt idealerweise über sechs Stufen:

### 1. Erkunden von Interessen und Meinungen in Öffentlichkeit und Teilöffentlichkeiten

Zu Beginn eines Beteiligungsprozesses wird in einer Bestandsaufnahme eine Interessen- und Akteursanalyse durchgeführt, um Befindlichkeiten, Stärken und Schwächen, Potentiale und Begrenzungen zu ermitteln.

Methoden hierfür sind z. B. kleinräumige Statistikanalysen, schriftliche / mündliche standardisierte Befragungen, leitfadenstrukturierte Einzelinterviews als Vor-Ort-Gespräche mit Aktiven und Betroffenen, Gruppendiskussionen / Fachrunden mit einzelnen Gruppierungen. Im Rahmen von qualitativen Sozialraumanalysen<sup>6</sup> sind solche Erhebungen gut zu realisieren.

<sup>5</sup> vgl. Bohm, David: Der Dialog. Das offene Gespräch am Ende der Diskussion, Stuttgart 2. Aufl. 2000, S. 33

<sup>6</sup> vgl. Riege, Marlo; Schubert, Herbert (Hg.): Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis, Opladen 2002



Informationsveranstaltung in Augsburg

## 2. Informieren über die Fachplanung

Die interessierte Öffentlichkeit wird (z.B. über gezielte Pressearbeit, über Vorträge und Diskussionsangebote, Ausstellungen, Bürgerversammlungen) auf Planungsvorhaben der Stadt und die damit verbundenen Veränderungsabsichten im Stadtteil aufmerksam gemacht.

Methodisch eignen sich hierzu im Vorfeld aktivierende Befragungen und die Techniken der aufsuchenden Beteiligung<sup>7</sup>. Für den Informationsverarbeitungsprozess der Öffentlichkeit sind Dialoge / Diskurse in Form von Arbeitskreisen, Werkstätten u.ä. sinnvoll.

## 3. Anhören und erörtern: Präsentieren von Daten, Gutachten und Plänen

Ein Austausch zwischen Planenden, Gutachtenden und Betroffenen, eine vertiefende Erörterung der möglichen Veränderungen im Stadtteil, wobei verschiedene Erfahrungen und Vorstellungen thematisiert und erläutert werden, ist Voraussetzung für den Verständigungsprozess. Es geht hier um die Übersetzung zwischen verschiedenen (Fach-)Welten und den respektierenden Diskurs auch über Einschätzungsunterschiede hinweg. Als Methoden<sup>8</sup> haben sich thematische Bürgerforen, Stadt(teil)konferenzen oder Planungsworkshops bewährt.

## 4. Gemeinsam beraten / verhandeln mit Betroffenen aus Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur

Konsensorientiert – ohne Konsens zu erzwingen – wird der Verständigungsprozess in dieser Phase angeleitet, um unter den Beteiligten das Maximum an gemeinsamen Haltungen und Einstellungen zu einem Vorhaben herauszufinden. Hier werden durch gemeinsame Entscheidungen auch schon die Grundlagen für eventuelle Kooperationen gelegt.

Methodisch sind thematische oder projektbezogene Arbeitskreise für Entscheidungsfindungsprozesse zu empfehlen, wobei je nach inhaltlicher Feingliederung eine Zusammenführung/Koordination von parallel arbeitenden Arbeitskreisen wichtig wird.

## 5. Koordinieren und Kooperieren

In Soziale Stadt-Projekten wird eine partnerschaftliche Kooperation zwischen Verwaltung, Politik, Stadtaktiven und Bürgerschaft angestrebt. Maßnahmen und Projekte sollen gemeinsam formuliert und Arbeitsteilungen vereinbart werden.

Dazu sind entsprechende Arbeitsstrukturen (z.B. Lenkungsgruppe, Projektgruppe) notwendig, die zusammen mit Stadtteilgruppen / Bürgerforen das beschlossene Arbeitsprogramm fortschreiben und arbeitsteilig umsetzen.

## 6. Selbstverantworten / mitentscheiden<sup>9</sup>

Selbsttragende Strukturen in den Quartieren zu schaffen, ist ein wichtiges Langfrist-Ziel des Soziale Stadt-Programms, um die Nachbarschaften zu verbessern, vorhandene Potentiale zu aktivieren und zu stärken, Lebensqualität sowie den sozialen Frieden im Quartier zu festigen und wenn möglich, den Stadthaushalt zu entlasten.

Projekte in Eigenverantwortung der Bürgerschaft oder Stadtaktiver finden in intermediären Organisationen, wie z.B. Trägereinrichtungen, Nachbarschaftsnetzwerken oder Vereinen, Raum<sup>10</sup>. Ob und welche koordinierenden Strukturen nötig sind, um die selbsttragenden Quartiersinitiativen zu erhalten, wird unter dem Begriff Verstetigung noch ausführlicher zu diskutieren sein.

<sup>7</sup> vgl. Lüttringhaus, Maria; Richers, Hille: Handbuch Aktivierende Befragung, Bonn 2003

<sup>8</sup> Ley, Astrid; Weitz, Ludwig (Hg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2003

<sup>9</sup> vgl. Selle, Klaus: Was? Wer? Wie? Warum?, Dortmund 2000, S. 91

<sup>10</sup> vgl. Reinert, Adrian: Vernetzung in der Bürgergesellschaft, in: Projektarbeit 1/2004, S. 71 – 76 und Langfeld, Gabriele; Wezel, Hannes; Wolf, Guido: Bürgergesellschaft konkret. Initiativen und Erfahrungen in Nürtlingen, Gütersloh 2001

Jede der Stufen führt die vorherige weiter, vertieft den Verständigungsprozess und erweitert die Aktivierung der Öffentlichkeit(en). In der Praxis der diskursiven Stadtplanung können in einem komplexen Planungsprojekt theoretisch alle Intensitäten der Beteiligung zeitgleich vorzufinden sein, wenn verschiedene Aspekte / Aufgaben in unterschiedlichen Zeithorizonten bearbeitet werden. Das trifft im Soziale Stadt-Programm häufig zu, weil die Zeitrhythmen für bauliche, soziale, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Projekte verwaltungsbedingt große Unterschiede aufweisen, auf die speziell eingegangen werden muss.

Je nach zeitlicher und räumlicher Dimension der Planungsabsicht, Konfliktlage (konfliktfrei, latente oder offene Konflikte), Größe und Zusammensetzung der teilnehmenden Öffentlichkeit(en) sind unterschiedliche Formen, Verfahren und Methoden von Beteiligungsangeboten einzusetzen<sup>11</sup>. Beispielhaft seien hier einige Varianten aus dem breiten Spektrum der Beteiligungsmöglichkeiten genannt:

- Zielgruppenbeteiligungen (speziell auch von Kindern<sup>12</sup>, Jugendlichen<sup>13</sup>, Älteren, Migrant/innen<sup>14</sup>, Einzelhandel, Betrieben);
- professionelle Anleitungen zu einer gemeinsamen Problembearbeitung und Ideenentwicklung in Zukunftswerkstätten und -konferenzen, Planungsworkshops und Planungszellen;
- kontinuierlich stattfindende thematische Foren und Gesprächskreise, die der Stadtplanung und Stadtpolitik zuarbeiten;
- Abstimmungsgespräche und Vereinbarungen zwischen verschiedenen Interessengruppen an Runden Tischen;
- ggf. Konfliktbearbeitung durch punktuelle Mediationsverfahren.

<sup>11</sup> vgl. dazu ausführlich Beckmann J.; Keck, G.: Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung, Stuttgart 1999 und Stiftung Mitarbeit; Agenda Transfer: Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn 2003

<sup>12</sup> In den Münchner Soziale Stadt-Projekten kommt ein speziell für Kinder entwickeltes Verfahren zum Einsatz, das in zwei Broschüren der Kinderbeauftragten der Landeshauptstadt München beschrieben wird: Auf die Perspektive kommt es an! Münchner Kinder mischen mit: Der Einsatz des Kinder-Aktions-Koffers in Milbertshofen (München 2002), Der Einsatz des Kinder-Aktions-Koffers in Ramersdorf (München 2003)

<sup>13</sup> vgl. Bruhns, Kirsten; Mack, Wolfgang (Hg): Aufwachsen und Lernen in der Sozialen Stadt, Opladen 2001

<sup>14</sup> vgl. Caeserlein, Gerold; Gliemann, Katrin: Drehscheibe Borsigplatz. Ein Einwanderungsstadtteil im Spiegel der Lebensgeschichten alteingesessener Bewohner, Dortmund 2003



Stadtteilarbeitskreis in Augsburg-Oberhausen

Mit diesen neuen Formen organisierter Verständigung wird dem demokratischen Verständnis von Mit- und Selbstbestimmung in der Öffentlichkeit entsprochen. Der möglicherweise entscheidende Grund, neue Partizipationsformen anzuwenden, liegt aber darin, dass die zunehmende Komplexität und Konfliktlage der Planungs-Sachverhalte und die (mit vernetztem Handeln oft) überforderte Bürokratie zum ‚Brückenschlag‘ mit Bürgerschaft / Stadtaktiven angeregt wird. Beteiligungsprojekte stellen in diesem Sinne auch einen Baustein auf dem Weg zu mehr Bürgerorientierung der Kommunen dar und werden durch Impulse in anderen Handlungsfeldern, wie z.B. stärkere Kundenorientierung der Verwaltung, Organisation des bürgerschaftlichen Engagement (z.B. durch Koordinierungsstellen, in denen Bürger/innen partnerschaftlich angesprochen werden), ergänzt. Sie sind im Zusammenhang mit einem administrativen Verständnis vom ‚aktivierenden Staat‘ bzw. der ‚ermöglichenden Verwaltung‘ zu sehen.<sup>15</sup>

Inwiefern dürfen sich nun aber Kommunen von solchen grundsätzlichen Überlegungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung angesprochen fühlen? Wird der Verwaltungsalltag durch solche Neuerungen be- oder entlastet? Lassen sich die Erwartungen an eine Effektivitätssteigerung einlösen? Welchen zeitlichen, personellen und ökonomischen Nutzen bringt ihnen ein ungewohnter und die Routinen vielleicht störender Arbeits- und Kosteneinsatz für diskursive Beteiligungsverfahren in der Planung? Ist es möglich, den Nutzen oder den – wie volkswirtschaftlich Denkende sich ausdrücken würden – ‚Grenznutzen‘ anzugeben? Bisher haben sich Fachleute weder aus der Planungspraxis noch aus der Partizipationsforschung an eine solche quantifizierende Festlegung gewagt. Die Vorteile von diskursiven Beteiligungsverfahren sind bisher quantitativ – in Euro und Cent, in Personaleinsparvolumen oder Stadtqualität –

<sup>15</sup> weiterführend dazu Bertelsmann-Stiftung, Civitas Netzwerk bürgerorientierter Kommunen. Vgl. Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hg.): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh 2002

kaum verlässlich zu beziffern.<sup>16</sup> Sicher ist aber, dass der planenden Verwaltung und Stadtpolitik der gezielte Einsatz von Verständigungsprozessen erhebliche qualitative Vorteile bringt, wie etwa:

- Die Planung wird inhaltlich verbessert, Fehlplanungen (damit Fehlinvestitionen) werden unwahrscheinlicher, wenn das lokale Alltags- und Erfahrungswissen das Planungsfachwissen ergänzt,
- Ressourcen zur Mitwirkung in Bevölkerung und bei Stadtaktiven werden zusätzlich aktiviert,
- Informations- und Diskursmöglichkeiten über Planungszusammenhänge / Verwaltungspraxis und über das Alltagsleben verringern Frustrationen und (justiziable) Feindschaften,
- Widerstände und Konfliktlagen im Planungsgebiet werden frühzeitig erkannt und können geschlichtet werden, bevor sie zum Eklat und zur Planungsverhinderung führen,
- Abstimmungsprozesse werden erleichtert, die Umsetzung des Planungsvorhabens wird beschleunigt
- gemeinsame Lernprozesse erhöhen die Kooperationsbereitschaft der sozialen Gruppierungen in der Stadt,
- die Kreativität bei der Problemlösung wird erhöht,
- der Soziale Friede im Quartier wird gestärkt oder (wieder-) hergestellt
- die Zufriedenheit der Betroffenen mit den Maßnahmen wird erhöht und
- die Identifikation der Bürgerschaft/Stadtaktiven mit dem Stadtteil wird ebenso wie ihre Verantwortungsbereitschaft gesteigert.

Ernst gemeinte Beteiligungsprozesse sind dabei ergebnisoffen. Der Teilnehmendenkreis bestimmt durch seine Beiträge den Verlauf und die Schlussvereinbarung. Es wäre ein Widerspruch in sich, bestimmte Ergebnisse vorab zu ‚bestellen‘. Es wäre auch ein Widerspruch, die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in der politischen und planerischen Umsetzung nicht angemessen zu berücksichtigen – wenngleich dieses nicht selten vorkommt und leider Zweifel an Diskursen stützt.

---

<sup>16</sup> Wie hoch wären die Planungskosten ohne diesen Mehraufwand der Verständigungsarbeit geworden? Was hätte z.B. ein Bürgerbegehren oder eine Fehlplanung an Kosten und Folgekosten verursacht? Wie hoch ist ein Mehr oder Weniger an sozialem Frieden im Gebiet zu kalkulieren? Welche Kosten spart die Kommune durch präzise, zeitlich und personell abgestimmte Zusammenarbeit von verschiedenen Ressorts und Behörden? Wie sind Synergieeffekte kostenmässig zu veranschlagen?

Eine professionelle Prozessbegleitung macht auf die zahlreichen sensiblen Punkte in der Beteiligung aufmerksam, hilft, Konfliktpotentiale zu bearbeiten, Lösungswege zu identifizieren und Projekte vorausschauend zu konzipieren.



Planungen werden vor Ort und öffentlich diskutiert  
Arbeitskreis im Neuburger Ostend

Doch wer nimmt an diskursiven Beteiligungsverfahren teil? Wer ist diese so genannte interessierte Öffentlichkeit und wie setzt sie sich zusammen?

### 2.3. Wer sind die Bürgerinnen und Bürger, wer ist die Öffentlichkeit, die beteiligt werden sollen?

Der Begriff ‚Bürger‘-Beteiligung verleitet zu der vereinfachenden Betrachtung, dass eben die Bürgerinnen und Bürger – möglichst in ihrer Gesamtheit – beteiligt werden sollen. Manche assoziieren damit diejenigen,

- die im Gebiet selber wohnen oder arbeiten
- die am Gebiet ein Interesse haben, z.B. als Eigentümer/innen, als Investitionswillige, als (Bürger-) Initiativen oder
- denen das Gebiet als Teil der Stadt oder Lebensumwelt am Herzen liegt (z.B. unter dem Gesichtspunkt von Naturschutz, Verkehr, Kultur, Nachbarschaft o.ä.).



Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in Neuburg a.d. Donau

Möglicherweise wollen alle diese unterschiedlichen Gruppierungen mitdenken, mitsprechen, mitwirken – was im Sinne des Soziale Stadt-Programms geradezu ideal wäre. Sie haben in der Regel jeweils

- unterschiedliche Interessen,
- unterschiedliche Denkstile und (Fach-) Sprachen,
- unterschiedliche Erfahrungen im Umgang mit Gruppen,
- unterschiedliche Diskurs-Kompetenzen und Artikulationsfähigkeiten,
- unterschiedliche Mitwirkungspotentiale und
- unterschiedliche Mitwirkungsbereitschaften.

Dies stellt eine Herausforderung<sup>17</sup> dar, nachdem die Planung jahrzehntelang das ‚öffentliche Interesse‘ oder die ‚Öffentlichkeit‘, für die sie tätig ist, eher als stille Masse denn als kompetentes Gegenüber in einem Diskurs gesehen hat. In der Planung galt die Bürgerschaft vielfach als eine statistisch beschreibbare Größe, in der z.B. die vielschichtigen sozialen, kulturellen, ethnischen oder wirtschaftlichen Zusammenhänge eher als Zahlen und Fakten, weniger als Lebenswelten ausgedrückt wurden. Mittlerweile ist eine größere Sensibilität im Umgang mit unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen / Interessenslagen in Planungsprozessen entwickelt worden: neben baulichen werden verstärkt auch soziale Qualitäten und soziale Konsequenzen in die planerische Betrachtung einbezogen. Begriffe wie ‚behutsame Sanierung‘ drücken dies auch sprachlich aus. Auch subjektive Wahrnehmungen und Einschätzungen von Lebens- und Interessenslagen werden inzwischen respektiert und thematisiert. Walter L. Schönwandt schreibt dazu:

„Es gibt keine Planung per se. Planung wird immer von Menschen gemacht, die bestimmte biologische und psychologische Eigenschaften besitzen, als Planende fast immer in Organisationen oder Kooperationen interagieren, in einem sozialen und kulturellen Umfeld leben und arbeiten und bestimmte Fähigkeiten, Fertigkeiten und Fehler bzw. Restriktionen haben. Zu diesen Restriktionen gehört beispielsweise, dass unsere Wahrnehmung prinzipiell nur selektiv bzw. ausschnitthaft ist ...“<sup>18</sup>

Diese Restriktionen in Wahrnehmung und Würdigung von bürgerschaftlichen Anliegen lassen sich teilweise abmildern, wenn die Vertreter/innen dieser Anliegen selbst zu Wort kommen und ihre Sicht der Dinge aktiv in den Planungsprozess einbringen können. In diesem Sinne entlastet und verbessert eine Beteiligung der Öffentlichkeit also die Planung.

Die Bürgerschaft, die sich als ein feingliedrig ausgeprägtes Muster von Lebensstilen und Lebenssituationen in der Gesellschaft beschreiben lässt, lässt sich auch in unterschiedlichen ‚Teilöffentlichkeiten‘ wieder erkennen: z.B. nach Bildungs- und Einkommensgruppen, Alterskohorten<sup>19</sup>, Ethnien. Viele Initiativen, Verbände und Vereine haben sich als Interessenvertretung für einzelne Gruppierungen gebildet und sind zum Sprachrohr für die jeweiligen Gruppenbelange geworden. Diese Teilöffentlichkeiten treten mit dezidierten Anliegen und Ansprüchen und durchaus unterschiedlichen kommunikativen Fähigkeiten

<sup>17</sup> vgl. Grüger, Christine; Schäuble, Ingegerd: Voraussetzungen erfolgreicher Planungskommunikation: Das Selbstverständnis von Raumplanung, Politik und Stadtgesellschaft in Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsprozessen, in: bauintern, 1-2/2002, S. 13 -16

<sup>18</sup> Schönwandt, Walter L., Planung in der Krise, Stuttgart 2002, S. 36

<sup>19</sup> Alterskohorten sind Personengruppen mit ähnlichen, von anderen Gruppen abgrenzbaren, Erlebenshintergründen (z.B. Kriegsjahrgänge, Wirtschaftswundergeneration, 68er o.ä.)

in der Gesellschaft und in Planungsvorhaben auf. Daher ist mit Architekt/innen in Planungsprozessen anders zu arbeiten, als mit dem Stadtrat oder mit türkischen Jugendlichen, mit jungen Familien oder Grundstückseigentümer/innen.

Wie der Diskurs in Beteiligungsverfahren zu gestalten ist, richtet sich, wie oben gesagt, nach dem Willen der Stadt und nach der Befindlichkeit der einzubeziehenden Öffentlichkeit(en). Neben Anspruch und Ausdrucksfähigkeit der Gruppierungen spielt auch die Betroffenheit der Einzelnen durch eine planerische Maßnahme und das daraus resultierende Engagement, an diskursiven Beteiligungsangeboten tatsächlich aktiv mitzuwirken, eine Rolle. Beteiligungsangebote sind weder für Kommunen, noch für Bürgerinnen und Bürger ein Selbstzweck. Niemand nimmt diese zeitaufwendigen Beteiligungsangebote grundlos oder uneigennützig wahr. Warum sollte sie oder er auch? Die Kommune sollte genauso profitieren wie die Bürgerschaft.



Einweihung des neuen ‚Bürgerhauses‘ in Neumarkt/Opf.

Der Traum der gemeinwohlorientierten, hilfsbereiten, aufopferungswürdigen und uneigennütigen Bevölkerung klingt teilweise in den Diskussionen zum bürgerschaftlichen Engagement und zur Bürgergesellschaft noch an, ist aber vielfach schon zur Ernüchterung gebracht worden. Es geht immer um eigene Interessen, wie z.B. um die Verbesserung der Wohnsituation oder der Eigentumsverhältnisse, um Umweltverbesserungen oder um Freude an sinnvoller und befriedigender Arbeit mit anderen Menschen. In Planungsdialogen kommen – wie oben bereits angesprochen – berechtigterweise vielfältige Sichtweisen, Positionen und Einzelinteressen zusammen, zwischen denen ein sensibler Kommunikationsprozess in Gang gesetzt werden sollte.

Dabei ist es für Verwaltung und Stadtpolitik hilfreich und entlastend zu wissen, dass ‚nicht die einzelnen einer übergreifenden Vernunft oder dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Es sind die Verfahren, die diesem Anspruch zu genügen haben‘<sup>20</sup>. Es geht also darum, was aus den vielen einzelnen Interessen gemacht wird. Die Kunst der Diskursgestaltung besteht darin, die vielseitigen Interessen und Positionen zunächst offen zu legen, die Beschäftigung damit anzuregen, Konsequenzen zu verdeutlichen und gemeinsam Lösungswege zu finden, von denen alle einen Nutzen – sowohl vom Verfahren als auch vom Ergebnis her – haben. Die teilnehmende Öffentlichkeit kann in gelungenen Beteiligungsprozessen, in denen sie mit der Verwaltung ins Gespräch kommt, erkennen, warum in der Verwaltung so und nicht anders entschieden wird. Gesetzliche, ressortspezifische, aber auch haushaltstechnische Zwänge werden so nachvollziehbar und lassen die Betroffenen leichter verstehen, wenn individuelle Unzulänglichkeiten der Planenden, sondern strukturelle bedingte Sachzwänge die Entscheidungen bestimmen. Zum Verständigungsprozess gehört mit anderen Worten auch, dass die gegenseitigen Positionen klar abgesteckt und verstanden werden können.

Erfolgversprechende Beteiligungsverfahren benötigen eine gute Vorbereitung. Es ist notwendig, Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für alle Teilnehmenden sorgfältig zu kennzeichnen. Dabei ist vermittelnd zwischen den vielschichtigen Beteiligten-, Interessens- und Betroffenenengruppen zu agieren, wie z.B.:

- Stadtpolitik
- Stadtverwaltung mit Fachämtern und Dezernaten
- Fachstellen und Institutionen
- Fach- und übergeordnete Behörden
- Investitionswillige
- Stadtaktive aus Verbänden, Vereinen und Initiativen
- Eigentümer/innen
- Interessierte Bürgerschaft der Stadt
- Bewohnerschaft des Quartiers.

In Anbetracht des nicht unerheblichen Koordinationsaufwandes für die planende Verwaltung erwarten die Verantwortlichen normalerweise quasi als Belohnung und Rechtfertigung für die Öffnung des Planungsgeschehens, dass möglichst viele aus allen sozialen Schichten, möglichst die ‚breite Masse der NormalbürgerInnen‘, diese außergewöhnliche Offerte dankbar und engagiert annehmen. Als Gradmesser für den Erfolg des Beteiligungsangebotes wird dabei oft nur die Zahl der Teilnehmenden, nicht die Qualität des Diskurses angenommen. Leider werden die Erwartungen an einen zahlreichen Zulauf sehr

<sup>20</sup> Selle, Klaus: Was? Wer? Wie? Warum?, Dortmund 2000, S. 105

oft enttäuscht. Und leider ziehen die Kommunen nur zu oft den Schluss daraus, dass sich Beteiligungsangebote dann nicht lohnen.

Stimmt die Annahme, dass sich Beteiligungsbemühungen der Kommune nur dann lohnen, wenn viele daran teilnehmen? Oder kann ein Dialog zwischen wenigen auch lohnend sein? An welchen anderen Qualitäten könnten Diskurse bewertet werden, wenn nicht an der Zahl der Teilnehmenden? Wir gehen nachfolgend auf einige wichtige Argumente ein, die in der einschlägigen Diskussion immer wieder formuliert werden.

### Interesse und Abstinenz an Beteiligungsverfahren

Wenn Bürger/innen an Beteiligungsverfahren nicht teilnehmen, hängt das mit vielen Faktoren zusammen. Generell dürfte gelten, dass das ‚Alltagsleben‘ zunehmend strenger verplant wird und die Spielräume für nicht-zwingende Aktivitäten zurückgehen. Die Anforderungen des Arbeitslebens, der einseitig materialistisch ausgerichtete gesellschaftliche Wertewandel, Vereinzelungstendenzen, der Rückzug ins Private sowie individuell oft nicht verstehbare bürokratische und politische Strukturen begünstigen freiwillige zeitaufwendige Aktivitäten, wie eine Beteiligung an Planungsvorhaben, nicht gerade.

In der ‚Spaßgesellschaft‘ sind Bemühungen um das Gemeinschaftsleben in der Stadt oder im Quartier nicht eben populär. Diese Faktoren dürften auch dafür verantwortlich sein, dass soziale Qualitäten des Lebens im Quartier abnehmen.

Darüber hinaus beschreibt die jüngste Literatur eine ‚gespaltene Bürgergesellschaft‘, in der ein Teil der Bürgerschaft aufgrund seiner gesellschaftlichen Lebens- und Rahmenbedingungen „aktiv“ am politischen Stadtgeschehen teilnehmen kann und ein anderer Teil aufgrund schwieriger Lebensumstände (Arbeitslosigkeit, Armut, Deprivation, Ausgrenzung usw.) derart beeinträchtigt ist, dass sich die Betroffenen nicht (mehr) artikulieren können und wollen, weil die Alltagsorganisation und –bewältigung sie voll in Anspruch nimmt bzw. die Erfolglosigkeit bisheriger Bemühung sie von einem weiteren Engagement abhält<sup>21</sup>.

Wesentliche Bestimmungsfaktoren zur Beteiligung sind nach Greiffenhagen die Partizipationsbereitschaft und Partizipationsfähigkeit der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, sie sind abhängig vom jeweiligen Bil-

<sup>21</sup> vgl. Greiffenhagen, Sylvia: Am eigenen Zopf aus dem Sumpf? Partizipation als ambivalente Entwicklungsstrategie. Beobachtungen im benachteiligten Stadtteil. In: Maier, Michael (Hg.) 2004, S. 1; Greiffenhagen, Sylvia: Lebensqualität im Stadtteil. Zur Bedeutung des subjektiven Faktors im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, in: Dornheim, Andreas; Greiffenhagen, Sylvia (Hg.): Identität und politische Kultur, Stuttgart 2003, S. 361 - 368

dingsstand und den psychosozialen Einstellungen, wie z.B. Selbstwertgefühl, sozialem Vertrauen, Konflikt- und Kompromissfähigkeit oder Toleranz<sup>22</sup>. Greiffenhagen unterscheidet zwischen

- dem aktiven „Superbürger“,
- dem politischen „Geizkragen“ und
- dem politischen „Ignoranten“<sup>23</sup>.

Superbürger sind die gut Informierten, Wohlsituierten, Artikulationsfähigen, die sich gemeinwohlorientiertes Engagement materiell und emotional leisten können. Politische Geizkragen wollen dagegen nur für ihre eigenen Interessen auf ihre Weise tätig werden. Während in „besseren“ Stadtteilen überwiegend die ersten beiden Kategorien anzutreffen sind, ist das räumliche Umfeld des so genannten politischen Ignoranten, des Nicht-Wissenden und Nicht-Akzeptierten, eher der sozial benachteiligte Stadtteil. Hier wohnen mehrheitlich Menschen, die sich für Politik eher wenig interessieren (können), demzufolge über das lokale Geschehen schlecht informiert sind und als sozial Benachteiligte kaum über kognitive Strukturen bzw. Freiräume verfügen (können), um die politischen Umfeld-Gegebenheiten aktiv zu verarbeiten<sup>24</sup>. Demzufolge sind genau in den Stadtteilen im Programm Soziale Stadt, in denen durch Partizipation eine bessere Lebensqualität für die dort lebende Bevölkerung erreicht werden soll, Menschen anzusprechen, die auf diese Aufgabe kaum vorbereitet und dafür sozial nur unzureichend ausgerüstet sind. Gerade diese Bevölkerung, die ohnehin schon belastet und hilfebedürftig ist, müsste sich „am eigenen Zopf aus dem Sumpf ziehen“<sup>25</sup>.

Beteiligungskonzepte für solche Gruppen stecken daher einen anderen Rahmen ab als Beteiligungen in reichen Vierteln. Für belastete Quartiere sind in diesem Sinne gleichzeitig stützende und aktivierende Elemente notwendig, z.B.

- Sprachkurse und thematische Angebote für MigrantInnen<sup>26</sup>,
- Freizeit- und Lernangebote für benachteiligte Jugendliche<sup>27</sup>,
- Sportangebote und Realisierung von Freizeiteinrichtungen für Jugendliche (Beachvolleyball-Platz<sup>28</sup>, Kinderspielplatz<sup>29</sup>).

<sup>22</sup> vgl. Greiffenhagen 2004, S. 2

<sup>23</sup> vgl. Greiffenhagen 2003a, S. 227-228

<sup>24</sup> vgl. ebenda

<sup>25</sup> vgl. Greiffenhagen 2004

<sup>26</sup> z.B. in Augsburg-Oberhausen-Nord

<sup>27</sup> z.B. in Neuburg/Donau-Ostend

<sup>28</sup> z.B. in Neu-Ulm-Vorfeld und Landshut-Nikola-Viertel

<sup>29</sup> z.B. in Kempten-Thingers

Wenn die Bürgerschaft aber trotz differenzierter und verlockender Angebote zur Beteiligung zunächst nicht zu bewegen ist, kann das auch an früheren Enttäuschungen im Kontakt mit Stadtpolitik oder Verwaltung liegen. Alte Konflikte müssen ausgeräumt werden, bevor ein neuer Anlauf zur Zusammenarbeit erfolgversprechend ist und das Angebot der Stadt zu einem Diskurs von der Bürgerschaft als glaubwürdig wahrgenommen werden kann<sup>30</sup>. In solchen Fällen ist eine vermittelnde Instanz zur Prozessgestaltung, eine neutrale externe Moderation / Mediation, hilfreich.

In Bürgerbeteiligungen sind neben der Bürgerschaft auch Stadtaktive aus verschiedenen Bereichen<sup>31</sup> gefragt. Für diesen Teilnehmendenkreis sind diskursive Beteiligungsmöglichkeiten oft eine willkommene Plattform, um ihre Tätigkeitsprofile oder ihre Interessen am Planungsgebiet zum Ausdruck zu bringen. Sie müssen informiert und über die tatsächlichen Handlungsräume im Diskurs aufgeklärt werden. Besondere Aufmerksamkeit ist darauf zu richten, die unterschiedlichen Stadtaktiven gleichwertig und gleich respektierend zu behandeln und niemanden zu brüskieren, da oft Konkurrenzbeziehungen bestehen, sei es zwischen Trägern der freien Wohlfahrtspflege, zwischen Gewerbe- und Handelsgruppen, Wohnungsunternehmen oder Investitionswilligen. Es wäre kontraproduktiv, die bei den Stadtaktiven liegenden Kompetenzen und Potentiale ungenutzt zu lassen.

---

<sup>30</sup> Die Stadt Regensburg ist diesen Weg gegangen, um eine langwieriges und teures Bürgerbegehren zum Unteren Wöhrd durch einen PlanungsDialog zu verhindern. Vgl. Grüger, Christine; Schäuble, Ingegerd: Vom Masterplan zum Planungsdialog. Die wechselvolle Geschichte des „Solar Quarter Unterer Wöhrd“ in Regensburg, in: RaumPlanung, 95, April 2001, S. 87 - 92

<sup>31</sup> Hierzu gehören auch Gewerbeverbände, City-Marketing, Zusammenschlüsse zur lokalen Ökonomie, Initiativen u.ä., die sich z.B. an Runden Tischen gut integrieren lassen.

## 2.4. Bürgermitwirkung und Aktivierung im Rahmen des Bund-Länder Programms Soziale Stadt

Wie die Ausführungen zur diskursiven Qualität von Beteiligungsverfahren, zur Formenvielfalt und zur Heterogenität des Beteiligtenkreises gezeigt haben, ist eine sorgfältige Berücksichtigung von Aufgaben, Zielen, Zielgruppen sowie Beteiligungskonzepten notwendige Voraussetzung für ein gelungenes Beteiligungsverfahren.

Während bisher über klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Sinne von Planungsbeteiligung gesprochen wurde, kommt vor dem Hintergrund des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt eine weitere Handlungsebene hinzu, nämlich die aktive Betätigung von Bürger/innen und Engagierten für ihr Gebiet. Gemäß dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt wird der Bewohneraktivierung und -beteiligung eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der baulich-räumlichen wie auch der sozial-räumlichen Maßnahmen in sozial benachteiligten Stadtteilen zugewiesen. Nach dem ARGEBAU-Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ wird unter Punkt 3.1 „Bürgermitwirkung und Stadtteileben“ auf unterschiedliche Partizipationsziele und –stufen hingewiesen (vgl. ARGEBAU 2000):

- Entwicklung von Bürgerbewusstsein für den Stadtteil
- Aktivierung örtlicher Potenziale, Hilfe zur Selbsthilfe
- Schaffung selbsttragender Bewohnerorganisationen und stabiler nachbarschaftlicher sozialer Netze.

Es wird angenommen, dass Menschen, die für eine Sache aktiv und gezielt tätig werden, an dieser Sache auch eigene Interessen entwickeln und auf längere Zeit behalten. In diesem Sinne wird die Beteiligung als ein Schlüssel zur Mitgestaltung des eigenen Stadtteils gesehen, durch die die Identifikation mit dem Stadtteil wächst. Wenn Menschen auf diese Weise positiv identifiziert sind, übernehmen sie auch Verantwortung für den Stadtteil, sorgen selbst für die besonderen Lebensqualitäten. Damit unterstützen sie die Stadtplanung und das öffentliche Interesse in dem Anliegen, einen funktionierenden und qualitätsvollen Stadtteil zu schaffen. Bürgerbewusstsein wird als Voraussetzung für die mentale und projektbezogene Aktivierung der örtlichen Potentiale (ehrenamtliche Tätigkeiten, nachbarschaftliche Unterstützung, Atmosphäre) gesehen und somit als Auslöser für die Selbsthilfe, wodurch die Kommune entlastet werden kann.

Ehrgeizigstes Ziel einer sozialorientierten Stadterneuerung ist der Aufbau eines eigenständigen und funktionierenden Stadtteilebens, in dem der (verloren gegangene) soziale Verbund erneut hergestellt und die vorhandenen lokalen Potentiale gezielt genutzt / gestärkt werden, sodass sich die Lebensqualität im Quartier in jeder Hinsicht (baulich,

sozial, wirtschaftlich, kulturell, infrastrukturell) verbessert. Weil nicht alle diese Verbesserungen von der Kommune geleistet werden sollen und können, sollen sich auch private Investor/innen, soziale Einrichtungen/Träger und die Bewohnerschaft selbst motiviert fühlen, sich – z.B. in gemeinsamen Initiativen, Projekten und Maßnahmen – zu engagieren und sich dort möglichst dauerhaft selbst zu organisieren, so lautet jedenfalls die idealtypische Vorstellung. Die organisatorische und konzeptionelle Verklammerung zwischen verschiedenen Maßnahmen und Projekten wird in Soziale Stadt-Projekten durch die genannten integrierten Handlungskonzepte auf der Sachebene und die Lenkungs- bzw. Projektgruppe personell geschaffen. Sie sollte sich im Förderzeitraum soweit konsolidieren, dass das Erreichte auch nach Ablauf der Förderung der Erneuerungsmaßnahme ohne Bruch weitergeführt werden kann.



Langjährige Bewohner bringen ihre Erfahrungen und Wünsche mit ein

Die Anregungen zur Eigeninitiative stellen eine über die klassische Städtebauförderung hinausgehende anspruchsvollere Ebene der Beteiligung dar: hier werden Menschen nicht nur über Diskussionsforen der klassischen Angebotsbeteiligung erreicht, um über die Entscheidungsfindung unterrichtet zu werden. Vielmehr werden sie durch aktives Mitmachen am konkreten Projekt in den Aufwertungsprozess eingebunden, z.B. in Form von Selber- und Mitmachen an Umgestaltungsmaßnahmen für öffentliche Räume, durch regelmäßige Teilnahme an Stadtteilinitiativen sowie Stadtteilarbeitskreisen oder durch Hilfe zur Selbsthilfe, die durch Beratungsangebote initiiert werden. Als Eigeninitiative sind auch die privaten Engagements von Eigentümer/innen in einen Erneuerungsprozess einzubinden.

Im Rahmen des Soziale Stadt-Programms besteht die Aufgabe darin, die Vielfalt diskursiver Beteiligungsformen, Zielsetzungen, Adressatenkreise sowie Handlungsebenen in einem abgestimmten, Mehrebenen-Dialogkonzept zu verbinden und ein sorgfältig konzipiertes Dialogmanagement durchzuführen. Was brauchen die Kommunen dafür? Welche Instrumente stehen ihnen hilfreich zur Verfügung? Und wie sind diese zu „bedienen“?

## 2.5. Neuerungen durch das Soziale Stadt-Programm

Über das Programm wird seit seinem Beginn viel geschrieben und viel gesprochen<sup>32</sup>. Es ist ein progressives und emanzipatorisches Vorhaben, das aber von allen Betroffenen auch Mut zum Neuen erwartet. Auf einige wesentliche Voraussetzungen für diskursives Arbeiten wollen wir an dieser Stelle hinweisen.

Das Soziale Stadt-Programm verlangt nicht nur ein Kommunikationskonzept und Dialogmanagement

- „nach außen“ mit den Teilöffentlichkeiten der Stadt – Bürgerschaft, Stadtaktiven – sondern vor allen Dingen auch
- „nach innen“ mit Fachämtern, Dezernaten, neben- und übergeordneten Behörden.

Dieser Aspekt des integrativen Handelns innerhalb der Verwaltung und der politischen Organe wird als ein besonderer Anspruch des Programms in Punkt 4.2 hervorgehoben: es geht um die zielgenaue Bündelung aller verfügbaren Ressourcen und (Förder-) Programme. Die Kommunen übernehmen dabei die Aufgabe, die enge Kooperation der betroffenen Fachressorts sicherzustellen, um gezieltes und „schnelles“ ressortübergreifendes Handeln im Quartier zu ermöglichen. (ARGEBAU 1996). Wenn wir diesen Aspekt ansprechen, sprechen wir im Weiteren von der ressortübergreifenden Zusammenarbeit.

Im Bemühen um eine integrative Sichtweise der Probleme in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf wird im Programm Soziale Stadt betont, dass städtebauliche und architektonische Aspekte gleichrangig neben den Aspekten Soziales, Wirtschaft, Beschäftigung, Ökologie und Verkehr gesehen werden sollen. Es sollen nicht einzelne Quartiersmerkmale, sondern die Lebensqualität für die Menschen in benachteiligten Stadtquartieren verbessert werden. Städtebauliche Maßnahmen gehören zu einer Qualitätsverbesserung ebenso dazu wie soziostrukturelle, verkehrliche, kulturelle oder arbeitsmarktspezifische. Ziel ist, bauliche wie auch soziale – und andere – Missstände zu beheben.

<sup>32</sup> Vgl. die Studien des Deutschen Institut für Urbanistik - Difu (Hg.): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt. Bericht der Programmbegleitung, Berlin 2003, und Deutsches Institut für Urbanistik - Difu (Hg.): Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt,“ Berlin 2002. Vgl. auch Greiffenhagen, Sylvia, und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die Soziale Stadt, Veröffentlichung in Vorbereitung bei Leske und Budrich, Opladen 2005

In Projekten der Sozialen Stadt wird dabei die „Klammerfunktion“ des Bund-Länder-Programms in mehrerer Hinsicht betont

- bei der Identifizierung des komplexen Problems in städtebaulichen und sozialräumlichen Vorbereitenden Untersuchungen,
- bei der ressortübergreifenden Erarbeitung (in einer Lenkungs- oder Projektgruppe) von Maßnahmevorschlägen in einem Integrierten Handlungskonzept,
- bei der Koordination der unterschiedlichsten Finanzierungs-Programme,
- bei der Umsetzung der Maßnahmen vor Ort, vor allem durch das Quartiersmanagement,
- unter organisatorischer Anleitung durch die Projektsteuerung.

Diese Anforderungen, die integrative Strategieentwicklung und die Überwindung von Ressortdenken und –grenzen, werden durch weitere Innovationen im Vergleich zur klassischen Stadterneuerung noch ergänzt. Der Gebietsumgriff orientiert sich nicht mehr – wie bisher – nur an städtebaulichen Kriterien, sondern auch an Kriterien wie Bedürftigkeit, Potentialen, sozialen Bezügen und guten Ideen im Gebiet. Eine trennscharfe Abgrenzung ist nicht mehr unbedingt notwendig, wenn beispielsweise Lösungspotentiale (z.B. Schulen, soziale Versorgungseinrichtungen, Beratungsstellen) unmittelbar angrenzend bzw. mit Gebietsbezug im weiteren Umgriff liegen. Darüber hinaus soll wie ausgeführt die Vernetzung der Fachpolitiken und die Kooperation mit den Ämtern sichergestellt und die quartiersbezogene Bündelung von Ressourcen und Förderprogrammen initiiert werden. Besonderer Wert wird auf den Einbezug von „nicht-öffentlichen“, d.h. privaten Akteur/innen gelegt.<sup>33</sup>

Bereits die Vorbereitenden sozialräumlichen Untersuchungen sollen dem Anspruch der integrativen Stadterneuerung genügen. Sie sind für den weiteren Beteiligungsprozess ausgesprochen hilfreich und beschleunigend, wenn sie selbst im Erhebungsteil schon dialogisch / diskursiv durchgeführt werden.<sup>34</sup> Die Einbeziehung von Aktiven kann zu diesem frühen Zeitpunkt in die Wege geleitet werden, mit dem Vorteil, dass diese sich schon in der konzeptionellen Phase einbringen. In einzelnen Städten erfolgt bereits die Diskussion und Bestimmung des Gebietsumgriffs als Diskurs mit der Öffentlichkeit<sup>35</sup>, was

<sup>33</sup> Damit wird dem Programm eine Pilotfunktion für Verwaltungsmodernisierung verliehen, weshalb manche es auch als ein „verwaltungstechnisches Experiment“ einschätzen. Vgl. Holl, Christian (Hg.): Soziale Stadt. Ein politisches Programm in der Diskussion, Stuttgart 2002, S.43

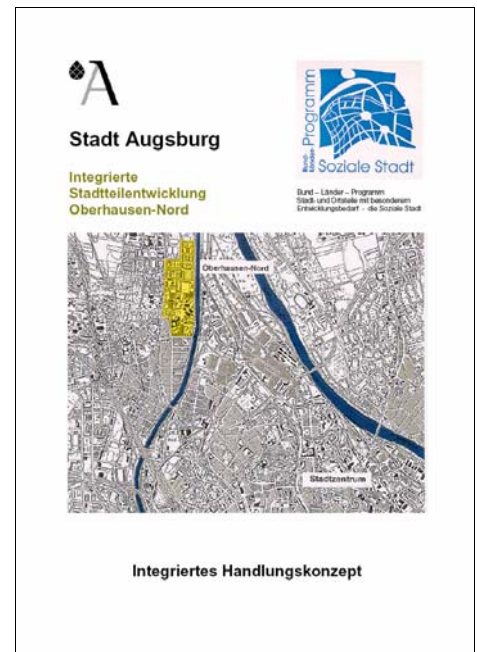
<sup>34</sup> Beispielhaft geschehen in der Sozialraumanalyse Neumarkt/Opf., die das Schäuble Institut für Sozialforschung 2002/2003 durchgeführt hat.

<sup>35</sup> Z.B. in München im Soziale Stadt-Projekt Mittlerer Ring Süd-Ost, wo die Bestimmung des Umgriffs durch Diskussion der Vorbereitenden Untersuchungen in einem vom Schäuble Institut moderierten Verfahren erfolgt

einen hohen zeitlichen Aufwand für die Betroffenen bedeutet, aber die Ermittlung der Potentiale erleichtert.

Wir konzentrieren uns nachfolgend auf die Neuerungen, die für diskursive Beteiligungen unverzichtbare Voraussetzungen sind:

1. das integrative Arbeitsprogramm (im Integrierten Handlungskonzept),
2. die Lenkungs- bzw. Projektgruppe,
3. die Projektsteuerung,
4. das Quartiersmanagement.



Integriertes Handlungskonzept (IHK) Augsburg-Oberhausen/Nord

## Das Integrierte Handlungskonzept

In welcher Weise integriert, koordiniert und gebündelt werden soll, wird verbindlich mit Arbeits- und Organisationsprogramm sowie Kosten- und Finanzierungsplan im sog. Integrierten Handlungskonzept (IHK) festgehalten. Dieses Integrierte Handlungskonzept geht über die bisher im Rahmen der Städtebauförderung aufgestellte Rahmen- und Maßnahmen- sowie Kosten- und Finanzierungsplanung hinaus. Da es explizit auch differenzierte Aussagen zu den Fachplanungen Soziales, Ökonomie, Ökologie, Kultur und Verkehr sowie zu den dafür notwendigen ressortübergreifenden Beteiligungs- und Kooperationsstrukturen enthält, können auch umfassendere integrative Maßnahmenbündel, die auch nicht-investive Elemente enthalten, geschnürt werden mit anderen Projektträgern.<sup>36</sup> Auch organisatorische Regelungen im Quartier, z.B. die Einrichtung eines Quartiersmanagements, sind Teil des

<sup>36</sup> Es gibt dazu aber eine Veröffentlichung der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern mit dem Titel „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Integrierbare Förderprogramme“, München 2002

integrierten Vorgehens. Das Integrierte Handlungskonzept dient als „Drehbuch“ der Gestaltungsmaßnahme, das zugleich auch an sich verändernde Gegebenheiten anpassbar ist.

Ausgangspunkt für seine Erarbeitung ist die Auseinandersetzung mit sozialräumlichen Fragestellungen und daraus abzuleitenden Projekten. Dies geschieht nicht immer konfliktfrei, oft kollidieren Befindlichkeiten und Bedenken der verschiedenen Beteiligten und Betroffenen. Hier treffen bisweilen auch die unterschiedlichen – sozialen und städtebaulichen – Denkwelten konflikthaft aufeinander. Die Einigung ist allerdings unverzichtbar, um die komplexen Aufgaben in Soziale Stadt-Projekten mit einem vertretbaren Aufwand an Personal und Finanzen zu bewältigen. Notfalls muss externe Unterstützung (professionelle Moderation, Projektsteuerung) für diesen Teil des diskursiven Arbeitens in Lenkungsgruppen oder Projektgruppen gesucht werden.

### Die Lenkungs- bzw. Projektgruppe

In Soziale Stadt-Projekten werden verwaltungsintern zu meist Lenkungs- und Projektgruppen gebildet, in denen die betroffenen Fachressorts und Dezernate, aber auch Stadtpolitik, evtl. übergeordnete Behörden und ggf. weitere Stadtaktive (Institutionen, Unternehmen, Initiativen) zusammen kommen. Verbindlich vereinbarte Arbeits- und Aufgabenstrukturen erleichtern die oft noch ungewöhnlichen Kooperationen im großen Team. Je früher sie zustande kommen, umso effektiver ist die Erarbeitung und Umsetzung des Integrierten Handlungskonzepts zu gewährleisten.

Für die regelmäßige Zusammenarbeit mit Bürgerschaft und Stadtaktiven werden üblicherweise Stadtteilforen oder Stadtteil-Arbeitskreise ins Leben gerufen. Diese neuen Formen der Zusammenarbeit können – anfangs noch – durch bürokratische und hierarchische Strukturen erschwert werden.



Wahl eines Bürgerbeirats (z.B. in Rosenheim)

### Die Projektsteuerung

Zur fachlichen Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen Lenkungsgruppe, Stadtteilforum und anderen Beteiligten kann eine (externe) Projektsteuerung erfahrungsgemäß gute Dienste leisten, die die Handhabung von Zuständigkeit und Arbeitsteilung, die Einhaltung von Zeitplänen und den Kontakt zu relevanten Personen / Institutionen sicherstellt. Eine sorgfältige Projektsteuerung schafft überdies den Raum, um bisherige kommunale Arbeitsformen neu zu gestalten und die Aufgabenstellungen dem Programm Soziale Stadt anzupassen.

### Das Quartiersmanagement

Als treibende Kraft im Stadtteil und als Brückenschlag zwischen Stadtaktiven, Stadtteilbevölkerung, Politik und Verwaltung soll ein Stadtteil- oder Quartiersmanagement eingerichtet werden, das konkrete Initiativen und Aktivitäten vor Ort initiieren und gestalten soll. Dem Quartiersmanagement werden dabei unterschiedliche Aufgaben und vielfältige Funktionen zugeordnet. Aufgaben sind z.B.

- eine zentrale und direkte Anlaufstelle im Quartier für die mitwirkungsbereite Bewohnerschaft darzustellen,
- ratsuchende Bewohner/innen gezielt zu beraten (Mietangelegenheiten, Schulprobleme, Sprachprobleme, Nachbarschaftskonflikte) und ggf. zu vermitteln (an Fachberatungen, Initiativen und in Ehrenämter),
- die in der Zeit wechselnden Belange der Bürgerschaft systematisch zu bündeln und in die Verwaltung/Politik hinein zu vertreten,
- die Bewohnerbeteiligung an Projekten des Integrierten Handlungskonzepts zu initiieren, zu moderieren und fortzuschreiben sowie
- beim Aufbau von möglichst selbsttragenden Stadtteilstrukturen mitzuwirken.

Die Ansiedlung des Quartiersmanagements im Gebiet bewährt sich, weil die Quartiersmanager/innen ein sensibles Gespür für die Probleme und Themen der Anwohnerschaft und passende Lösungsstrategien am besten vor Ort und in direktem Kontakt entwickeln können. Quartiersmanagement umfasst ein Leistungsprofil, das eine große Bandbreite von Kompetenzen beinhaltet. Deshalb ist diese Funktion oft nicht von einer einzelnen Person, sondern von einem Team aus mehreren hochqualifizierten Personen auszufüllen.



Stadtteiltreff Oberhausen-Nord in Augsburg  
als Ausgangspunkt für gemeinsame Aktionen

Erfahrungen mit Stadtteil- oder Quartiersmanagements werden seit Jahrzehnten im Rahmen der Gemeinwesenarbeit in sozial benachteiligten Quartieren gesammelt<sup>37</sup>. Leitziele der Gemeinwesenarbeit sind einerseits das „Empowerment“ der Bewohnerschaft, d.h. Hilfe zur Selbsthilfe, und andererseits die materielle und infrastrukturelle Ausstattung des Gebietes zu fördern. Das gilt auch in Projekten der Sozialen Stadt, in denen die städtebauliche Sanierung durch soziale Aufwertungsmaßnahmen ergänzt wird.

Gemeinwesenarbeit fördert die gesellschaftliche Beteiligung der recht verschiedenen Bevölkerungsgruppen am sozialen Leben auf verschiedenen Ebenen, z.B. durch

- Förderung der Alltagskommunikation, d.h. an der Geselligkeit der Straße teilnehmen (Nachbarschaft wahrnehmen, Feste feiern, soziale Zugehörigkeit erfahren),
- Tätige gegenseitige Hilfestellung in Nachbarschaft und sozialen Belangen (Schule, Freizeit, Versorgung, Erziehung). Dies beinhaltet auch soziale Kontrolle im Quartier.
- Initiieren kultureller Lernprozesse, z.B. Gesundheitsaspekte, Sprachfertigkeiten, Interkultur,
- Auf- und Ausbau ‚Lokaler Ökonomien‘ durch Kooperation und Koordination, gezielte Förderungen und Beratung von Betrieben / Dienstleistungen,
- Mitwirkung an baulichen (Gestaltungs-) Maßnahmen, z.B. Mietergärten, Innenhöfe, Spielplätze, Quartiersplätze, Eigenarbeit bei der Wohnungsmodernisierung,
- öffentliche Präsentation des Stadtteils vor der Bewohnerschaft (Veranstaltungen, Stadtteilzeitung etc.) und in der Stadt.

<sup>37</sup> vgl. Hinte, Wolfgang ; Lüttringshaus, Maria; Oelschlägel, Dieter : Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit, Münster 2001

Gemeinwesenarbeiter/innen benötigen Kenntnisse über die Lebenslagen und Lebensweisen der Bewohnerschaft und über die vorhandenen Milieus und Submilieus im Stadtteil (informelle Kontakte, Probleme und Betroffenheiten erfahren).. Dazu sind in ‚Soziale Stadt-Projekten die Vorbereitenden Untersuchungen, die Zusammenarbeit in der Lenkungsgruppe und die kontinuierlichen Kontakte zu Stadtaktiven hilfreich, denn hieraus entsteht ein Gespür für notwendige Projekte und Maßnahmen sowie deren Realisierungschancen.

Im Unterschied zur Gemeinwesenarbeit erledigt das Quartiersmanagement in Soziale Stadt-Projekten zumeist zusätzlich auch quartiersbezogene Verwaltungsaufgaben, teilweise auch Projektsteuerungsfunktionen, wie z.B.:

- Vertikale Koordination von Förderprogrammen und Fachstellen / Fachleuten,
- Information und Koordinationsrunden mit Verwaltung, Stadtpolitik, Stadtaktiven und Bürgerschaft,
- Konzeptionelle (Weiter-)Entwicklung von Zielvorstellung / Leitlinien für das Quartier,
- Umsetzung des Integrierten Handlungskonzepts im Einzelnen.<sup>38</sup>

Im Rahmen des bundesweiten difu-Modellprojekts sind drei professionelle Funktionsbereiche des Quartiersmanagements empirisch festgestellt und definiert worden.<sup>39</sup> Obwohl die Klassifikationen nicht ohne weiteres und vor allem nicht in dieser Trennschärfe auf Klein- und Mittelstädte übertragbar sind, sollen sie hier – zur Anregungen der interessierten Leserschaft – benannt werden:

1. Stadtteilarbeit / Gemeinwesenarbeit: Anregen, Bündeln, Mobilisieren von Interessen und Themen der Bewohnerschaft.
2. Zusätzliche intermediäre Aufgaben sind projektbezogene bzw. handlungsfeldbezogene Aktivitäten: Moderation, Dialogmanagement und Vermittlung von Aufgaben zwischen der örtlichen und den gesamtstädtischen Ebenen.
3. Außerdem fungiert das Quartiersmanagement auch als Gebietsbeauftragte in der Verwaltung, allerdings mit unterschiedlichen Reichweiten zwischen Gesamtprojektverantwortung und Regiekompetenz.

<sup>38</sup> vgl. von Kietzell, Dieter: Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement: Beide Dienste sind notwendig für die Entwicklung der Sozialen Stadt. In: Jahrbuch Stadterneuerung, Berlin 2001, S. 168 ff

<sup>39</sup> vgl. Difu (Hg.): Die soziale Stadt: eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt, Berlin 2002, S. 35-38

Nach der Erfahrung im Modellversuch ist das Quartiersmanagement als Schnittmenge zwischen Gemeinwesenarbeit und verwaltungsinterner Projektsteuerung zu verstehen.

Die Legitimation nach innen (verwaltungsbezogen) und nach außen (Bevölkerung, Stadtaktive) aufzubauen, ist zeitaufwendig, weil Vorbilder für eine solche neuartige Funktion in einem ressortübergreifenden Team bisher noch nicht vorliegen. Dabei kann die Stellung des Quartiersmanagements je nach den Problemlagen im Quartier, der Größe des Stadtteils und der materiellen Ausstattung der Stelle zentral für das Soziale Stadt-Projekt und seine Erfolge bei der Aufwertung des Quartiers sein.

Nachdem die Besonderheiten des Soziale Stadt-Programms, von Diskurs / Dialog und von Öffentlichkeit / Bürgerschaft beschrieben und diskutiert wurden, sollen die empirischen Befunde des Modellversuchs Diskursive Bürgerbeteiligung selbst vorgestellt werden. Wir beginnen mit einer Beschreibung der Rahmenbedingungen in Klein- und Mittelstädten, bevor wir die sechs Modellkommunen mit ihren unterschiedlichen Gebieten, Problemlagen, Beteiligungserfahrungen, Integrierten Handlungskonzepten und Beteiligungsprojekten vorstellen.



Quartiersmanagement in Amberg

### 3. Zentrale Themen des Soziale Stadt-Programms im Diskurs

Aus dem Verständnis heraus, dass der Erfolg von Planungsprojekten im Programm Soziale Stadt unter anderem von der Anwendung / Nutzung der genannten Neuerungen im Planungsprozess abhängt, hatten die Kommunen im Modellversuch Gelegenheit, diese Neuerungen als praktisch hilfreiche Instrumente zu reflektieren. Sie möglichst wirksam für eine neue Planungskultur einzusetzen, war Inhalt engagierter, manchmal kritischer, bisweilen zweifelnder, interkommunaler Diskussionen.

Dabei stellten sich die vorgebrachten Fragen und Probleme der Modellkommunen anders dar als aus der bisherigen Literatur zur Umsetzung des Soziale Stadt-Programms bekannt. Die Ursachen für die markant unterschiedliche Situation und Einschätzung konnten in der Tatsache gefunden werden, dass in Bayern – entsprechend der Stadtstruktur – überwiegend Klein- und Mittelstädte in das Programm aufgenommen worden sind. Sie unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Sozialisierungsmuster, Lebenskonzepte oder Toleranzstrukturen, sondern auch in mehreren anderen für die Soziale Stadt relevanten Punkten signifikant von den Bedingungen in Großstädten, z.B.

- personelle und qualifikatorische Ausstattung des Verwaltungsapparates
- Kooperationsmuster in den kommunalen Verwaltungen und Fachbehörden
- Kooperationsgewohnheiten zwischen Stadt und Stadtaktiven
- Wege der Meinungsbildung und Kommunikation in der Stadtgesellschaft

Aufgrund dieser Spezifika in Klein- und Mittelstädten müssen die empirischen Befunde des Modellversuchs Diskursive Bürgerbeteiligung und die daraus ableitbaren Empfehlungen an Kommunen diesen Bezug herstellen. Wir stellen die Bayerische Besonderheit in Zahlen dar.

#### 3.1. Besonderheiten und Rahmenbedingungen in Klein- und Mittelstädten im Programm Soziale Stadt

Die erste bundesweite Bilanz des Bund-Länder Programms Soziale Stadt des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) zeigt auf, dass die Programmgebiete – insgesamt 300 Stadtteile in 214 Städten – gut zur Hälfte (54 %) in Städten mit mehr als 100.000 Einwohner/innen, 12% sogar in Städten mit über 500.000 Einwohner/innen liegen. Knapp ein Drittel aller Programmgebiete liegt in Städten mit weniger als 50.000 Einwohner/innen (difu 2002: 19).

Ein differenzierender Blick auf die Verteilung der Programmgebiete in Bayern zeigt, dass dort der Anteil der Programmgebiete in Klein- und Mittelstädten weit mehr als die Hälfte ausmacht. Daher stellt sich die Frage, wie Städte dieser Größenordnungen die Qualitäten des Bund-Länder-Programms in Hinblick auf Diskurs / Dialog / Kooperation mit der Bürgerschaft vor dem Hintergrund des integrativen, ressortübergreifenden Handelns bewältigen.

Stadtgrößeklassen nach Einwohner/innen	Stadt / Gemeinde mit Programmgebiet Soziale Stadt	Anzahl der Städte	Anteil an der Gesamtzahl der Programmstädte in %
Unter 2000	-	-	-
2.000-4.999	Bodolz	1	2,4 %
5.000-9.999	Elsenfeld, Grafenwöhr, Leipheim, Vohenstrauß	4	9,8 %
10.000-19.999	Bobingen, Kolbermoor, Kronach, Krumbach, Manching, Marktredwitz, Neustadt bei Coburg, Selb	8	19,5 %
20.000-49.999	<u>Amberg</u> , Ansbach, Forchheim, Kaufbeuren, Hof, Lindau, <u>Neuburg a.d. Donau</u> , <u>Neumarkt i.d. Oberpfalz</u> , Schwabach, Sulzbach-Rosenberg, Weiden, Zirndorf	11	26,8 %
50.000-99.999	Aschaffenburg, Bamberg, Bayreuth, Kempten, <u>Landshut</u> , <u>Neu-Ulm</u> , Rosenheim, Schweinfurt	8	19,5 %
100.000-199.999	Erlangen, Fürth, Ingolstadt, Regensburg, Würzburg	6	14,6 %
200.000-499.999	<u>Augsburg</u> , Nürnberg	2	4,9 %
500.000 und mehr	München	1	2,4 %
<b>Summe</b>	<b>41 Städte (48 Maßnahmen)</b>	<b>41</b>	<b>100,0 %</b>

Quellen: Klassifizierung nach Hannemann, Christine: Die Herausbildung räumlicher Differenzierungen – Kleinstädte in der Stadtforschung, in: Löw, Martina (Hg.): Differenzierung des Städtischen, Opladen 2002: 265-278; Bayerische Gebiete im Sozialen Stadt Programm, DIFU Stand: September 2002; Einwohnerzahlen gemäß Gemeindeverzeichnis des Statistisches Bundesamtes vom 31.12.2001; unterstrichen = Modellstädte

Der Freistaat Bayern hat zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt unter den Bundesländern die meisten Maßnahmen angemeldet. Seit 1999 sind in Bayern 41 Kommunen mit 48 „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ in das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen worden.<sup>40</sup>

Die Tabelle zeigt, dass ein Drittel der bayerischen Programmgebiete im Stadttyp Kleinstadt mit bis zu 20.000 Einwohner/innen liegt. Fast die Hälfte der bayerischen Programmgebiete liegt in Städten mit 20.000 bis 100.000 Einwohner/innen. Somit ergibt sich in Bayern ein deutlich anderes Bild in der Zuordnung der Programmgebiete zu Stadttypen als in der bundesweiten Verteilung der Programmgebiete<sup>41</sup>.

Die Oberste Baubehörde im Bayerischen Innenministerium als Auftraggeberin des Modellversuchs und die bayerischen Bezirksregierungen haben große Anstrengungen in Bayern unternommen, die Umsetzung des Programms angesichts der besonderen Bedingungen in Klein- und Mittelstädten vor Ort unterstützend zu begleiten. Es wurden verschiedene Broschüren in Form von Arbeitshilfen herausgegeben, regionale Arbeitskreise gegründet und Modellprojekte initiiert<sup>42</sup>.

Da das Bund-Länder Programm kein ausdrückliches Großstadtprogramm ist, ist für den Modellversuch der Aspekt der Beteiligungspraxis speziell in kleineren und mittleren Städten interessant. Die besonderen Rahmenbedingungen wirken sich auf Programmumsetzung und Erfolgsabschätzung aus.

- Zum einen unterscheiden sich die stadtstrukturellen Ausgangsbedingungen in Klein- und Mittelstädten im Vergleich zur Großstadt in Hinblick auf Urbanität, Dichte, Zentralität und Mischung sowie soziokulturelle Rahmenbedingungen (wie kulturelle und wirtschaftliche Traditionen, regionaler Wirkkreis, soziale Netzwerke, bürgerschaftliches Engagement, Vereinsleben, Identifikation). Sie bieten mehr Direktheit zwischen den Agierenden und mehr Überschaubarkeit über städtische Verständigungen.

- Des Weiteren differieren die verwaltungsorganisatorischen Voraussetzungen, wie z.B. kleinere wirtschaftliche wie kommunale Arbeitseinheiten, sektorale Organisationsabläufe, die zu vereinfachten Organisations- und Arbeitsstrukturen, Personalqualifikationen, Personalstand und Dialogkultur führen können.

Demzufolge bieten gerade die Verwaltungsstrukturen in Klein- und Mittelstädten rein theoretisch gute Voraussetzungen für die geforderte integrative Planung, da die Verwaltungsfachstellen relativ flexibel und überschaubar zusammengerufen werden können. Auch die soziale Nähe in der Bewohnerschaft und die Unmittelbarkeit ihrer Beziehungen, erleichtert theoretisch Sensibilität für Problemlagen, Diskurse, Dialoge und Kooperationen.<sup>43</sup>

Dennoch bestehen in Klein- und Mittelstädten teilweise (erhebliche) Vorbehalte, das Programm in seinen Besonderheiten ressortübergreifend und diskursiv umzusetzen. Bisherige Erfahrungsberichte zur Bürgerbeteiligung und -aktivierung in Stadtquartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf in Klein- und Mittelstädten zeigen, dass die Anwendung des Programms Soziale Stadt in Bayern eher zögerlich stattfindet. Ein offenes Bekenntnis zu baulichen Problemen fällt leichter, das Bekenntnis zu sozialen Missständen in der Stadt liegt dagegen nicht jeder Stadtpolitik. Dafür verantwortlich ist sicherlich auch, dass die Problemschärfe sozialer Missstände – die unmittelbarer wahrgenommen werden können – meist nicht so dramatisch ist wie in den anonymen und ignoranteren Nachbarschaften einer Großstadt.

Welche konkreten Erfahrungen – sowohl Schwierigkeiten wie auch Chancen bei der Umsetzung des ambitionierten Programms Soziale Stadt – in Hinblick auf Diskurs / Dialog, Bürgermitwirkung / Aktivierung insbesondere in Klein- und Mittelstädten vorzufinden sind, war Frage im Modellversuch. Einen Einblick in die qualitative Vielfalt der Programmgebiete und die Erfahrungen der Kommunen mit Beteiligungsverfahren gibt der folgende zusammenfassende Überblick.

<sup>40</sup> vgl. Difu, Strategien für die Soziale Stadt, Berlin 2003, Anhang 8, S. 296

<sup>41</sup> vgl. Grüger, Christine, und Ingegerd Schäuble: Das Programm Soziale Stadt: komplexe Aufgabenbewältigung für Klein- und Mittelstädte. Ein Erfahrungsbericht, in: Greiffenhagen, Sylvia, und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die Soziale Stadt, Veröffentlichung in Vorbereitung bei Leske und Budrich, Opladen 2005

<sup>42</sup> Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.): Soziale Stadt – Wege zu einer intakten Nachbarschaft, Arbeitsblatt Nr. 3, München 2000 sowie Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.): Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Integrierbare Förderprogramme, Arbeitsblatt Nr. 5, München 2002a

<sup>43</sup> vgl. Grüger, Christine, und Ingegerd Schäuble, Ein differenzierender Blick auf die Bürgermitwirkung in Programmgebieten der Sozialen Stadt, in: Maier, Konrad, und Manfred Meßmer (Hg.): Soziale Kommunalpolitik für lebenswerte Wohnquartiere. Beiträge zu Wohnungspolitik, Bürgerbeteiligung, Quartiersmanagement und Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit, Freiburg 2004

### 3.2. Programmgebiete, Problemlagen und Erfahrungen der Modellkommunen mit Beteiligungsprozessen

Um die Dimensionen des Modellversuchs und die inhaltliche und prozessuale Vielfalt in Soziale Stadt-Projekten aufzuzeigen, sind die Forschungsziele und Vorgehensweisen im Modellversuch ebenso reflektiert worden wie die Problemlagen und Ausgangs- sowie Zielsituationen in den sechs Modellkommunen. In so genannten Steckbriefen sind auch die bisher schon erreichten Beteiligungsstufen und die kommunalen Organisationsformen des Soziale Stadt-Projektes vorgestellt worden. Nachfolgende Tabelle zeigt die Befunde je Kommune mit Stand 2003 tabellarisch auf. Sofern aktuellere Befunde berichtet werden, wie an manchen Stellen für die Stadt Amberg, wird gesondert darauf hingewiesen.

Die sechs Programmgebiete sind zwischen 30-40 ha groß (mit Ausnahme der Stadt Landshut, die das mit Abstand größte Programmgebiet ausgewiesen hat), liegen abseits des Stadtkerns und sind zumeist Siedlungen aus den 50er-70er Jahren. Lediglich der Augsburger Stadtteil Oberhausen-Nord stammt aus den 20er Jahren. In der Stadt Neumarkt ist der gesamte Stadtkern zum Soziale Stadt-Projekt deklariert worden. In der Stadt Neu-Ulm geht es um die Umgestaltung eines ehemaligen Kasernenareals im Programm Soziale Stadt.

Die Gebiete weisen die typischen Merkmale eines benachteiligten Stadtteils auf: hohe Arbeitslosigkeit, hoher Anteil nicht-deutscher Bevölkerungsgruppen, usw..

In fast allen Städten wurden eher allgemeine, eher punktuelle, Erfahrungen mit dialogorientierten Beteiligungsverfahren gesammelt. Die Stadt Neumarkt stellt wiederum eine Ausnahme dar, da deren bisherige Beteiligungsangebote sich lediglich auf Bürgerinformationsveranstaltungen bezogen. Erst zu Beginn des Modellprojekts wurde hier der bürgerorientierte Agenda-Prozess initiiert.

Die verwaltungsinternen Organisationsstrukturen zur Abwicklung der Maßnahmen in den Programmgebieten sind sehr differenziert. Hier weist die Stadt Augsburg, sicherlich aufgrund des größeren Verwaltungsapparates und der gebündelten Fachkompetenzen der MitarbeiterInnen, eine optimale (beispielhafte) Projektorganisation und Projektsteuerung auf, die sehr strategisch angelegt worden sind und zu entscheidenden Fragestellungen immer wieder die Rückendeckung der Stadtpolitik eingeholt haben.

In den anderen Modellkommunen variiert die Projektleitung (Oberbürgermeister, Dezernent, Planungsamtsleiter oder das Wohnungsbauunternehmen), der Vorsitz, die Zusammensetzung und die Sitzungshäufigkeit von Lenkungsgruppen sehr stark. Auch sind nicht in allen Kommunen gleichermaßen bürgerschaftliche besetzte Stadtteilforen eingerichtet worden. Der Einsatz externer

Projektsteuerung erfolgte nur in zwei Modellkommunen, Augsburg und Neu-Ulm.

In fünf Modellkommunen wurde ein Stadtteilbüro eingerichtet. Das Leistungsprofil und die Qualifikationen der dort tätigen Quartiersmanager/innen unterscheiden sich erheblich: vom berufsfremden Gebietsbewohner gegenüber ausgebildeten Stadtteilmanagerinnen bis hin zu Geograph/innen. Die Anstellungsverhältnisse (bei der Stadtverwaltung oder beim Wohnungsbauunternehmen) sind größtenteils befristet. Sehr innovativ ist die Kooperationsstruktur in Neu-Ulm organisiert worden. Dort arbeiten zwei soziale Träger mit dem Quartiersmanagement unter einem Dach. Wie, wer, mit welchem Ziel in den Stadtteilen arbeitet, wird in den Integrierten Handlungskonzepten inhaltlich beschrieben und arbeitsteilig koordiniert.



Beteiligung in Neumarkt i.d. Oberpfalz

Kriterien	Amberg (Oberpfalz)	Augsburg (Schwaben)	Landshut (Niederbayern)	Neuburg (Oberbayern)	Neumarkt (Oberpfalz)	Neu-Ulm (Schwaben)
Einwohnerzahl der Gesamtstadt:	43.367	267.969	59.586	28.413	39.307	50.188
Anteil Nicht-Deutsche:	2.473 (5,6 %)	44.130 (16,5 %)	k. A.	3.050 (11 %)	2.358 (6 %)	k. A.
Quartiersbezeichnung:	Am Bergsteig	Oberhausen-Nord	Nikola-Viertel	Ostend	Altstadtkern	Vorfeld
Einwohnerzahl:	1.166 Einwohner	2.268 Einwohner	8.826 EW (Stand 90)	5.437 Einwohner	1.874 Einwohner	3.100 Einwohner
Anteil Nicht-Deutsche:	195 EW (16,5 %)	965 (43 %)	k. A.	959 EW (18 %)	433 EW (23 %)	k. A.
Gebietsgröße:	37 ha	34,2 ha	139 ha	64 ha	31,9 ha	42 ha
Gebietstyp:	50er Jahre Wohnsiedlung	30er Jahre zeilenförmige Wohnbebauung	Innenstadtnahes Altbauviertel	60er Jahre Wohnsiedlung	mittelalterliche Planstadt	ehem. US-Kasernenareal
Allgemeine Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligungen:	Bürgerbeteiligung in Ammersricht	Konversionsprojekt Sheridan-Kaserne Bürgerbeteiligung Innenstadtumgestaltung	Neben förmlichen Beteiligungen jährliche Bürgerversammlungen	Regelmäßige Bürgerversammlungen	Regelmäßige Bürgerversammlungen Agenda-Prozess, Bürgerentscheid zu einem Einkaufszentrum, Aufbau der Freiwilligenagentur, Leb-mit-Laden (Tafel), Workshop zum Haus der Jugend	Planungswerkstatt Wiley-Nord Flughafenerweiterung Dialog 2015 – Zukunftskonferenzen und Arbeitsgruppen
Projektleitung	Stadt Amberg in Kooperation mit der Projektsteuerung	2 Personen aus dem Stadtplanungsamt/ Stadterneuerung	Mitarbeiter des Baureferats/ Stadtplanung	Stadtbaumeister, Mitarbeiter Stadtplanung, Quartiersmanager	Stadtbaumeister, Mitarbeiter Stadtplanung	Mitarbeiter Stadtplanung
Lenkungsgruppe:	Vorsitz OB, Bau- u. Sozialreferat, Finanzreferat, Wirtschaftsförderung, QM, Stadtbau Amberg als Wohnungsunternehmen	Projektleiter (Bauamt) Dezernatsvertreter/innen, Wohnungsbau, Fachleute, Bauausschuss	Stadtentwicklung, Baureferat, Projektsteuerung	Im Aufbau	Im Aufbau	Bürgermeister Stadtplanung, Quartiersmanagement, Projektsteuerung

Kriterien	Amberg (Oberpfalz)	Augsburg (Schwaben)	Landshut (Niederbayern)	Neuburg (Oberbayern)	Neumarkt (Oberpfalz)	Neu-Ulm (Schwaben)
Projektsteuerung:	Prokurist der Stadtbau Amberg	Externe Projektsteuerung	Mitarbeiter Bauamt	Projektleitung	Mitarbeiter Stadtplanung / Quartiersmanager	Externe Projektsteuerung
Quartiersmanagement (QM):	Gebietsbewohner seit einiger Zeit teilweise unterstützt durch eine Sozialpädagogin	3 Teilzeit-Sozialpädagoginnen	Extern vergeben an Planungsbüro: 1 Geograph und 1 Sozialpädagogin in Teilzeit	Sozialpädagoge, unterstützt durch LOS-Projekte	Wohnungs- und Sanierungs GmbH	2 Sozialpädagoginnen, 1 Organisationsfachfrau in Teilzeit
Stadtteilbüro:	vorhanden	vorhanden	Zeitlich eingeschränkt vorhanden	vorhanden	vorhanden	vorhanden
Beteiligungsformen:	Quartiersbeirat aus Fraktionen, Vereinen, Kirchliche Gruppen, Bürgerinitiative, Jugendreferat, Baureferat und Wohnungsbaugesellschaft	Stadtteilarbeitskreis, aktivierende Beteiligungen, Zukunftswerkstätten für Kinder und Erwachsene	4 themenspezifische Arbeitsgruppen	Arbeitsgruppen Planning for real	Bürgerkonferenzen, Arbeitskreise, Fachrunden	Stadtteilarbeitskreis, themenspezifische Arbeitsgruppen
Beteiligungsprojekte: (Auswahl)	Ideenbörse mit Bewohnerschaft, Brunnengestaltung, bevölkerungsspezifische Freizeitveranstaltungen und -aktionen	Beteiligungen zur Gestaltung des Quartiersplatzes, Kunst-Workshops, Ideenwerkstatt zum IHK, Straßenfeste, Malaktionen zur Spielstraße, Kooperationen mit der Schule	Umgestaltung Schulvorplatz, Info- und Beteiligungsveranstaltungen zum Auftakt, Parkplatzgestaltung, Stadtteilrundgänge, interkulturelle Versammlung	Zukunftswerkstatt, Arbeitslosentreff, Umgestaltung Volksfestplatz, Jugendtreff, Stadtteilzeitung, Straßentreff Malwettbewerb und Skate-night	Konzepterstellung für LOS	Quartiersplatz, Balkonwettbewerbe, Stadtteilzeitung, Beachvolleyball-Platz

Tabelle: Steckbriefe der Modellkommunen im Modellversuch Diskursive Bürgerbeteiligung: Programmgebiete, Organisationsstrukturen, Erfahrungen mit Beteiligung

### 3.2.1. Amberg – Am Bergsteig

#### Gebietscharakteristik

Die kreisfreie Stadt Amberg wurde 1999 mit dem Stadtteil ‚Am Bergsteig‘ in das Programm ‚Soziale Stadt‘ aufgenommen. Der Stadtteil liegt im Südosten von Amberg in dezentraler Insellage ca. 2,5 km vom Stadtgebiet entfernt. Das Gebiet wird durch seine Lage zwischen Bahn- und Straßentrassen sowie durch die Leopoldkaserne isoliert. In unmittelbarer Nähe befinden sich die Thomas Glaswerke, ein denkmalgeschütztes, wenig bekanntes Industriebauwerk von Walter Gropius, das sich im Besitz der Rosenthal AG befindet.

Die Siedlungstätigkeit setzte 1913/1914 mit dem Bau der Leopold Kaserne ein. 1920 wurde eine Glasflaschenfabrik und Glasschleiferei errichtet, ebenso Wohnhäuser und Behelfsunterkünfte für die Fabrikarbeiter.

Die Ursprünge der Siedlung „Am Bergsteig“ liegen in den fünfziger Jahren, als eine Verfügung die Räumung der mit Vertriebenen und Flüchtlingen belegten Kasernen bestimmte. Darauf hin wurden als vorübergehender Wohnraum zwölf Holzbaracken im Siedlungsgebiet zur Verfügung gestellt. In den folgenden Jahren wurden vom Bund nach Abriss der Holzbaracken mehrere Wohnblocks in Einfachbauweise errichtet. Verschiedene Mehrfamilienhäuser sind durch die Stadtbau Amberg GmbH und eine weitere Wohnungsbaugesellschaft später im Siedlungsgebiet ergänzt worden.



Luftbild Siedlung Am Bergsteig

Die städtebauliche Struktur des Stadtteils ist durch drei unterschiedliche Bereiche geprägt: eine klar strukturierte Wohnbebauung aus den 50er Jahren, eine sich nicht integrierende Bebauung aus den 70er Jahren sowie ein Gewerbegebiet entlang der Bahnlinie. Die Wohngebäude weisen teilweise erhebliche Mängel im Baukörper und in den Wohnstandards auf. Es fehlte zu Beginn des Soziale Stadt-Projekts eine Regelung der Stellplätze, die Freiräume wirkten vernachlässigt und ungestaltet.

Stadt Amberg	Am Bergsteig	Gesamtstadt
Größe	37 ha	5002 ha
Einwohnerzahl	1.166 EW	43.367 EW
Anteil nicht Deutsche.	195 EW (16,7 %)	2.473 EW (5,8%)
Arbeitslosenquote	17,2 %	11,4 %
Anteil Sozialhilfeempfänger/innen	8,7 %	3,2 %
Anteil 60 Jährige und älter	25,8 %	31,8 %
Anteil 18 Jährige und jünger	21,3 %	17,3 %
Wohneinheiten	634 WE, davon ca. 440 WE im Besitz der Stadtbau Amberg 1	21.764 WE

Tabelle: Demographische und sozialräumliche Merkmale im Vergleich von Stadtteil und Gesamtstadt in Amberg<sup>44</sup>

Zwischenzeitlich übernahm die Stadtbau Amberg GmbH 440 Wohneinheiten auf einer Fläche von 6 ha vom Bund und verbesserte schrittweise das Wohnumfeld. Für Kinder und Jugendliche fehlten Bewegungsräume und die Spielplätze waren in einem verwahrlosten Zustand. Ein Jugendtreff, insbesondere für die Aussiedlerjugendlichen, ist notwendig, ein öffentlicher Bolzplatz wurde inzwischen ausgeschrieben. Infrastrukturell sind Kirche, Kindergarten, Sozialstation und Sportheim sowie eine kleine Ladenzeile mit fünf Einzelhandelsgeschäften vorhanden.

Früher gehörten dem Bund und jetzt der Stadtbau Amberg 17 % der Grundstücksfläche. 160 leerstehende Wohneinheiten im Besitz der Stadtbau Amberg waren bereits vor Einleitung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt unbelegt.

Die Stadt Amberg hat im Rahmen eines städtebaulichen Wettbewerbs eine Neuordnung des Gebiets angestrebt. Die Stadtbau Amberg hat sich zum Ziel gesetzt, schlechte und nicht zu erhaltende Bausubstanz zu ersetzen, wobei auch an die Einräumung von Erbbaurecht gedacht ist, nicht zuletzt um eine günstigere Bevölkerungsmischung zu erreichen.

Die aktuelle Bevölkerungsmischung sieht folgendermaßen aus: Nach Angabe aus der Sozialraumanalyse des Instituts ISPLAN (2000) liegt der Anteil der Ausländer/innen und Aussiedler/innen im Untersuchungsgebiet wesentlich höher als in der Gesamtstadt. Von den 16,7 % Ausländer/innen stammen 38,4 % aus Polen und 15,9 % aus der Türkei. 20 % aller Bergsteigbewohner/innen sind Aussiedler/innen, im Vergleich dazu, liegt dieser Anteil gesamtstädtisch bei 6,1 %.

<sup>44</sup> vgl. Institut ISPLAN: Untersuchung der Struktur, der Zufriedenheit und der Wünsche der Bewohner durch mündliche Interviews und vergleichende Mehrebenenanalyse für das Viertel „Am Bergsteig“ in der Stadt Amberg, Neubiberg 2000

Im Rahmen des Soziale Stadt-Programms werden zusammenfassend folgende Ziele und Handlungsschwerpunkte für den Stadtteil im IHK formuliert<sup>46</sup>:

- erhebliche Abriss- und Modernisierungsmaßnahmen
- Umsetzung des städtebaulichen Wettbewerbsentwurfs
- Management der Zwischenwohnphase für die Bewohnerschaft
- Wohnumfeldgestaltungen, insbesondere der Grünflächen
- Verbesserung der Stellplatzsituation
- Erhalt und Entwicklung der Nahversorgung
- Fußläufige Verbindung zum Stadtzentrum<sup>47</sup>.



Computerkurs zur Qualifizierung der Bewohner

### Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen

Die Stadtplanung Amberg hat in zwei Stadtgebieten Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen gesammelt, in denen teilweise sehr intensiv mit einer engagierten Bürgerschaft gearbeitet wurde. In der ‚Bürgerbeteiligung Ammersricht‘ konnte eine umstrittene Verkehrsführung einvernehmlich gelöst werden. Als besonders günstig wird die Kooperation mit einem Fachmann (Architekt) aus der Bürgerschaft geschildert, der die „Übersetzung“ zwischen Planung und Bürgerschaft übernommen hat. Es wird aber auch auf das große Interesse und die Engagementbereitschaft der Bürger/innen hingewiesen, ohne die der langdauernde Arbeitsprozess nicht zu bewältigen gewesen wäre.



<sup>46</sup> vgl. ISPLAN: Integriertes Handlungskonzept. Ziele, Maßnahmenkatalog, Prioritätenbewertung, Kosten-Nutzen-Analyse, Zeitplanung und Organisation, dritte Fassung, Neubiberg, 2003, S. 49-57

<sup>47</sup> Inzwischen wurde diese Zielsetzung dahingehend relativiert, dass für die ca. 2,5 km zum Stadtzentrum eine bessere Durchgängigkeit u.a. durch das Gelände der Leopold-Kaserne entlang der Bahnlinie erreicht werden soll. Vgl. Schreiben der Stadtbau Amberg vom 16.8.2004, Seite 2

### Erfahrungen im Programmgebiet

Im Programmgebiet ‚Am Bergsteig‘ sind eine Ideenbörse, Haushaltsbefragungen, Quartiersversammlungen sowie Quartiersbeiratssitzungen mit allen lokalen Gruppierungen sowie Ausstellungen durchgeführt worden.

### Konkrete Beteiligungsprojekte im Programmgebiet

- Ideenbörse am 26.07.2000 mit der Bewohnerschaft. Vorbereitete Themenfelder und Fragestellungen durch das Referat für Stadtentwicklung (eingrenzend)
- Projekt Aufstellung Osterbrunnen: Aktion der Interessengemeinschaft Pro Bergsteig
- Breites Aktionsprogramm des Quartiersmanagements (Frauen- und Aussiedlertreffen, Kinderaktionen, Gymnastikkurse usw.)
- Open-Air Konzert
- Beteiligung zur Spielplatzgestaltung und
- Meinungsumfrage zum Abriss der Holzbaracken, sofern auf einen Abriss aus Denkmalschutz-Gründen nicht verzichtet wird.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Vgl. Schreiben der Stadtbau Amberg vom 16.08.2004, Seite 3

### 3.2.2. Augsburg – Oberhausen-Nord

#### Gebietscharakteristik

Das Dorf Oberhausen wurde 1911 zu Augsburg eingemeindet, da wegen des starken Zuzugs von Wohnbevölkerung der innerstädtische Raum und die Versorgungsinfrastruktur nicht mehr ausreichten. Die eigentliche Erschließung des Projektgebietes setzte erst Ende der 20er Jahre ein. Dem Wohnbedarf entsprechend wurde eine zeitgemäße, räumlich differenzierte Zeilenbebauung mit einfachen Wohnungstypen realisiert.<sup>49</sup>

Das Untersuchungsgebiet weist eine stark unterschiedliche Bauungs- und Nutzungsstruktur auf. Während die Wohnbebauung aus den 30er Jahren eine klare städtebauliche Konzeption aufweist, ist in den südlichen Bereichen eher eine diffuse Bebauung mit Wohngebäuden und Gewerbebetrieben vorzufinden. Das ursprünglich kleinbürgerliche Wohnquartier ist heute aufgrund seiner Mängel in Wohnungsgröße, Ausstattung und Wohnumfeld von zahlreichen sozialen und städtebaulichen Problemlagen gekennzeichnet.

Der Stadtteil Oberhausen verzeichnet bereits eine langjährige Stadterneuerungsgeschichte. Bereits 1974 wurden erste konzeptionelle Ideen zur Stadterneuerung des Stadtteils Oberhausen-Süd entwickelt<sup>50</sup>. Mit der Konzeptplanung Oberhausen-Nord (Kommission für Stadtentwicklung 1989) wurde der gesamte nördliche Stadtteil erfasst. Dadurch liegen detaillierte Untersuchungen über die sozialen Problemlagen im Stadtteil vor. Im FNP war das Gebiet als „Erneuerungsgebiet“ ausgewiesen, eine Erhaltungssatzung zur Sicherung preiswerten Wohnraums war angeordnet. In der damaligen Konzeptplanung wurden bereits Maßnahmenvorschläge zur Erreichung einer gemischteren Bevölkerungsstruktur, zur Wohnungsmodernisierung, zur Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Grünflächen sowie Vorschläge zur Verkehrsberuhigung entwickelt.

Städtebaulich können im Programmgebiet deutlich zwei Bereiche unterschieden werden: einerseits die klar gegliederten Zeilenbauten im Norden, andererseits die diffuse Gemengelage von Wohnen und Gewerbe im Süden, die aufgrund der räumlichen Enge immer wieder zu Nachbarschaftskonflikten führen. Diese sind teilweise auf widersprüchliche planerische Ausweisungen im Flächenutzungsplan und im Bebauungsplan zurückzuführen.

Das Gebiet liegt als Insel im Stadtgebiet; Grenzen stellen eine Hauptstraßenachse im Westen und ein Flusslauf im Osten dar. Es zeichnet sich durch Defizite an öffentlichen

Augsburg	Oberhausen-Nord	Gesamtstadt
Größe	34,2 ha	14.678 ha
Einwohnerzahl (Stand: 1.1.01)	20.363 EW in Oberhausen 2.268 Untersuchungsgebiet	268.945
Anteil ausländischer Bevölkerung	6.064 Oberhausen (30 %) 965 im Quartier (43 %)	43.820 (16 %)
Nationalitäten:	türkisch, italienisch	

Tabelle: Demographische und sozialräumliche Merkmale Augsburg - Oberhausen/Nord

Versorgungs- und Gemeinbedarfseinrichtungen aus. Hingegen sind großzügige Freiräume in den Wohnhöfen und Zwischenbereichen der Zeilenbebauung vorhanden, die allerdings wegen ihrer schlechten Ausstattung wenig zum Aufenthalt und Spielen einladen. Ein weiteres Freiraumpotential ist am nahegelegenen Wertachufer vorhanden, das zwar im FNP als öffentliche Grünfläche ausgezeichnet wurde, in der Realität sind dort jedoch private Kleingärten angesiedelt. Die Wohnausstattung der zeilenförmigen Wohnbebauung aus den 30iger Jahren, die städtebaulich klar gegliedert ist, weist einen schlechten Bau- und Wohnstandard sowie erhebliche Gestaltungsdefizite auf.

In den überwiegend im Besitz der städtischen Wohnungsgesellschaft WBG GmbH befindlichen Wohnungen sind mehr als die Hälfte der Bewohner/innen Nicht-Deutsche. Ein Block wurde völlig abgerissen und bereits zum Teil mit altengerechten Wohnungen (38 WE) neu aufgebaut. Darüber hinaus wurden 4 Wohnblöcke mit ca. 130 WE abgerissen, da eine Sanierung des Bestandes wirtschaftlich nicht mehr darstellbar war. Derzeit wird auf dem Gelände die Realisierung einer Ganztagschule („Drei-Auen-Schule“) angestrebt, mit Einbeziehung von Quartierseinrichtungen (Stadtteiltreff etc.).

Die Sanierungstätigkeiten der lokalen Wohnungsbaugesellschaft im Programmgebiet und in den angrenzenden Wohngebieten wurden bereits vor dem Projekt Soziale Stadt im Quartier Oberhausen-Nord aufgenommen. Innerhalb der letzten 6 Jahre kam es zu einer hohen Abwanderung aus den Gebäuden der Wohnungsbaugesellschaft. Allein im Jahr 2000 sind 300 Personen nach einer schriftlichen Sanierungsankündigung durch die Wohnungsbaugesellschaft aufgrund des durch den Abzug der US-Armee in großer Anzahl zur Verfügung stehenden relativ günstigen Wohnraums aus dem Quartier fortgezogen.

<sup>49</sup>vgl. Stadt Augsburg: Integrierte Stadtteilentwicklung Oberhausen-Nord. Integriertes Handlungskonzept, Stand 13.06.2001

<sup>50</sup> GEWOS 1974 Oberhausen-SÜD sowie Konzeptplanung Oberhausen-Süd (Kommission für Stadtentwicklung 1989)

Als Ziele und Handlungsschwerpunkte werden im Rahmen des Sozialen Stadt Programms für Augsburg Oberhausen-Nord<sup>51</sup> im IHK formuliert:

- Totalsanierung des Wohnungsbestandes (vorher 800 WE/nachher 500 WE) durchführen
- Vermeidung sozialer Segregation anstreben
- Trafo-Umlegung zur Freimachung des Quartiersplatzes angehen
- Zentralen Quartiersplatz realisieren
- Gemeinbedarfseinrichtungen für unterschiedliche Altersgruppen schaffen
- Beteiligungskonzepte für Quartiersplatz und Schönbachstraße durchführen
- Umgestaltung des Schulhofgeländes „Löweneckschule“ unter Beteiligung der Schüler/innen, Eltern und Lehrer/innen vornehmen
- Spielbereich für Kinder und Jugendliche im Umfeld der ‚Villa‘ gestalten
- Entwicklung der Lokalen Ökonomie unterstützen.

### Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen

Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligungsverfahren wurden in Augsburg insbesondere im Rahmen der Umnutzungsüberlegungen für eine ca. 200 ha große Konversionsfläche sowie im Rahmen von Planungswerkstätten für die Innenstadtgestaltung gewonnen. Übertragbare Erkenntnisse für die im Programm Soziale Stadt geforderte Bürgermitwirkung und Aktivierung sind kaum erzielt worden, vor allem weil sich die damals teilnehmende Bürgerschaft und die speziellen Aufgabe in den jeweiligen Planungsgebieten erheblich von Bürgerschaft und Aufgabenstellungen im Programmgebiet Soziale Stadt unterscheiden.

### Erfahrungen mit der Bürgermitwirkung und Aktivierung im Programmgebiet Oberhausen-Nord

Im Programmgebiet liefen und laufen die Bürgermitwirkungen auf Hochtouren, z.B. sind die Anwohner/innen, türkische Frauen, junge Mütter sowie Kinder und Jugendliche an den Planungen/Entscheidungen zur Gestaltung des Quartiersplatzes beteiligt worden. Das Quartiersmanagement hat an der Planung und Betreuung des Pausenhofes der Schule mitgewirkt sowie diverse Aktionen für die Bewohnerschaft initiiert, wie z.B. Frauenfrühstück, Kinderaktionen, Runder Tisch zum betreuten Wohnen.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> vgl. Stadtplanungsamt Augsburg, Städtebau + Projektmanagement  
Dürsch: Integrierte Stadtteilentwicklung Oberhausen-Nord, Augsburg Mai 2001

<sup>52</sup> vgl. Stadt Augsburg, Dürsch Institut für Stadtentwicklung: Soziale Stadt Oberhausen-Nord. Projektdokumentation 2003, S. 13



Kinder entwerfen ihren Quartiersplatz

Dank einer stringenten Projektstruktur (Projekthandbuch, Integriertes Handlungskonzept mit Stadtratsbeschluss unterlegt, Beteiligung von Stadträten in Lenkungsgruppe und Stadtteilarbeitskreis) konnte das Projekt nach der Kommunalwahl mit parteipolitischen Veränderungen in der Stadtspitze ohne Einschnitte fortgeführt werden. Die Stadtpolitik erwartet sichtbare Ergebnisse im Stadtteil, alle Fraktionen sind sich einig, dass „etwas im Stadtteil passieren“ muss. Daher besteht gegenwärtig Druck für eine schnelle Programmumsetzung zu sorgen. Mittlerweile melden sogar bereits die anderen Stadtteile Augsburgs starkes Interesse an ähnlichen Planungsleistungen und Aktivitäten an, so dass der Stadtteil Oberhausen-Nord und das Programm Soziale Stadt Pilotfunktion übernehmen und auf die gesamtstädtische Planung ausstrahlen. Die gesamtstädtische Sicht auf das Programmgebiet hat sich während der nun fast 5 Jahren Laufdauer von starker Skepsis und Vorbehalten bereits ins Positive gewandelt.

### Beteiligungsformen

Die Quartiersmanagerin berichtet, dass die Anwohner/innen im Gebiet mit den gängigen Beteiligungsformen, wie z.B. Bürgerinformationsveranstaltungen, nur schwer erreicht werden konnten. Eine konventionelle Informationsveranstaltung fand nur wenige Resonanz bei der Anwohnerschaft. Daher wurde im Sinne einer aktivierenden Beteiligung das Meinungsbild der Anwohnerschaft, z.B. zur Gestaltung des Quartiersplatzes, in vielen Einzelgesprächen eingeholt und zu einem Gesprächsthema auch in den Sprachkursen gemacht.

Kontinuierlich tagt für die Aktivitäten im Stadtteil ein Stadtteilarbeitskreis, zu dem alle wesentlichen Aktiven eingeladen sind.



Beteiligungsprojekt Pausenhof Löweneckschule  
Eltern, Lehrer und Schüler sind selbst aktiv in der Planung...



...und feiern gemeinsam das gelungene Ergebnis

### Konkrete Beteiligungsprojekte im Programmgebiet (Auswahl) <sup>53</sup>

- Kooperation mit der Jugendkunstschule Palette „Eine Wohnung wird zum Kunstwerk“ (Juni 2002)
- Workshop „OB-Nord“ – Standort mit Zukunft (November 2001)
- Bürgerbeteiligung zum Quartiersplatz: aufsuchende Befragungen, Spielefest, Zukunftswerkstatt für Kinder (Mai 2002)
- Ideenwerkstatt zum Integrierten Handlungskonzept mit Ämtern, örtlichen Trägern, externen Fachleuten (21. März, 4. April 2001)
- Straßenfest, Malaktion zur Spielstraße (März 2001)



Einweihung des Drei-Auen-Platzes als neues Zentrum des Quartiers

<sup>53</sup> Im Rahmen der Bestandsaufnahme im Modellversuch erhoben. Stand: Juli 2002

### 3.2.3. Landshut – Nikola-Viertel

#### Gebietscharakteristik

Der Landshuter Stadtteil Nikola, ein innerstädtisches Wohngebiet des 19. und 20. Jahrhunderts mit guter Infrastrukturversorgung wurde 1999 in das Programm Soziale Stadt aufgenommen. Das 140 ha große Gebiet, in dem 8.524 Menschen leben, ist geprägt durch eine starke bauliche Verdichtung, schlechtem Gebäudezustand sowie eine hohe Verkehrsbelastung durch Durchgangsverkehr. Darüber hinaus fehlen kulturelle und soziale Einrichtungen.<sup>54</sup>

Im Untersuchungsgebiet leben 1676 Bürger/innen ausländischer Herkunft, von denen 31,3 % aus der Türkei, 22 % aus dem ehemaligen Jugoslawien sowie 9,1 % aus Italien kommen. 27,8% kommen aus osteuropäischen Staaten.<sup>55</sup> Im Programmgebiet lebt ein relativ großer Anteil älterer und nicht-deutscher Menschen.

Im Rahmen der Vorbereitenden Untersuchungen wurden erste Maßnahmenvorschläge für die Quartiersaufwertung formuliert. Ein abgestimmtes und verabschiedetes Integriertes Handlungskonzept liegt nicht vor.

#### Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen

Neben der formellen Beteiligung der Bürgerschaft liegen konkrete Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung vor allem im Programmgebiet Nikola-Viertel selbst vor.

#### Erfahrungen mit der Bürgermitwirkung und Aktivierung im Programmgebiet

Die Bürgermitwirkung wurde im Quartier Nikola mit einer Zukunftswerkstatt gestartet, aus der sich vier thematische Arbeitskreise mit Anwohner/innen gebildet haben, die über einen längeren Zeitraum aktiv waren.

Als gelungenes Beispiel eines Beteiligungsverfahrens wird die Umgestaltung des Schulhofvorplatzes sowie des Schulhofes benannt. Eltern, Lehrer/innen sowie die Schüler/innen haben hier gemeinsam mit dem Architekten an den Entwürfen diskutiert und diese letztendlich im Konsens verabschiedet. Inzwischen ist dieses Projekt abgeschlossen und wird von allen gut angenommen.

Das Stadtteilbüro, der ‚Nikoladen‘, in dem bis Sommer 2002 das Quartiersmanagement untergebracht war, ist zur Zeit an eine Existenzgründungsberatung vermietet, die die Aufgaben eines Quartiersbüros teilweise übernommen hat. Ob und wie in Zukunft ein Quartiersmanagement etabliert werden soll, ist noch in Diskussion.

Stadt Landshut	Nikola-Viertel	Gesamtstadt
Größe	140 ha	6.579 ha
Einwohnerzahl	8.524 EW	60.018 EW
Anteil nicht Deutsche	17,3 %	11,1%
Arbeitslosenquote	k.A. %	6,0 %
Anteil Sozialhilfeempfänger/innen	4,6%	2,5 %
Anteil 64 Jährige und älter	24,4 %	20,0 %
Anteil 18 Jährige und jünger	13,4 %	16,2 %

Tabelle: Demographische und sozialräumliche Merkmale Landshut Nikola Viertel

Von Seiten der Stadtplanung steht an, den Maßnahmenkatalog des bereits diskutierten Integrierten Handlungskonzepts Schritt für Schritt abarbeiten, was angesichts der knappen finanziellen Mittel unsicher ist und zu ungewollten Pausen im Planungs- sowie im weiteren Bürgerbeteiligungsprozess geführt hat.

#### Konkrete Beteiligungsprojekte im Programmgebiet

- Informations- und Beteiligungsveranstaltung („Auftakt“) im Quartier und Bildung von vier Arbeitsgruppen im Januar 2000
- Umgestaltung des Schulvorplatzes der Grund- und Hauptschule St. Nikola
- Dachgeschossausbau der Grundschule St. Nikola für eine Mittagsbetreuung, Fassadenerneuerung und Maßnahmen zur Regenwasserversickerung
- Wohnumfeldverbesserung und Maßnahmen zur Regenwasserversickerung im Bereich der städtischen Wohnanlage Ludmillastraße
- Fuß- und Radwegebrücke über die Pfettrach
- Neugestaltung der Freiflächen bei den Schulen Seligenthal, Verlegung/Neubau eines Parkplatzes
- Stadtteil-Rundgänge
- Interkulturelle Versammlung bei der Arbeiterwohlfahrt (Mai 2001)

<sup>54</sup> vgl.: Planwerk; Sipos: Ergänzende Untersuchungen zu den VUs – Themen Wirtschaft und Soziales, Nürnberg, März 2002, S. 12,13

<sup>55</sup> ebenda S. 20-28

### 3.2.4. Neuburg an der Donau – Ostend

#### Gebietscharakteristik

Der Stadtteil Ostend ist ein vergleichsweise junger Stadtteil, dessen erste Bebauung in der Zeit zwischen den Weltkriegen liegt, jedoch wesentlich in den letzten vier Jahrzehnten geprägt wurde. Vormalig als Behelfssiedlung für Obdachlose in ausrangierten Eisenbahnwagen wurde das Gebiet in den sechziger Jahren bebaut und später immer wieder Fremden (Flüchtlingen, Bundeswehrangehörigen, Gastarbeiter/innen und Aussiedlerfamilien) zugewiesen. Eine planerische Gesamtkonzeption hat es nicht gegeben, sodass eine eher ungeordnete Bebauung mit unterschiedlichsten Bauformen zu finden ist. Die Vorbereitenden Untersuchungen und Rahmenplanungen von 1990 stellen erhebliche funktionale und gestalterische Mängel fest: es fehlt eine Mitte, auf die sich der Stadtteil ausrichten könnte. Es fehlen Arbeitsplätze und stadtteilspezifische Einrichtungen sowie ein Anschluss am Öffentlichen Nahverkehr sowie eine Anbindung an das örtliche Rad- und Fußwegenetz.<sup>56</sup>

Die ursprünglich im Stadtteil vorhandene Abdeckerei brachte das Gebiet in einen ‚schlechten Geruch‘, die Siedlung liegt isoliert ca. 2 km von der Innenstadt entfernt. Aufgrund dieser Historie leben im Ostend im Wesentlichen Personen mit niedrigem Einkommen, der Ausländeranteil ist mit 18 % wesentlich höher als in der Gesamtstadt (8,9 %).<sup>57</sup>

Im Stadtteil leben 5.444 Einwohner/innen, 26,4 % davon sind Alleinerziehende. Gutachter weisen auf eine stark überproportionale Quote von Sozialhilfeempfänger/innen hin, ohne diese genauer zu benennen.<sup>58</sup>

Als Zielbereiche für das Programmgebiet werden unter anderem benannt<sup>59</sup>:

- Treffpunkte schaffen
- Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen vornehmen
- Infrastrukturelle und verkehrliche Aufwertungsmaßnahmen einleiten
- Imageverbesserung

<sup>56</sup> vgl. Dirtheuer + Ebe, Sieverts, Thomas, Brenner, Hermann: Vorbereitende Untersuchungen und Rahmenplanung Neuburg an der Donau Ostend, München 1993

<sup>57</sup> vgl. ebenda Pkt.3

<sup>58</sup> vgl. Basis-Institut: Die Soziale Stadt Neuburg – Ostend. Integriertes Handlungskonzept, August 2001, S. 13

<sup>59</sup> vgl. ebenda S. 21



Stadtteiltreff Ostend in Neuburg a.d. Donau

#### Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen

In Neuburg liegen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen im Rahmen von förmlichen Planungsverfahren vor. Jährlich werden Bürgerversammlungen in der Gesamtstadt sowie Einzelberatungen nach Bedarf zu Sanierungsmaßnahmen mit Eigentümer/innen durchgeführt.

#### Erfahrungen mit der Bürgermitwirkung und Aktivierung im Programmgebiet

Im Soziale Stadt-Gebiet Ostend sind bisher Stadtteilstefeste, Stadtteilversammlungen und eine Zukunftswerkstatt durchgeführt worden. Es haben sich themenspezifische Arbeitskreise gebildet, die regelmäßig tagen.



Stadtteilversammlung im Ostend

Neuburg verzeichnet ein immer noch geringes Interesse der Anwohnerschaft an Fragen der Quartiersentwicklung. Als Grund wird eine gewisse Politikverdrossenheit nach enttäuschenden Beteiligungserfahrungen vermutet. Insbesondere Aussiedler/innen sind nach Erfahrungen des Quartiersmanagements nur schwer für Fragen der Quartiersentwicklung zu aktivieren. Bei Beschwerden und Kritik (z.B. verzögerte Umsetzung angekündigter Planungsmaßnahmen) wenden sich Neuburger Bürger/innen meist direkt an Mandatsträger/innen, weniger an die planende

Verwaltung oder das Quartiersmanagement. Dass stadtteilbezogene Wünsche in entsprechenden Beteiligungsverfahren vorgebracht werden könnten, ist offensichtlich noch nicht hinreichend im Bewusstsein verankert.

Gute Erfahrungen hat die Stadtverwaltung im Quartier mit der Moderation von Arbeitsgruppensitzungen durch das Quartiersmanagement gemacht. Die professionelle Moderation hat für zielgerichtete Diskussionen und für die kontinuierliche Bearbeitung von Themen gesorgt. Das Verhältnis Bürgerschaft – Stadt ist dadurch wesentlich verbessert worden.

Der Quartiersmanager sorgt in Neuburg dafür, dass vorgelegene Anliegen aus der Bürgerschaft in die Verwaltung weitergereicht und dort entsprechend bearbeitet werden. Als gelungenes Beispiel wird die gemeinsame Suche nach alternativen Linienbusführungen durch das Quartier geschildert, an der 50 Quartiersbewohner/innen mitgearbeitet haben. Das Quartiersmanagement hat damals einen temporären Arbeitskreis einberufen, in dem gemeinsam mit Vertreter/innen der Verkehrsbetriebe und den Planer/innen Abstimmungsgespräche stattfanden. Nach vier Monaten konnte der Bus die vorgeschlagene Route fahren. Für die Anwohner/innen war dies ein erfolgreiches Projekt, in dem ihre Belange aufgrund ihres Engagements umgesetzt wurden.

Der Quartiersmanager vermutet, dass Projekte mit nicht-investiven Mitteln für die Bevölkerung wahrscheinlich übersichtlicher und nachvollziehbarer sind, investive Projekte dagegen aufgrund des langen Planungs- und Abstimmungsprozesses für die Anwohnerschaft schwerer zu überblicken sind.

#### Konkrete Beteiligungsprojekte:

- Zukunftswerkstatt „Die soziale Stadt“ Neuburg-Ostend vom 5./6.5.2000 (27 Pers.)
- Skate Night, Malwettbewerb, Straßentreff
- Jugendtreff beim Volksfestplatz
- Stadtteilzeitung
- Planning for real, Bürgerbeteiligung zum Umbau Volksfestplatz
- Jährlich durchgeführte Stadtteilstefte



Die Arbeitskreise tagen ...



... auch öffentlich

### 3.2.5. Neumarkt in der Oberpfalz – Altstadt

#### Gebietscharakteristik

Die Stadt Neumarkt in der Oberpfalz ihren gesamten Altstadt kern hat als Programmgebiet für die Soziale Stadt angemeldet. Die Altstadt bildet das Herzstück der Stadt Neumarkt. Nach der totalen Zerstörung des mittelalterlichen Stadtkerns nach einem Bombenhagel in den letzten Tagen des Zweiten Weltkriegs haben Stadtspitze und die Neumarkter Bürgerschaft einen schnellen Wiederaufbau vorgenommen und kontinuierlich Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden und im öffentlichen Raum der Altstadt umgesetzt.

In Teilen des Altstadt kerns wurden in den vergangenen Jahren folgende Veränderungen festgestellt<sup>60</sup>:

- Die Wohnbevölkerung der Altstadt von 1874 hat sich erheblich reduziert und die Bevölkerungszusammensetzung verändert (Zunahme des Anteils ausländischer Bewohner/innen in einigen Straßenzügen um ca. 50 %).
- Der Anteil der älteren (deutschen) Wohnbevölkerung ist gestiegen.
- Die Zahl der Kinder hat sich verringert.
- Bauliche Missstände sind in einigen Straßenzügen z.B. in Form von ungeordneten, gestaltlosen Rück- und Nebengebäuden vorhanden.
- Die Bausubstanz ist veraltet, die Wohnqualitäten verschlechtern sich.
- Es gibt Freiflächendefizite und Stellplatzprobleme.

In einer aktuellen Sozialraumanalyse wurden die sozialräumlichen Daten zusammengetragen. Die Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts und die Gestaltung von Arbeits- und Organisationsstrukturen standen im Laufe des Modellprojekts an, sind aber bis zum Ende der Praxisphase im Modellversuch noch nicht abgeschlossen worden. Daher lag eine Prioritätenliste der Maßnahmen bis zum Berichtsende nicht vor.

#### Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen

In Neumarkt ist bisher ‚klassische Bürgerbeteiligung‘ im Rahmen von formellen Planungsverfahren durchgeführt worden. Halbjährlich finden auch Bürgerversammlungen in einzelnen Ortsteilen statt, die gut besucht werden.

Projektbezogener Bürgerwiderstand mündete während der Laufzeit des Soziale Stadt-Projektes in einen Bürgerentscheid um ein Einkaufszentrum.

<sup>60</sup> vgl. AGS München: Stadterneuerung Neumarkt in der Oberpfalz: Fortschreibung der Sanierungsziele für die westliche Altstadt, Band 3, München 1999, S. 12

Stadt Neumarkt	Altstadt	Gesamtstadt
Größe	31,9 ha	7.901 ha
Einwohnerzahl (1.1.2003)	1874 EW (4,6%)	40.991 EW (100 %)
Anteil Nicht Deutsche	433 (23 %)	6 %
Arbeitslosenzahl	134	1862
Anteil Sozialhilfeempfänger/innen	89 Pers. (16 %)	873 Pers.
Anteil 64 Jährige und älter	25,07 %	22,5 %
Anteil 18 Jährige und jünger	21,5 %	21,6 %

Quelle: Schäuble Institut für Sozialforschung: Sozialraumanalyse 2003

Darüber hinaus ist in Neumarkt aktuell der Lokale Agenda Prozess eingeleitet worden, der mit Beteiligungsaktivitäten im Soziale Stadt-Projekt koordiniert werden soll. Verwaltungsintern wird eine gewisse Überforderung der Bürgerschaft befürchtet, wenn mehrere diskursive Planungsprozesse zu städtebaulichen Einzelprojekten sowie zur Sozialen Stadt parallel laufen.

#### Erfahrungen mit der Bürgermitwirkung und Aktivierung im Programmgebiet

In Neumarkt zählt die gesamte Altstadt zum Programmgebiet Soziale Stadt. Die vorbereitende sozialräumliche Analyse, bei der erste Beteiligungsaktivitäten realisiert werden konnten, ist kürzlich erst abgeschlossen worden. Als nächster Schritt steht nun die dialogische Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts an.



Die Bürger der Stadt Neumarkt feiern...



...ihr neues Bürgerhaus (im Hintergrund)

### 3.2.6. Neu-Ulm – Vorfeld

#### Gebietscharakteristik

Das ca. 42 ha große Vorfeld liegt städtebaulich bedeutsam, aber isoliert im Stadtgebiet Neu-Ulm zwischen dem Bahnhofsareal mit dem aktuellen Umbauprojekt Neu-Ulm 21, den Sanierungsgebieten der Innenstadt und Flächen, die im Rahmen der Landesgartenschau 2008 entwickelt werden sollen. Während die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs gut im Quartier gedeckt werden kann, herrscht ein Mangel an sozialer Infrastruktur, d.h. Kinderbetreuungseinrichtungen, Treffpunkte, Gastronomie und Dienstleistungen (Arzt, Friseur).

Die Besiedlung des Vorfelds erfolgte in den 50er Jahren als ‚family housing area‘, in dem die nachziehenden Familien der in Neu-Ulm stationierten Truppenangehörigen in vier bis fünf geschossigen Wohnhäusern nach amerikanischen Vorbild untergebracht wurden. Das amerikanische Erbe des Quartiers sind unverkennbar die großzügigen, teils parkähnlichen Freiräume zwischen den weit auseinander liegenden Wohngebäuden. Allerdings fehlt eine Differenzierung in Bereiche des privaten, halböffentlichen und öffentlichen Grüns.

1990 wurde die ‚housing area‘ parallel zur Schließung des Truppenstandortes Neu-Ulm von den amerikanischen Streitkräften aufgegeben. Die Siedlung wurde von verschiedenen Wohnungsbauträgern übernommen, größtenteils von der städtischen Wohnungsbaugesellschaft NU-WOG (ca. 40 % der Wohnungen). Weitere große Eigentümer sind Bahn und Bundesvermögensamt.<sup>61</sup> Da sich parallel zur Auflassung der Flächen der Mauerfall und die Öffnung zu den Ostländern vollzogen, zogen die Übersiedlungswilligen in kürzester Zeit in die Gebäude. Die Zuzügler setzen sich aus Aussiedler/innen, Ausländer/innen und finanzschwachen, kinderreichen deutschen Familien zusammen. Ein 20 %iger Anteil an ausländischen Mitbürger/innen lebt im Vorfeld.

Die räumliche Insellage, die einerseits einen eigenen Raum mit eigener Identität und Wir-Gefühl bilden, andererseits aber auch zu Isolierung und Ausgrenzung führen kann, hatte in den darauf folgenden Jahren ein schlechtes Image des Quartiers zur Folge.

Demographische und sozialräumliche Merkmale können in vergleichender Weise wie für bei den anderen Modellkommunen nicht dem angegeben werden, da hierüber Angaben im Integrierten Handlungskonzept fehlen.

Für die Quartiersentwicklung im Vorfeld hat der Stadtrat folgendes 11 Punkte-Programm verabschiedet:

- Beteiligung der Bewohner/innen an der Wohnumfeldgestaltung
- Bau von Freisportanlagen als Teil der Grundschulentwicklung sowie Ausbau der Sporthalle im Jugendhaus
- Stärkung des Jugendhauses
- Einrichtung eines Kinderhortes
- Ausbaumaßnahmen für das Wegenetz (Ausbau der sog. Perlenschnur)
- Schaffung von Baufeldern für Eigentumsmaßnahmen
- Planungsüberlegungen für erste Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und Gestaltung von sicheren Überwegen
- Entwicklung und Unterstützung im Vorfeldhaus
- Sportprojekte für Jugendliche mit sportlicher und sozialpädagogischer Betreuung
- Lokale Beschäftigung organisieren
- Erhaltung und Förderung der Strukturen in Wiley-Nord und Verknüpfung mit dem Vorfeld.

#### Vorerfahrungen mit Beteiligungsprozessen

In Neu-Ulm wurden Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung bereits bei der Neustrukturierung der nahegelegenen Konversionsfläche Wiley-Nord gewonnen. Darüber hinaus lief auf gesamtstädtischer Ebene der „dialog 2015 – Wege einer verantwortungsvollen, bürgerschaftlich getragenen Stadtentwicklung in Neu-Ulm bis 2015“ als moderiertes Verfahren. In den Jahren 2001 und 2002 sind Zukunftskonferenzen und Arbeitskreissitzungen veranstaltet und deren Empfehlungen im Stadtrat behandelt worden. Momentan ist das Verfahren für die Öffentlichkeit in einer Aktivitätspause. Die praktische Umsetzung von Projekten sollte im Laufe des Jahres 2003 beginnen. Von diesem Verfahren konnte das Quartiersmanagement im Vorfeld wegen der zeitlichen Parallelität wenig profitieren. Seit kurzem nimmt Neu-Ulm am Programm Familientische des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend teil, das ebenfalls das bürgerschaftliche Engagement der Bevölkerung anspricht.

#### Erfahrungen mit der Bürgermitwirkung und Aktivierung im Programmgebiet

Für die Quartiersmanagerin hat sich aus den bisherigen Bürgerbeteiligungen in der Stadt Neu-Ulm kein verallgemeinerbarer Erfahrungsschatz ergeben. Sie bedauert, dass immer die gleichen Personen zu Veranstaltungen kommen bzw. sich in Projekten engagieren („Aktivlinge“) und dass es nicht gelingt, weitere Personenkreise zu motivieren.

<sup>61</sup> vgl. Stadt Neu-Ulm: Stadterneuerung „Soziale Stadt“. Bericht über Vorbereitende Untersuchungen und kommunales Handlungskonzept (ARGE Zukunft Vorfeld) 2002, S. 3-5



Vorfeld-Forum

Der Stadtteil-Arbeitskreis ‚Vorfeld-Forum‘, ist ein Gremium, in das 20 Bürger/innen für die Dauer von 2 Jahren berufen und vom Stadtrat bestätigt werden. Er verfügt über einen eigenen Verfügungsfonds mit 10.000 €/Jahr. Nach Aussagen der Quartiersmanagerin muss dieses Gremium nach einer langen aktiven Zeit gegenwärtig ‚bei der Stange gehalten‘ werden. Im Rahmen von Einzelaktionen und Veranstaltungen im Quartier wird regelmäßig auf das Vorfeld-Forum und seine Arbeit aufmerksam gemacht, auch um neue Aktive dazu zu gewinnen.

Der nächste Beteiligungsanlass wäre die Gestaltung des Quartiersplatzes. Angesichts der knappen Finanzsituation der Kommune ist die Projektleitung in Neu-Ulm aber unsicher, ob tatsächlich ein Beteiligungsverfahren angeregt werden soll, solange die finanziellen Mittel für die Umsetzung nicht gesichert sind. Es liegt bereits ein Gestaltungsentwurf für den Quartiersplatz vor, der auch im Stadtbüro ausgelegt wurde. Auf großes Interesse sind die Planungen aber bisher nicht gestoßen, vielleicht weil viele Bewohner/innen ‚Pläne‘ nicht lesen können. Das Quartiersmanagement müsste also in jedem Fall ‚Vermittlungsarbeit‘ leisten.



Bürgerrundgang Festplatz

#### Konkrete Beteiligungsprojekte im Programmgebiet

- Planungsgespräch am 6.7.2001 in der Schulaula
- regelmäßiger Stadtteilarbeitskreis ‚Vorfeldforum‘
- Stadtteilzeitung ‚Vorfeld-Stern‘
- Errichtung eines Basketballkorbs
- Bau eines Beachvolleyball-Platzes in Selbsthilfe (siehe Bildfolge)



von der Arbeit zum Freizeitvergnügen

Von diesen sehr unterschiedlichen Vorbedingungen aus waren die Modellkommunen gehalten, die Basis für Beteiligungen – nach innen wie nach außen – in Form von integrierten Handlungskonzepten zu schaffen. Sie taten dies in unterschiedlicher Weise mit unterschiedlichen Erfahrungen, über die wir nachfolgend berichten, damit interessierte Kommunen das für sie Wichtige daraus ableiten können.

### 3.3. Das Integrierte Handlungskonzept: Qualitätskriterien und Nutzen:

Die Voraussetzung eines konsequenten Dialogs mit der Öffentlichkeit ist das Integrierte Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept mit Kosten- und Finanzierungsplan – kurz: IHK) in Projekten der Sozialen Stadt. Das IHK hat grundlegende strategische Bedeutung für Stadterneuerungsmaßnahmen: weil es den „roten Faden“ der Quartiersentwicklung für alle nachvollziehbar sicherstellt, damit die Aufgaben und Pflichten unter den Beteiligten (Bürgerschaft, Stadtaktive, Stadtpolitik und Stadtverwaltung) verteilt und weil es die Grundlage für die Vergabe der Fördermittel darstellt.

In Bayern wird die Erarbeitung des IHK unter „weitreichender Mitwirkung der Betroffenen, der Aktiven im Quartier und des Quartiersmanagements“ gefordert.<sup>62</sup> Dieser Aspekt hatte besondere Relevanz im Modellversuch Diskursive Bürgerbeteiligung, weil diese bundes- und landesgesetzlichen Vorgaben bei der Aufstellung des IHK den Dialog mit der Bürgerschaft sowie die fachübergreifende Kooperation von Fachämtern und Stadtaktiven zwar vorschreiben, jedoch wenig konkrete Hinweise zur Umsetzung enthalten. Das Integrierte Handlungskonzept erweist sich für einige Kommunen als ungewohntes (für manche auch kompliziertes) Instrument der Kooperationsplanung. Die unterschiedlichen Fachplanungen, insbesondere Städtebau und Sozialplanung, quartiersbezogen zusammenzubringen sowie die entsprechenden Betroffenen, Engagierten und Beteiligten des Quartiers anhand eines stringenten inhaltlichen und organisatorischen Dialogkonzepts in eine ressortübergreifende und integrierende Zusammenarbeit einzubinden, stellt Neuland dar. Die bisherige sektorale Handhabung städtebaulicher Problemfelder im Rahmen von Sanierungsverfahren und städtebaulichen Voruntersuchungen hat zu langjährigen Verwaltungsroutinen geführt, die einen Wandel zum ressortübergreifenden Denken und kooperativen Handeln erschweren. Darüber hinaus tragen personelle, qualifikatorische und organisatorische Bedingungen zu Verunsicherungen bei.

Typische kommunale Schwierigkeiten bei der Aufstellung und Anwendung des Instruments Integriertes Handlungskonzept liegen aus Sicht der Praktiker/innen darin, dass es einerseits eine langfristige Perspektive zur Stabilisierung und Aufwertung des Quartiers enthält (städtebauliche, soziale, ökonomische und ökologische Leitziele), andererseits auch kurzfristig sichtbare Aufwertungsmaßnahmen benennen soll. Das IHK darf dabei weder auf die Funktion einer schematisch „abzuarbeitenden Checkliste“ noch auf die lediglich grobe Formulierung von abstrakten Oberzielen reduziert werden.

Im Rahmen der Stadtsanierung und Städtebauförderung haben die Kommunen Vorerfahrungen mit der Aufstellung von Maßnahmen-, Kosten- und Finanzierungsplänen gesammelt, die sie bei der Aufstellung der Integrierten Handlungskonzepte nutzen können, die aber – und das ist das Neue im Rahmen der Sozialen Stadt – um die Auseinandersetzung mit sozialen, ökonomischen und ökologischen Fragestellungen und daraus abzuleitenden Projekten und Maßnahmen zu ergänzen sind. Insbesondere für Kommunalverwaltungen in den zahlreichen bayerischen Klein- und Mittelstädten mit Programmgebieten sind eine integrierende Sicht- und Arbeitsweise und dementsprechende Arbeits- und Organisationsstrukturen noch ungewohnt. Dabei bieten gerade die ‚schlanken‘ Verwaltungsstrukturen der Klein- und Mittelstädte eine Übersichtlichkeit über Strukturen und Personen und teilweise ‚kürzere‘ Dienstwege, was als optimale Voraussetzung zur Umsetzung des geforderten kooperativen Planungshandelns gewertet werden darf. Nachteilig können sich zwar die geringen Personalkapazitäten auswirken, entscheidender scheinen aber die Personalqualifikationen zu sein. Hingegen weisen Großstädte zwar einen größeren Personalbestand und eine höhere Kompetenzvielfalt - insbesondere in sozial-räumlichen Fragestellungen - auf, dagegen sind flexible und kurzfristige Handlungskonzepte aufgrund des feingliedrigen Verwaltungsaufbaus weitaus schwieriger und zeitraubender.

Speziell aus Sicht der Klein- und Mittelstädte sind folgende Aspekte des Integrierten Handlungskonzeptes (IHK) besonders aufmerksam zu beachten:

- das IHK ist ein umfassendes, komplexes Planungsinstrument, das sowohl der Politik wie auch der Verwaltung, den Stadtaktiven und der Bevölkerung erläutert bzw. mit ihnen gemeinsam entwickelt werden muss; im IHK werden – und das ist bisher im Verwaltungshandeln nicht selbstverständlich – die Kompetenzen/Potentiale der Alltags- und der Fachwelt systematisch gebündelt;
- das IHK bedarf der kontinuierlichen Pflege und Weiterentwicklung, um Handlungsfelder, die sich aus der Dynamik ressortübergreifenden Handelns im Laufe der Umsetzung neu ergeben, aufzudecken und nutzbar zu machen;
- es werden sowohl kurzfristige als auch langfristige Ziele benannt;
- unterschiedliche Denkwelten (z.B. Architektur, Wohnungswirtschaft, soziale Einrichtungen, Stadtplanung, Handel und Gewerbe, Mietbevölkerung, Investor/innen, Kinder, Jugendliche) treffen aufeinander und sollen respektierend integriert werden;
- sowohl öffentliche als auch private Maßnahmen und Impulse werden im IHK zusammengeführt.

<sup>62</sup> vgl. Oberste Baubehörde (Hg.): Soziale Stadt. Wege zu einer intakten Nachbarschaft, München 2000, S. 25 f

Im Integrierten Handlungskonzept geht es um die möglichst konkrete Anleitung (Aufgabe, Zuständigkeit, Finanzierung, Zeitplan) zur zielgerichteten Steuerung komplexer Maßnahmen. Die zu beantwortenden Leitfragen sind:

- Was wollen wir wie und mit welcher Priorität erreichen?
- Wie und wann wird es umgesetzt?
- Wer ist verantwortlich?
- Wer zahlt?

Kommunale Erfahrungsberichte über das, was im Umgang mit dem Integrierten Handlungskonzept (IHK) zu beachten ist, betonen vor allem folgende Grundbedingungen:

1. Die politischen Gremien laufend über die Arbeit am IHK informieren und Grundsatzbeschlüsse politisch absichern.
2. So frühzeitig und so viel wie möglich – externes – Know-how zu Beginn des IHK hinzuziehen, um gemeinsam in einem gut strukturierten Lernprozess die vorbereitenden Untersuchungen als auch das Integrierte Handlungskonzept (mit Zielen, Maßnahmen, Kosten, Zeitplan und Zuständigkeiten) zu erarbeiten.
3. Zur Analyse der Ausgangssituation im Quartier sowohl vorhandene (städtebauliche) Untersuchungsergebnisse als auch aktuelle sozialräumliche Untersuchungen sowie Bestandsaufnahmen von Initiativen und Aktivitäten im Quartier erheben und zusammenführen.
4. Zentrale Problemfelder und Entwicklungspotentiale im Rahmen einer Stärken- und Schwächen-Analyse im Dialog mit Stadtaktiven, Bürgerschaft, Politik und Verwaltung erörtern und daraus Zielvorstellungen für das Quartier ableiten.
5. Die Funktion und Rolle des Quartiers im Zusammenhang mit der gesamtstädtischen Entwicklung und den Wechselwirkungen herausarbeiten.
6. Die Organisationsstrukturen für Projektleitung, Lenkungsgruppe und Stadtteilforum so frühzeitig wie möglich einrichten, so dass bereits der erste Entwurf des Integrierten Handlungskonzepts mit den Betroffenen besprochen werden kann.
7. Das Quartiersmanagement ebenfalls nicht zu spät einstellen, um den Erarbeitungsprozess des IHK noch mit beeinflussen zu können. Aus Sicht des Quartiersmanagements wird bestätigt, wie sinnvoll und arbeitserleichternd es ist, wenn das Quartiersmanagement möglichst frühzeitig mitarbeiten kann.
8. Hilfestellungen bei der Mittelbeantragung / Kofinanzierung von externem Sachverstand und Projektsteuerung bei den Bezirksregierungen einholen.

Die folgenden kommunalen Praxisbeispiele für die Erstellung und Handhabung des Integrierten Handlungskonzepts sollen den Leser/innen Einblick und Anregung für die eigene lokale Maßarbeit geben.

#### Bericht aus Amberg – Am Bergsteig:

##### Aufbau, Inhalt und Methodik des IHK

Auf der Basis einer Vorbereitenden städtebaulichen Untersuchung für das geplante Sanierungsgebiet und einem Gutachten über die Bewohnerzufriedenheit wurde mit externer Unterstützung ein IHK auf der Basis einer Nutzen-Kosten Analyse erstellt. Der Maßnahmenkatalog zur Aufwertung des Stadtteils beinhaltet eine erste Sammlung idealtypischer Maßnahmen, erstellt durch die zuständigen Fachreferate der Stadt Amberg in Zusammenarbeit mit der Firma ISPLAN. In einem zweiten Arbeitsschritt ist dieser Maßnahmenkatalog durch die zuständigen Fachreferate, die Projektsteuerung und das Quartiersmanagement (in der Funktion als Sprachrohr der Quartiersbevölkerung) bewertet worden. Derselbe Beteiligtenkreis hat die Rahmenbedingungen zu den einzelnen Maßnahmen angegeben, d.h. Konfliktpotentiale, Beginn der Maßnahmen, Fertigstellung, Kosten. Eine Rückkoppelung mit der betroffenen Quartiersbevölkerung fand über das Quartiersmanagement statt.

##### Projektorganisation

In Amberg spielt die kommunale Wohnungsbaugesellschaft (Stadtbau Amberg GmbH) eine zentrale Rolle im ‚Soziale Stadt‘-Projekt: ein Prokurist der Wohnungsbaugesellschaft ist zugleich Projektsteuerer. Seine Tätigkeit als Projektsteuerer ist von seiner Tätigkeit für die Stadtbau Amberg GmbH als Wohnungsunternehmen „strikt getrennt, personell nicht verflochten und auch im Aufgabenbereich absolut unterschiedlich“ (zitiert aus: Schreiben der Stadtbau Amberg vom 16.8.2004, S.4) Den Vorsitz über die verwaltungsinterne Lenkungsgruppe, die sich zusammensetzt aus je einer Vertreter/in des Baureferats, des Sozialreferats, des Finanzreferats, dem Quartiersmanagement, der örtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaft (Gewerbebau Amberg GmbH), der Stadtbau Amberg GmbH als Wohnungsunternehmen, hat der Oberbürgermeister. Darüber hinaus wurde ein Quartiersbeirat einberufen, der sich zusammensetzt aus: Fraktionsmitgliedern, Kleingarten- und Sportverein, kirchlichen Vertreter/innen und der Interessensgemeinschaft Pro Bergsteig, dem städtischen Jugend- und Baureferat sowie der Stadtbau Amberg GmbH als Projektsteuerung und dem Quartiersmanagement. Dieser Quartiersbeirat traf sich „bisher bereits 40 x an der Zahl, eine bessere Kooperationsform mit der Bürgerschaft als die Vertretung im Quartiersbeirat kann es... gar nicht geben“, berichtet der Projektsteuerer (zitiert aus: Schreiben der Stadtbau Amberg vom 16.8.2004, S 4). Die verwaltungsinterne Zusammenarbeit wird bei wöchentlichen Jour-Fix-Terminen mit den jeweiligen Sachgebieten der Projektsteuerung und dem Quartiersmanagement geregelt. Die Bewohnerschaft wurde im Rahmen einer Ideenbörse mit den Projektabsichten vertraut gemacht. Es finden bedarfsabhängig unregelmäßig Informationsveranstaltungen statt.

##### Quartiersmanagement:

In Amberg ist ein polnisch sprechender, russisch verstehender Bewohner des Quartiers als Stadtteilmanager eingestellt worden. Er hat ein vielfältiges Aktionsprogramm für die Quartiersbevölkerung initiiert: von Frauen- und Aussiedlertreffen, über Kinderaktionen bis hin zu Sportaktivitäten für Jugendliche. Durch die Mobilisierungsmaßnahmen hat er direkten Kontakt zu den zumeist Aussiedler/innen und informiert über konkrete Projekte bzw. bringt Meinungsbilder in Erfahrung. Aufgabenteilung und Finanzierungsanteile zwischen Stadtverwaltung und kommunaler Wohnungsbaugesellschaft, z.B. bezüglich des Quartiersmanagements, sind nach Aussage der Projektsteuerers „relativ eindeutig, das Quartiersmanagement wird über das Projekt Soziale Stadt vollständig aus dem Bund-Länder-Programm finanziert“ (zitiert aus: ebenda, S 5).

## Bericht aus Augsburg – Oberhausen Nord:

### Aufbau, Inhalt und Methodik des IHK

Die Stadt Augsburg hat sich schon seit längerer Zeit mit den Problemen im Stadtteil Oberhausen beschäftigt und konnte auf langjährige konzeptionelle Aufwertungsplanungen im Rahmen der Voruntersuchungen zurückgreifen, in denen detaillierte Projekt- und Maßnahmenvorschläge entwickelt wurden. Diese Konzeptplanungen wurden durch aktuelle Teilgutachten zur Lokalen Ökonomie, zum Städtebau und zur Bevölkerungszusammensetzung ergänzt.

Das Stadtplanungsamt hat mit externer Unterstützung eines Projektsteuerers und unter weitreichender Mitwirkung aller beteiligten Akteur/innen ein IHK erarbeitet, das den Anforderungen des Soziale Stadt Programms entspricht. Es definiert die Aktiven und deren Zusammenwirken sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit auf der Basis der Ergebnisse aus den Bestandsanalysen (zur Sozialstruktur, Lokalen Ökonomie, zu Städtebau und Wohnungsbau) und benennt die Zielvorstellungen. Im Rahmenplan sind Maßnahmen (kurz-, mittel- und langfristig) mit Kosten und Zeitplan sowie einer Finanzierungsübersicht beschrieben. Dieses IHK wird vom Projektsteuerer jährlich evaluiert und auf seine Aktualität kontrolliert.

In Augsburg ist ein erheblicher zeitlicher Aufwand auch in die Abstimmung des IHK mit dem Stadtteil-Arbeitskreis geflossen (13 Arbeitskreissitzungen und 6 Sitzungen mit der Lenkungsgruppe). Nun liegt die Verantwortung für die Umsetzung der Maßnahmen bei den Fachämtern. Da die Umsetzung aktuell durch die Haushaltssituation der Stadt stockt, versucht die Projektgruppe die Kooperation mit privaten Trägern voranzutreiben.

### Projektorganisation

Die einzige Großstadt unter den Modellkommunen hat eine fünfgliedrige Organisationsstruktur für die Umsetzung des Programms Soziale Stadt gewählt:

1. Projektleitung: Der Stadtbaurat delegiert an den Leiter des Stadtplanungsamtes bzw. an den Leiter der Gruppe Stadterneuerung. Die Projektsteuerung wird vom Stadtplanungsamt und einem externen Büro wahrgenommen.
2. Projektbesprechungen / Jour fixe mit Quartiersmanagement, Projektsteuerer und Stadtplanungsamt
3. Der Stadtteil-Arbeitskreis (6x im Jahr) mit allen lokalen Trägern, Initiativen und Ämtern, ca. 40 Personen wird geleitet von der Projektsteuerung und verfolgt die Konkretisierung und Umsetzung der Entscheidungen. Der Stadtteil-Arbeitskreis sorgt für die kooperative Zusammenarbeit und die Entwicklung von Einzelprojekten sowie Bündelung von finanziellen, personellen und informellen Potentialen.
4. Lenkungsgruppe: Den Vorsitz hat der Projektleiter (Baureferent), besetzt ist die Lenkungsgruppe mit Fachreferent/innen aus Sozial-, Umwelt- und Schulreferat, Wirtschaftsförderung, Mitgliedern des Bauausschusses (je Fraktion ein Mitglied), Geschäftsführung der Wohnungsbaugesellschaft, externen Fachleute je nach Problemstellung (insgesamt 14 Personen). Aufgabe der Lenkungsgruppe ist die Unterstützung der Projektziele, die Vorbereitung relevanter Entscheidungen sowie die Kontrolle der Umsetzung
5. Entscheidungsebene: Stadtrat und Oberbürgermeister.

### Quartiersmanagement

In der Trägerschaft der Initiative Beratung und Begegnung e.V. (IBB) sind eine Ganztags- sowie zwei Halbtagskräfte als deutsche und türkische Quartiersmanagerinnen angestellt. Es finden regelmäßige Projektbesprechungen zwischen Projektsteuerung und Quartiersmanagement statt.

Das Quartiersmanagement wird als Sprachrohr für die Bürgerschaft angesehen, daher ist die Anwohnerschaft nicht direkt in den Gremien vertreten, sondern wird vom Quartiersmanagement repräsentiert. Erst wenn konkrete Projekte, wie z.B. die aktuelle Quartiersplatzumgestaltung, anstehen, erfolgt die direkte Einladung an die Bürgerschaft zu Mitwirkung und Mitarbeit. Diese Vorgehensweise ist in Anbetracht der prekären sozialen Lebenslagen der Wohnbevölkerung im Quartier gewählt worden und hat sich bisher bewährt. Der Projektsteuerer resümiert die besondere Bedeutung und die Aktivitäten des Quartiersmanagements, nach seiner Erfahrung ist es durch kein Amt zu ersetzen.

Zukünftig werden die Aufgabenfelder Koordination und Organisation bei Planungsamt und Projektsteuerung zurückgefahren, lediglich das Quartiersmanagement soll (in reduzierter Besetzung) langfristiger gesichert werden, insbesondere im Interesse der Integration von neuen Bewohner/innen. Eine Evaluation über die Veränderungen im Quartier, die auch als Verwendungsnachweis für die Fördermittel genutzt werden könnte, wäre nach fünf Jahren sinnvoll.

## Bericht aus Neuburg a.d. Donau – Ostend:

### Aufbau, Inhalt und Methodik des IHK

Eine städtebauliche Vorbereitende Untersuchung aus dem Jahr 1993 wurde um eine aktuelle Sozialraumanalyse ergänzt. Mit externer Unterstützung hat die Projektgruppe ein Integriertes Handlungskonzept erarbeitet, das die Ergebnisse der quartiersbezogenen Zukunftswerkstatt in Handlungsfelder, Maßnahmenvorschläge sowie Kostenübersichten überführte. Darüber hinaus werden dort zukünftige Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozesse beschrieben, die nur teilweise ins Leben gerufen wurden. Das Integrierte Handlungskonzept liegt für Neuburg/Donau im Entwurf vor, es enthält relativ grobe Zielangaben. Eine Fortschreibung steht an. Das IHK wird insgesamt als ein brauchbares Instrument zur Reflexion und Zielerreichung der bisherigen Arbeit eingeschätzt, wenngleich die Alltagsrelevanz als eher gering bezeichnet wird.

### Projektorganisation:

In Neuburg a.d. Donau besteht die Projektleitung aus dem Stadtbaumeister, einem Mitarbeiter des Stadtplanungsamtes sowie dem Quartiersmanager. Eine ressortübergreifende Lenkungsgruppe auf Verwaltungsebene besteht (noch) nicht, soll aber ins Leben gerufen werden.

Für das Quartier hat sich ein Beirat aus Stadtaktiven und bürgerschaftlichen Vertreter/innen unterschiedlicher Arbeitskreise gebildet. Da Neuburg a.d. Donau eine kreisangehörige Gemeinde ist, liegen die sozialräumlichen Fragestellungen teilweise im Zuständigkeitsbereich des Landratsamtes. Hier sind spezielle Kooperationsstrukturen noch herauszubilden.

### Quartiersmanagement

Seit Juli 2000 arbeitet ein Quartiers- bzw. Stadtteilmanager im Stadtteiltreff. Er hat verschiedene Beteiligungsprojekte initiiert, wie z.B. Arbeitslosentreff, Skate-Night, Umgestaltung Volksfestplatz, Jugendtreff und Stadtteilzeitung. Im Rahmen einer Zukunftswerkstatt als Auftakt zum Soziale Stadt Programm haben sich verschiedene Bewohner/-innen-Arbeitskreise gebildet. Der Quartiersmanager möchte in möglichst alle quartiersbezogenen Planungen einbezogen werden, um seine Aktivitäten abstimmen und Überschneidungen / Widersprüchlichkeiten zu verhindern (z.B. sollten Pflanzaktionen nicht vor eventuellen Baggerarbeiten stattfinden).

## Resümee zum Integrierten Handlungskonzept

Als Resümee aus den Erfahrungen der Modellkommunen mit Erstellung, Fortschreibung und Umsetzung des Integrierten Handlungskonzepts lassen sich einige wichtige Merkmale benennen:

- Als konkretes Arbeitsprogramm mit Maßnahmen, Zuständigkeiten, Arbeitsteilung und Finanzierung ist das IHK unverzichtbar für die im Programm Soziale Stadt angestrebten Planungsqualitäten, insbesondere als Anlass und Grundlage für die Beteiligung von unterschiedlichen Akteur/innen.
- Die Beteiligung und Aktivierung der Öffentlichkeit (Bürgerschaft und Stadtaktive), die von uns so genannte ‚Beteiligung nach außen‘, setzt voraus, dass das entsprechende Zusammenwirken innerhalb der Behörden, die ‚Beteiligung nach innen‘, sichergestellt ist.
- Verbindlichkeit der vielfältigen Zusammenarbeit und die Langfristigkeit der Perspektiven wird im IHK sichergestellt, das durch Fortschreibung flexibel auf aktuelle Lagen ausgerichtet wird und in diesem Sinne als Arbeitsprogramm Orientierung und Sicherheit gibt.

- Ideal ist die fachlich kompetente, sachlich neutrale Betreuung der Kooperationen innerhalb des IHK durch ein (externes) Projektmanagement.
- Für das Quartiersmanagement ergibt sich aus dem IHK und seiner konsequenten, alle Betroffenen beteiligenden Fortschreibung Handlungsorientierung und -sicherheit für die Aktivitäten im Gebiet.
- Das Quartiersmanagement sollte bereits zur Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzepts angestellt sein.

Die Berücksichtigung dieser Qualitäten sichert den Kommunen den mit der Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt angestrebten Nutzen (dauerhafte Aufwertung und Selbstorganisation im Gebiet) und stellt sicher, dass sich die aufwendigen Beteiligungs-Aktivitäten nicht als vereinzelte singuläre Ereignisse mit nur mäßigem Wirkungsbereich erschöpfen. Welche Einblicke können die Modellkommunen in Beteiligungsmaßnahmen nun bieten?

### 3.4 Beispielhafte Beteiligungsprojekte in den Modellkommunen

So vielfältig die konkreten Problemlagen vor Ort anzutreffen waren, so differenziert richteten sich die Kommunen mit ihren Beteiligungsprozessen aus. Dabei zeigten sich mehrere Ansätze für eine geglückte Verbindung von Beteiligung nach innen und nach außen.

#### Aufsuchende Beteiligungsformen für Russlanddeutsche

Nachdem in Amberg - Am Bergsteig die konventionellen Bürgerinformationsveranstaltungen von der überwiegend russlanddeutschen Quartiersbevölkerung nicht angenommen wurden, ist ein polnisch-sprechender, schon lange im Quartier wohnender und von der dortigen Bevölkerung akzeptierter Quartiersmanager eingestellt worden. Seine guten Kontakte zu den Russlanddeutschen werden sicherlich erleichtert, weil er ihre Sprache verstehen und sich vermittelnd in Gespräche einbringen kann.

Der Quartiersmanager, der früher als Glashüttentechniker arbeitete, gestaltet seine Quartierstätigkeit stark gemeinwohlorientiert und trägt durch unterschiedliche Aktivitäten zum sozialen Zusammenhalt der Bevölkerung und zu ihrer Identifikation mit dem Stadtteil bei. Die Anwohner/innen stellen befriedigt fest, dass sich etwas in ihrem Quartier zum Positiven bewegt. Sogar ehemalige Bewohner engagieren sich ehrenamtlich im Kleingarten- und Sportverein.

Durch zielgruppenspezifische Ansprachen und Einzelgespräche mit Schlüsselpersonen, z.B. über dem Gartenzaun oder bei geselligem Zusammenkommen, konnte er gezielte Aufklärung über bevorstehende Abrissarbeiten oder Planungen zu einem Quartierszentrum geben. So erbrachten die zahlreichen Einzelgespräche, dass die Quartiersbevölkerung eine Sanierung des Spielplatzes und vor allen Dingen der Wohnhäuser einem geplanten Quartierszentrum vorzieht.

Die Wohnungsbaugesellschaft bzw. der Projektsteuerer nutzen nach eigener Aussage diese Aktivierungsarbeit des Quartiersmanagements, um die Quartiersbevölkerung, beispielsweise an Planungen und an der Umsetzung von Maßnahmen, zu beteiligen. Es wurden aber bisweilen „fertige Planungen“ von der Anwohnerschaft abgelehnt, obwohl Pläne und Ideen zur Einsicht im Quartiersbüro aushingen und bei Quartiersbeiratssitzungen erläutert wurden. Möglicherweise war die Informationspolitik über Umgestaltungsmaßnahmen nicht angemessen, so dass zeitweise Missstimmungen in der Bevölkerung gegenüber öffentlichen Stellen und Wohnbaugesellschaft festgestellt worden waren, die dann durch einen gemeinsamen informierenden Rundgang mit Hausbesuchen des Prokuristen der Wohnungsbaugesellschaft und des Quartiersmanagers bereinigt wurden.



Stadtteiltreff Oberhausen - Alltagsdeutsch für türkische Frauen

Das Projekt in Augsburg-Oberhausen war zu Beginn des Modellversuchs schon weit fortgeschritten. Mit einem abgestimmten Integrierten Handlungskonzept, das unter Regie eines externen Projektmanagements laufend fortgeschrieben und bei der Umsetzung auf verschiedenen Ebenen systematisch koordiniert wurde, sind kulturelle und soziale, bauliche und stadtgestalterische Maßnahmen verwirklicht worden.

Für das **Empowerment von türkischen Migrantinnen** hat das Quartiersmanagement ein präzises und dynamisches Konzept umgesetzt: Eine muttersprachliche Quartiersmanagerin eröffnete die Arbeit mit türkischen Frauen mit einem Sprachkurs Alltagsdeutsch (mit Themen wie Behördenkontakte, Einkauf, Arztbesuche, Schulgespräche etc.), der über mehrere Jahre regelmäßig stattfand und mit wachsender Vertrautheit allmählich auch andere Interessen der Teilnehmerinnen aufgriff.

Der Sprachunterricht erstreckte sich zunehmend auf Fragen zu Erziehung, zu Nachbarschaftskontakten bzw. -konflikten, zur Reflexion der Frauenrolle in der BRD und ähnlichem. Unter aktiver Anleitung der Quartiersmanagerin nach dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe erschlossen sich die öffentlichkeitsmutiger gewordenen türkischen Frauen Möglichkeiten, ihre speziellen Belange mit kompetenten Fachleuten zu besprechen. Sie organisierten zu den ihnen wichtigen Themen selbst Referent/innen, Räume, Catering und leisteten die nötige Informationsarbeit (Plakate, Ankündigungen, Mundpropaganda) im Vorfeld. Die Erfolge sprechen sich im Quartier herum und werben bei anderen türkischen Frauen, aber auch in anderen ethnischen Gruppen, für ähnliche Aktivitäten. Übersprungseffekte dieser Art sind gewünscht.

Das Quartiersmanagement ist ebenso wie die Teilnehmenden mit dem progressiven Programm im Quartier zufrieden und sieht zahlreiche Möglichkeiten zur Weiterführung (z.B. gemeinsame Projekte mit anderen Gruppen, mit der Schule, mit der Kirchengemeinde, mit der VHS die zur Belebung des Quartiers und zur Autonomieentwicklung der Gruppen beitragen).

Ebenfalls aus Augsburg-Oberhausen-Nord kommt das nächste Beispiel. Probleme in der Lokalen Ökonomie sind mitverantwortlich für die Abwertung des Gebietes erkannt und in das Integrierte Handlungskonzept als Handlungsfeld aufgenommen worden.

#### **Handlungsspielräume des Quartiersmanagements für Lokale Ökonomie:**

Um die Lokale Ökonomie im Quartier zu stärken, sind im Rahmen des Soziale Stadt Programms mehrere wissenschaftliche Untersuchungen und quartiersbezogene Veranstaltungen sowie Befragungen durchgeführt worden. Das Quartiersmanagement, das großes Engagement für eine nachhaltige Stabilisierung der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs zeigte und für die Sache in Verhandlungen aktiv geworden ist, war allerdings auf eine zielgerichtete Zusammenarbeit mit zahlreichen anderen Fachstellen angewiesen, die nur teilweise erfolgte.

Weil die quartiersbezogene Nahversorgung unmittelbar vom gesamtstädtischen Versorgungskonzept und der betriebswirtschaftlichen Entwicklung von Einzelhandel und Gewerbe zusammenhängt, sind die übergreifenden Organisationen (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Einzelhandelsverband) und städtischen Stellen (City-Marketing und Wirtschaftsförderung) verantwortliche Kooperationspartner. Diese Stadtaktiven zu aktivieren, ist Aufgabe von Lenkungsgruppe und / oder Stadtteilarbeitskreis.

Das Quartiersmanagement kann dafür Koordinations- oder Organisationsaufgaben übernehmen, sofern die angemessenen Beteiligungsformen und die inhaltlich-politischen Vorgaben von den zuständigen Kooperationspartnern, wie z.B. Wirtschaftsförderung (= Beteiligung nach innen) und Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Händler und Gewerbetreibende (= Beteiligung nach außen) definiert und bedient werden.



Jugend baut am Quartiersplatz in Neuburg-Ostend

In Neuburg an der Donau ist es gelungen, vereinzelte Beteiligungskonzepte nach den Idealen des Soziale Stadt-Programms mit einer starken Bündelung vorhandener Ressourcen und Kompetenzen zu entwickeln.

#### **Umgang mit jungen Erwachsenen aus der Aussiedlergruppe:**

Sehr schwierig gestaltete sich die Mitwirkung von jungen Erwachsenen mit russischem Migrationshintergrund, die den im Quartier gelegenen Volksfestplatz bisher als Treffpunkt genutzt haben (Nutzung des Parkplatzes für Handel und Handwerk, Lärm durch Feiern bis in die Nacht). Der Quartiersmanager, der den Dialog mit Anwohnerschaft und Verursachern der Störungen suchte, fand trotz engagierter Angebote nur schwer Zugang zu diesem Personenkreis. Eine muttersprachliche, aus der Kultur kommende Vermittlungsperson, die respektiert wird, wurde hier für notwendig erachtet.

Es war klar, dass diese umfassende Aufgabe vom Quartiersmanagement nicht allein geleistet werden kann, dass es dazu vielmehr der Bündelung verschiedener Kompetenzen und Potentiale in Quartier und Stadt bedurfte. Günstige Ansätze sind z.B. mit zunächst 10, später weiteren 10, LOS Projekten in Neuburg/Donau (LOS = Lokales Kapital für soziale Zwecke) gemacht worden. Engagierte Personen aus dem Quartier haben sich mit verschiedenen Ideen (Hilfen für Aussiedler-Jugendliche zu schulischen Problemen, Arbeit mit jungen Aussiedler-Erwachsenen, Essensverpflegung für Alleinstehende, Computer-Kurse für Jung und Alt) bereit erklärt zu konkreter Mitarbeit im Quartier. Die Motivation der freien Träger zu einer Kooperation gestaltet sich allerdings eher schwierig. Eine funktionierende Lenkungsgruppe könnte solche Kooperationen auch auf der Leitungsebene untermauern und dadurch erleichtern.



Vorfeldhaus in Neu-Ulm als räumliches und funktionales Quartierszentrum

### Drei Träger unter einem Dach

In Neu-Ulm ist eine bayernweit einmalige Konstruktion für das Stadtteilzentrum vorzufinden: im zentral gelegenen Stadtteilzentrum „Vorfeldhaus“ agieren drei Trägerorganisationen räumlich unter einem Dach: das Diakonische Werk, das Jugendgemeinschaftswerk und das Quartiersmanagement. Die Mitarbeiter/innen sind zeitlich sehr unterschiedlich im Vor Ort Einsatz und drei unterschiedlichen Arbeitgebern verpflichtet.

Gemeinsames Ziel der drei Trägerorganisationen ist es, die Lebensbedingungen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen aufzuwerten und Hilfestellungen in bestimmten Lebenslagen zu geben. Diese Ziele werden je nach Trägerorganisation mit unterschiedlichen Arbeitsweisen und Konzepten verfolgt: einerseits der eher quartiersbezogene Ansatz des Stadtteilmanagements, andererseits die eher gemeinwesenorientierten und personenbezogenen Beratungs- und Unterstützungsangebote der beiden anderen sozialen Träger.

Am Beispiel des Vorfeldhauses zeigt sich, dass ein so hohes Maß an Kooperation und Koordination eine gemeinsame Konzeptentwicklung und –verantwortung benötigt, damit das Kooperationsmodell erfolgreich laufen kann. Im übergreifend getragenen Konzept sind sowohl die Zusammenarbeit und Vernetzung innerhalb des Vorfeldhauses wie auch in den Institutionen sowie darüber hinaus mit externen Akteuren und deren Entscheidungsebenen (wie z.B. Wohnungsbaugesellschaft, Kirchen, Sportvereinen, Bildungseinrichtungen) zu regeln.

Mit dem Fortschritt der Maßnahmen und Beteiligungsprojekte sind in den Modellkommunen auch Fragen aufgeworfen worden, die die weitere Handhabung des Projektes betreffen. Wir haben diese Fragen im Modellzeitraum nicht mehr erschöpfend bearbeiten können, halten sie aber für so wichtig, dass sie hier erwähnt und einer weiteren Bearbeitung an anderer Stelle überlassen werden sollen:

- Evaluation der eigenen Tätigkeiten: Überprüfung von Zielerreichung und Kosten-Nutzen-Verhältnissen
- Erhaltung und Weiterführung der erreichten Strukturen und beachtlichen Erfolge über die Laufzeit der Sozialen Stadt Förderung hinaus: Verstetigung.

### 3.5. Qualität und Nutzen von Evaluation für Programme- biete

Im Bemühen, die fortschrittlichen Handlungsweisen des Programms zu optimieren, sollen Evaluation und Wirkungskontrolle elementare Bestandteile von Projekten der Sozialen Stadt auch auf kommunaler Ebene sein. Unsicherheiten herrschen in den Modellkommunen darüber, was genau unter Evaluation zu verstehen ist und wie diese in die kommunale Praxis optimierend einfließen kann. Unsicherheiten hinsichtlich einer begleitenden Evaluation sind auch durch die knapp nach Beginn der Programmaufnahme durchgeführte Evaluation der Anfangsphase des Programms der Obersten Baubehörde<sup>63</sup>, die daraus hervorgehenden Handlungsempfehlungen<sup>64</sup> und die Aktivitäten der Bezirksregierungen<sup>65</sup> nicht vollständig ausgeräumt worden. Dies war ausschlaggebend dafür, dem Thema eine Diskussionsplattform in der letzten der qualifizierenden Vernetzungsveranstaltungen zu bieten, aus der mit Hinweis auf die weitere Bearbeitungsnotwendigkeit berichtet wird.

Evaluation, d.h. Bewertung des Tuns und Wertabschätzung der Ergebnisse, dient nicht nur der Legitimation gegenüber übergeordneten Behörden und Geldgebern, sondern soll insbesondere ein für die Betroffenen hilfreiches Instrument sein, um die praktische Arbeit im Soziale Stadt-Projekt leichter, effektiver und erfolgreicher zu machen.<sup>66</sup> Evaluationskonzepte sind so zahlreich wie die Evaluationszielsetzungen. Daher geht es zunächst darum, klar festzulegen, für welche Ziele und Zwecke die Evaluation gebraucht wird. Grundsätzlicher Maßstab für die Bewertungen ist das, was im Integrierten Handlungskonzept als Arbeitsbasis und Zielsetzung verbindlich angegeben worden ist.

Zur Veranschaulichung beschreiben wir nachfolgend, in welcher Breite und Differenziertheit Evaluationen angelegt werden können. Entscheidend ist dabei zunächst, wer – Kommune, Land, Bund – die Evaluation mit welchen konkreten Fragen in Auftrag gibt:

<sup>63</sup> Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.): Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern: Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms, Städtebauförderung in Bayern, Materialien 1, München Dezember 2002b

<sup>64</sup> Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.): Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern: Wege zu integriertem Handeln, Materialien 2, München 2003

<sup>65</sup> Es sind interkommunale Arbeitskreise bei den Bayerischen Bezirksregierungen gebildet worden, z.B. in Oberbayern, in Schwaben, in der Oberpfalz

<sup>66</sup> Vgl. Burgers, Jack; Vranken, Jan; Friedrichs, Jürgen; Hommerich, Carola: Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun europäischen Ländern, Opladen 2003, S. 79 ff. Vgl. auch: Fries, Sven: Zur Evaluation des Programms Soziale Stadt. Vorstellung einer auf sechs Jahre angelegten Untersuchung im Programmgebiet Pliensauvorstadt/Esslingen. Vortrag gehalten auf der Tagung „Praxis ohne Theorie“ des Arbeitskreises Lokale Politikforschung und des Instituts für Sozialforschung und Sozialplanung IfSS Stuttgart/Nürnberg, Stuttgart 8./9. Mai 2003

Auf der **Evaluationsebene KOMMUNE** im Soziale Stadt-Programm können die Fragen beispielsweise lauten:

- Sind konkrete Verbesserungen / Fortschritte im Programmgebiet zu verzeichnen (z.B. bauliche Situation, soziale Versorgung, Eigenaktivitäten der Bewohnerschaft, Schaffung von Arbeitsplätzen, Image)?
- Wer stellt eine Trendwende im Gebiet fest? Nimmt auch die Anwohnerschaft solche Effekte wahr?
- Gibt es Lernprozesse in der Verwaltung, bei den Stadtaktiven im Umgang mit diskursiven Prozessen?
- Nimmt die Gesamtstadt den dialogischen Prozess als Qualität der Stadt wahr oder beschränken sich die Wahrnehmungen auf das Gebiet?
- Ist die Evaluation hilfreich für die Verantwortlichen bei der Korrektur und Optimierung der Programmumsetzung?

In zwei Modellkommunen werden bereits verschiedene Formen von Evaluation mit spezifischen Zielsetzungen und Komplexitätsgraden praktiziert:

#### **Neuburg a.d. Donau**

Jährliches Monitoring (Datenerfassung aus kommunalen Statistiken, 100 Telefoninterviews und einige Expert/innen-Gespräche)

#### **Augsburg**

Städtebauliche Evaluation des Projektfortschritts durch den Projektsteuerer anhand des Projekthandbuchs.

Wenn das **LAND** die Evaluation im Soziale Stadt-Programm in Auftrag gibt, zielen die Fragen auf beispielsweise solche Inhalte ab:

- Befinden sich die handelnden Institutionen mit dem Programm auf dem richtigen Weg?
- Soll das Programm und seine Anwendung weiterentwickelt werden? In welche Richtung?
- Inwieweit wurde der angestrebte „Politikwandel“, der Bund, Länder und Gemeinden betrifft, in die Wege geleitet?

Evaluationen im Soziale Stadt-Programm im Auftrag des **BUNDES** interessieren sich für Fragen wie:

- Sind die aktuellen kommunalen Fragestellungen aufgegriffen worden?
- Wurde der Handlungs- und Planungs-Gegenstand angemessen beschrieben?
- Sind die Evaluationsebenen hilfreich für die Weiterentwicklung des dialogischen Planungsprozesses?

Im Weiteren beziehen wir die Aussagen auf Evaluationen, die den Kommunen selbst hilfreiches Instrument sein sollen. Je nach Zielsetzung der Evaluation werden (von erfahrenen Büros) jeweils passende quantitative und qualitative Methoden in integrierten Untersuchungskonzepten effektiv kombiniert. Angesichts der knappen kommunalen Finanzen ist es dabei durchaus sinnvoll, wenn Kommunen Teile der Evaluationsdaten, z.B. Statistiken, selbst erarbeiten und beisteuern. Insbesondere in vergleichenden Untersuchungen, die etwa in Jahresabständen wiederholt werden, empfiehlt sich schon aus Kostengründen, Grundelemente des zu vergleichenden kleinräumigen Datensatzes<sup>67</sup> in der Kommune selbst zu erarbeiten.

Ziel und Nutzen von Evaluationen variieren nicht nur in Abhängigkeit vom Auftraggeber, sondern auch in Abhängigkeit vom Stand der Umsetzung des Projekts. Es geht z.B.

- in der Vorbereitungsphase um die Bilanz der Ist-Situation, um die Identifikation der Planungsschwerpunkte,
- in der Implementationsphase um die Kontrolle und Optimierung der Prozessumsetzung (IHK) und der Prozessgestaltung (Organisation und Struktur der Kooperation),
- in der Wirkungsphase um die ergebnisbewertende Wirksamkeits- und Kosten-Nutzen-Überprüfung.

Evaluation ist keine Aufgabe, die nebenbei von irgendjemandem als statistische Fleißaufgabe geleistet werden kann – vielmehr benötigt sie sozialwissenschaftlichen Sachverstand.<sup>68</sup> Weil empirische Erhebungen und Analysen Kosten verursachen und Zeit in Anspruch nehmen, wird die Notwendigkeit von professionellen Evaluationen von den Kommunen nicht nur unter Kostengesichtspunkten oft kritisch hinterfragt. Die Alternative der Selbst-Evaluation – durch möglicherweise extern geschulte Mitarbeitende – scheint dagegen zumindest kostenneutral zu sein. Sie hält aber die Evaluierenden von ihrer primären Aufgabe ab – der Umsetzung des Förderprogramms – und

---

<sup>67</sup> In der Diskussion um das, was unter den gegebenen Bedingungen an Evaluation leistbar ist, steht u.a. die Frage im Zentrum, wie kleinräumliche Daten für das Soziale Stadt Quartier statistisch erfassbar und nutzbar sind. In allen Modellkommunen wurde die Erfahrung gemacht, dass Daten über Wanderungsbewegungen, Bezug von Transferleistungen, Arbeitslosigkeit, Kriminalitätsentwicklung, Vandalismus, Bevölkerungsstruktur usw. teilweise nur mit einem außerordentlich hohen Aufwand an Zeit und Geld empirisch erhoben werden können. Jährliche Erhebungen, um die Entwicklungen laufend zu überprüfen, überfordern möglicherweise v.a. Klein- und Mittelstädte im Soziale Stadt Programm. Vgl. Herbermann, Marc; Petram, Wolfgang: Was man mit kommunalen Datenbeständen anfangen kann. Das Projekt HEGISS-Planungsdaten, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SuB), 27. Jg., Heft 3, S. 323 -336

<sup>68</sup> Kromrey, Helmut: Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Jg. 24/2001, S.105 - 131

beinhaltet die Gefahr der „Blindheit“ gegenüber dem vertrauten Untersuchungsgegenstand.

Neutralität und Methodensouveränität sind die Vorteile von externen Evaluierenden. In der Regel reicht die Auswertung von vorhandenen Statistiken und Dateien bei der Stadt nicht aus, ergänzend sind meist quantitative empirische Erhebungen (z.B. Befragungen) und qualitative Daten (z.B. aus leitfadenstrukturierten Interviews, aktivierenden Befragungen, Gruppendiskussionen, Presseanalysen etc.) zur Analyse hinzuzuziehen. Insbesondere die Zusammenführung und integrierende Auswertung von Daten so unterschiedlicher Qualität macht entsprechendes Fachwissen notwendig.<sup>69</sup>

Evaluationen, die allein dem Zweck der Legitimation gegenüber der übergeordneten Behörde dienen, verfehlen das substantielle Ziel. Um ehrliche und hilfreiche Aussagen über den Projektstand zu erhalten, müssen Evaluationen an den Zielen des IHK orientiert werden. Dabei befürchten manche, dass eine Evaluation negative Ergebnisse und damit eine Rüge oder gar Kürzung der Bewilligungsbehörde nach sich ziehen könnte. Auf die Optimierung des Prozesses ausgerichtete Untersuchungen erbringen aber in der Praxis keine „negativen“ Evaluations-Ergebnisse, auch wenn sie darauf hinweisen, wo und welche Möglichkeiten der Verbesserung oder Optimierung bestehen.

Kommunen, die die Evaluation ihrer Soziale Stadt Aktivitäten ernsthaft betreiben, sind von der Vorstellung beunruhigt, dass sie die optimierten Beteiligungsprozesse wieder verlieren, wenn die Förderung des Projekts ausläuft und die personellen und strukturellen Inputs wieder zurückgenommen werden. Diese Kommunen hoffen auf entsprechende Ergebnisse der begleitenden wissenschaftlichen Untersuchungen für eine langfristige Erhaltung ihrer quartiersbezogenen Innovationen. Daher stand die Frage der kontinuierlichen Fortführung der Stadtteilarbeit in den Modellkommunen zur Diskussion an.

---

<sup>69</sup> So interessant wie problematisch zu „messen“ ist – nach der praktischen Erfahrung in Modellstädten – z.B. die Frage, wie sich das Image und die Atmosphäre eines Quartiers verändern und wie die Lebensqualität sich weiterentwickelt. Auch der Vergleich zwischen Quartier und Gesamtstadt ist im laufenden Alltagsgeschäft empirisch nicht ohne weiteres zu leisten.

### 3.6. Verstetigung sozialraumorientierter integrativer Stadterneuerungsprozesse:

In den meisten Modellkommunen ist bisher nicht geklärt, wie es nach dem Auslaufen des Soziale Stadt-Programms in den Gebieten weitergehen kann, um die doch beachtlichen Ergebnisse langfristig sicherzustellen. In der engagierten Diskussion im Modellversuch werden verschiedene Aspekte zur Sprache gebracht:

- Die Zielsetzung des Soziale Stadt-Programms, dass bauliche, kulturelle, wirtschaftliche, soziale Belange ressortübergreifend behandelt werden, hat sich in der Umsetzung bewährt. Um diese ressortübergreifende Arbeitsstruktur auch jenseits der Soziale Stadt Förderung verantwortlich weiter zu führen, fehlen den Kommunen die finanziellen und personellen Mittel. Es ist zu befürchten, dass mit dem Ende der Förderung, wenn ressortübergreifendes Arbeiten nicht mehr eingefordert wird, sowohl die verwaltungsinterne wie die auf Öffentlichkeit gerichtete externe Zusammenarbeit in der Intensität zurückgehen. Das langfristige Ziel der Gemeinschaftsinitiative, solche Strukturen (wie z.B. Projektgruppenarbeit für herausragende Projekte oder besondere Stabsstellen) zu erhalten, wird dann verfehlt. Aber es ist gerade dieses Zusammenwirken, das eine Verbesserung von Lebensqualität, Image und Lebendigkeit der Quartiere positiv und effizient unterstützt.
- Einige Modellkommunen überlegen, wie sie das inzwischen bewährte Quartiersmanagement, das eine Art Strukturierungs- und Katalysatorfunktion im Spannungsfeld von Bevölkerung, Stadtaktiven, Stadtpolitik und Stadtverwaltung einnimmt, in den Quartieren solange erhalten können, bis diese Unterstützung nicht mehr gebraucht wird. Das, was durch das Quartiersmanagement in Gang gekommen ist, braucht nach Ansicht der Kommunen unabhängig vom Förderungszeitraum mehr als 3 Jahre, um seine volle Wirksamkeit zu erzielen. Daher werden Überlegungen angestellt, wie diese besondere Aufgabe des Quartiersmanagements evtl. in anderer Formation, mittelfristig gesichert werden könnte. Dabei sind verschiedene Konstruktionen benannt worden, wie z.B.
  - Das Quartiersmanagement könnte bei Wohnungsbaugesellschaften angesiedelt werden, auch wenn mit dieser Lösung das Aufgabenspektrum, gemessen am aktuellen Stand, sicherlich eingeschränkt werden würde.
  - Das Quartiersmanagement könnte in das Aufgabenprogramm der Kommune übernommen werden und nach Erfüllung der Aufgaben im Soziale Stadt Quartier auch in anderen Stadtteilen zum Einsatz kommen, wobei auch fließende Übergänge denkbar sind.

- Die Idee, das Quartiersmanagement auf ehrenamtlicher Basis fortzuführen, würde kommunale und staatliche Haushalte schonen. Erfahrungsgemäß lässt sich aber die Kontinuität und Verbindlichkeit mit Ehrenamtlichen nur bei verlässlicher institutionalisierter Arbeitsstruktur aufrechterhalten.
- Freie Trägerschaften sind im Prinzip attraktiv, in den Modellkommunen wurden die freien Wohlfahrtsverbände aber in der Praxis als äußerst zurückhaltend erlebt.

Dabei sehen die meisten Teilnehmenden das Quartiersmanagement keineswegs als „unendlichen Prozess“ in den Programmgebieten. Sie sehen, dass die Aufgabe des Quartiersmanagements im Aufwertungsprozess schnell wechselt, im Laufe der Zeit an Umfang geringer wird und zur Etablierung von selbsttragenden Strukturen hinstrebt. Die lineare Fortführung des Quartiersmanagements scheint unpassend, außer in „Einwanderungsstadtteilen“, in denen die Arbeit mit immer neuen Bewohner/innen die Regel ist.

- Die grundsätzliche inhaltliche Frage, ob – jenseits der momentanen rechtlichen Situation – eine Förderung nicht-investiver Maßnahmen über den Förderzeitraum der investiven Maßnahmen hinaus politisch gewollt ist, bleibt im Raum stehen. Wird das Soziale Stadt-Programm als Impulsprogramm für konkrete städtebauliche und räumliche Aufwertungsmaßnahmen verstanden, ist eine weitere Förderung nicht-investiver Maßnahmen möglicherweise verzichtbar. Wird es als Impulsgeber auch für die soziale Aufwertung verstanden, liegt eine Verstetigung der diesbezüglichen Maßnahmen nahe
- Der Tatsache, dass die Aufgaben der verschiedenen Ressorts unterschiedlichen Zeithorizonten und Umsetzungsgeschwindigkeiten unterliegen, sollte Rechnung getragen werden. Die bisherige Förderung nicht-investiver Aktivitäten misst sich an Dauer und Notwendigkeit der investiven Maßnahmen, sie sollte sich aber an der gesellschaftlichen Notwendigkeit der nicht-investiven Aufgaben selbst messen.
- Die langfristige Verbesserung in benachteiligten Gebieten setzt die ressortübergreifende Bündelung der Kräfte auf der kommunalen Ebene, aber auch auf der Landesebene voraus.

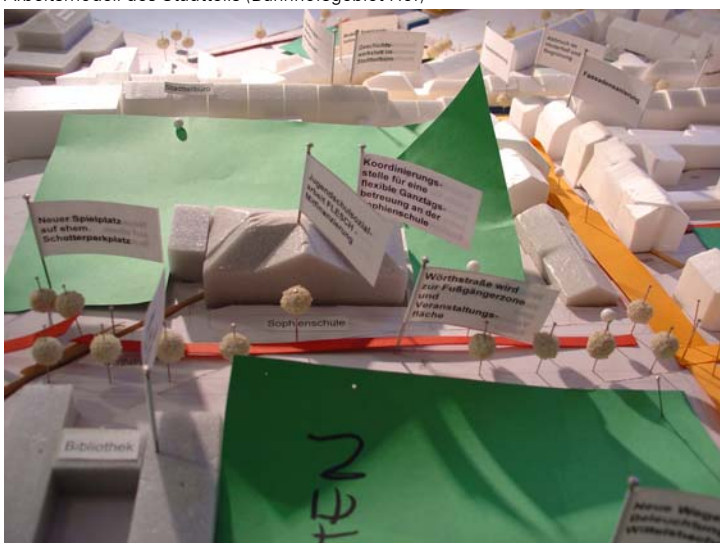
#### 4. Schlussfolgerungen in Thesen

Nach den ausführlichen Darstellungen der Ergebnisse werden besonders für die eiligen Leserinnen und Leser abschließend die wesentlichen Schlussfolgerungen in Thesen gebündelt:

1. Erste Voraussetzung für das Gelingen des Dialogs in einem Soziale Stadt-Projekt ist, dass der **politische und fachliche Wille zum Diskurs** in der Kommune vorhanden und wirksam ist.
2. Die im Programm Soziale Stadt gewünschte diskursive Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerschaft / Stadtaktive) braucht eine ressortübergreifende Beteiligung der Fachbehörden. Ohne „**Beteiligung nach innen**“ verlaufen Beteiligungsaktivitäten nach außen als singuläre unverbundene Ereignisse und ohne Synergieeffekte. Das Programm Soziale Stadt setzt auf eine langfristig wirksame Dialogkultur in der Kommune: das erfordert den Diskurs über alle hierarchischen Stufen und Fachbereiche hinweg, idealerweise in einer interdisziplinär besetzten Lenkungs- und/oder Stadtteilarbeitsgruppe.
3. Damit sich Dialogkultur in der Stadt entwickeln kann, ist ein ausreichend klares Bewusstsein über die **Möglichkeiten und Grenzen von Dialog / Diskurs bei den Verantwortlichen in der Kommune** notwendig. Idealerweise wird dieses Bewusstsein diskursiv erarbeitet. Die knappe Personaldecke in Klein- und Mittelstädten erschwert zwar die Auseinandersetzung mit der Programmphilosophie und die Bedienung der erweiterten Programmvorstellungen. Sinnvoll sind spezielle Beratungs- bzw. Fortbildungsangebote mit Botschaften wie:
  - Soziale Stadt ist kein Zeichen für einen Makel, sondern ein innovativer Ansatz der Stadtentwicklung.
  - Externe Fachleute stören nicht, sie ergänzen das örtliche Kompetenzteam.
  - Nicht-investive Maßnahmen sind gut angelegtes Geld und erhöhen die Lebensqualität in der Stadt.
  - Die Qualitätsstandards der Sozialen Stadt (Integriertes Handlungskonzept, Quartiersmanagement, Projektsteuerung, Prozess-Evaluation) sind hilfreiche Instrumente in der Planungs-Arbeit.
  - Ressortübergreifendes Arbeiten bedarf anfangs neuer Strukturen, bündelt dann die Kräfte und Gelder zum Vorteil aller.
  - Die Einbeziehung der Stadtpolitik schafft Verbindlichkeiten.
  - Bürgerbeteiligungen sind ergänzende Inputs zu Planungsprozessen (Soziales Kapital) und sollten zukünftig stetig genutzt werden.
4. Das Soziale Stadt-Programm greift zu kurz, wenn es nur angewandt wird, um Schmutzedecken zu beseitigen. Es erreicht seine maximale Wirksamkeit, z.B. für eine Umkehr der Abwärtsspirale und die Aufwertung des Gebietes, wenn sich die Kommunen zur **Praktizierung und Integration neuer (diskursiver) Handlungsstrategien** entscheiden können.
5. Zu den neuen Handlungsstrategien gehört besonders in Klein- und Mittelstädten, sich das **nötige Fachwissen** (Vorbereitende Untersuchungen, Projektmanagement, Quartiersmanagement, Evaluation) extern zu organisieren.
6. Unterstützend besonders für Klein- und Mittelstädte wirken sich **qualifizierende Begleitaktivitäten** (bei der Veranlassung von qualitätsvollen vorbereitenden städtebaulichen und sozialräumlichen Untersuchungen und deren Auswertung / Aufbereitung für ein Integriertes Handlungskonzept) der Bezirksregierungen und der Obersten Baubehörde, oder auch Begleitung wie im Modellversuch Diskursive Bürgerbeteiligung aus. Die Kommunen wünschen sich darüber hinaus verstärkt **Möglichkeiten der systematischen, regionalen Vernetzung** für den regelmäßigen Lern- und Informationsaustausch am konkreten Projekt. Außerdem wird eine Art Clearingstelle zu Detailfragen der (komplexen) Antragsstellung gewünscht.

7. Ein geringer Personalstand in kleinen und mittleren Kommunen und Bezirksregierungen sowie die generelle Finanzknappheit vor allem auf kommunaler Ebene wirken sich erschwerend aus. Die typischen **Bearbeitungsschwierigkeiten der Kommunen bei der quartiersbezogenen Projektumsetzung** (z.B. hoher personeller Aufwand zu Beginn des Soziale Stadt-Projektes, Sicherstellung der benötigten vielfältigen Qualifikationen speziell in schlanken Verwaltungen, Kofinanzierung externen Know-hows, vor allem für Projektsteuerung) sollten nach Aussage der Modellkommunen in der Soziale Stadt Diskussion offengelegt, Impulse und Unterstützung für eine konsequente Verbesserung der Situation erarbeitet werden.
8. Es wäre auch erleichternd, wenn **beratende Hilfen bei der Organisation und Implementierung einer angemessenen Projekt-Organisation**, in die alle Beteiligten und Betroffenen einbezogen werden (Lenkungsgruppe, Projektleitung, Projektsteuerung, Quartiersmanagement, Stadtteildialogforen etc.), beansprucht werden können, was im übrigen auch für ein Dialog- und Kommunikationsmanagement gilt.
9. Der Tatsache, dass die **Aufgaben unterschiedlicher Fachdisziplinen und Ressorts unterschiedlichen Zeithorizonten und Geschwindigkeiten** unterliegen, sollte Rechnung getragen werden. Die bisherige Förderung nicht-investiver Aktivitäten nur im Zeitraum der Sanierung berücksichtigt die gesellschaftlichen Bedingungen der nicht-investiven (sozialen) Aufgaben zu wenig, so dass unter Umständen der volkswirtschaftliche Nutzen aus den aktivierten sozialen Ressourcen nicht voll zur Wirkung kommen kann.
10. Die langfristige Verbesserung in benachteiligten Gebieten setzt die **ressortübergreifende Bündelung** der Kräfte auf der kommunalen Ebene, aber auch auf der Landesebene, ggf. auch der Bundesebene voraus.
11. Verstetigung der Erfolge: Problem bei der **Verstetigung sozialer Aufwertungen** sind finanzielle Restriktionen in den Kommunen für eine Weiterführung des Quartiersmanagements und der Bürgerbeteiligungen über die Laufzeit der Soziale Stadt-Projekte hinaus.
12. In vielen Kommunen dominiert die **Erwartung**, durch das Soziale Stadt-Programm eine **günstigere Bevölkerungsmischung** in den Gebieten zu erreichen. Inwieweit diese Erwartung realistisch ist und welche gesamtstädtischen Maßnahmen dafür notwendig sind, sollte für jeden Fall individuell geprüft werden.

Gemeinsam an der Stadt von morgen bauen –  
Arbeitsmodell des Stadtteils (Bahnhofsgelände Hof)



Im Programm Soziale Stadt spielen die Aktivierung und die Beteiligung der Öffentlichkeit eine bedeutende Rolle.

Diskursive Beteiligung wird dabei als eine kontinuierliche Arbeit verstanden, die sich an Bürgerinnen und Bürger, an Stadtaktive und in gleicher Weise an die Stadtverwaltung und die Stadtpolitik wendet.

Professionell gestaltete Beteiligungen sind in der Lage, in einem vielschichtigen Diskurs Potentiale, die sonst brach liegen, zu wecken und zu verstärken.

Diskursive Beteiligung sichert in diesem Sinne gegenüber nicht-diskursiven Vorgehensweisen einen Zugewinn für die Stadtgesellschaft.

## Literatur und Hinweise zum Thema

AGS München, Arbeitsgruppe für Stadtplanung:

Stadterneuerung Neumarkt in der Oberpfalz: Fortschreibung der Sanierungsziele für die westliche Altstadt, Berichte 1 bis 3, München 1999

Akademie für Technikfolgenabschätzung (Hg.):

Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung, Stuttgart 1999

Architektur-Werk-Stadt (AWS):

Städtebauliche Voruntersuchungen Bergsteig, Amberg 2001

Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen und Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2001. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen, Berlin 2001

ARGE ZUKUNFT VORFELD:

Stadterneuerung „Soziale Stadt“. Bericht über Vorbereitende Untersuchungen und Kommunales Handlungskonzept, Neu-Ulm 2002

Bade, Klaus J.:

Ausländer, Aussiedler, Asyl, München 1994

Basis-Institut:

Monitoring-Bericht im Projekt „Soziale Stadt“ Ostend – Neuburg/Donau im Auftrag der Stadt Neuburg an der Donau, überarbeitete Version Februar 2004

Basis-Institut:

Zukunftswerkstatt „Die Soziale Stadt“ Neuburg Ostend – im Auftrag der Stadt Neuburg an der Donau, Mai 2000

Basis-Institut:

Daten zum Stadtteil Ostend, Datenaufbereitung im Rahmen des Projektes Soziale Stadt im Auftrag der Stadt Neuburg an der Donau, Mai 2000

Becker, Heidede; Böhme, Christa; Meyer, Ulrike:

Integriertes Handlungskonzept. Steuerungs- und Koordinierungsinstrument für die soziale Stadtteilentwicklung, in: Soziale Stadt info 6/2001, S. 2-6

Bohm, David:

Der Dialog. Das offene Gespräch am Ende der Diskussion, Stuttgart 2. Aufl. 2000

Brech, Joachim; Vanhuè Laura (Hg):

Migration – Stadt im Wandel, Darmstadt 1997

Bruhns, Kirsten; Mack, Wolfgang (Hg):

Aufwachsen und Lernen in der Sozialen Stadt, Opladen 2001

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.):

Städtebauförderung - historisch gewachsen und zukunftsfähig. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2001

Burgers, Jack; Vranken, Jan; Friedrichs, Jürgen; Hommerich, Carola:

Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm. Beispiele aus neun europäischen Ländern, Opladen 2003

Caesperlein, Gerold; Gliemann, Katrin:

Drehscheibe Borsigplatz. Ein Einwanderungsstadtteil im Spiegel der Lebensgeschichten alteingesessener Bewohner, Dortmund Beiträge zur Raumplanung, Band 114, Dortmund 2003

CAMP (Creative Aktion Melanchthon Platz):

Ein Projekt zur Beteiligung Jugendlicher in der „Sozialen Stadt“. Stadterneuerung Galgenhof / Steinbühl, Nürnberg, Soziale Stadt, Nürnberg 2002

Deutsches Institut für Urbanistik - Difu (Hg.):

Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bundesländer-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt. Bericht der Programmbegleitung, Berlin 2003

Deutsches Institut für Urbanistik - Difu (Hg.):

Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bundesländer-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt“, Berlin 2002

Deutsches Institut für Urbanistik - Difu (Hg.):

Programmunterlagen. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 3, Berlin 2000

Distler, Andreas:

Regional denken – kommunal handeln: Überlegungen zu einer veränderten Strategie der Städtebauförderung, in: bau intern, Heft 1-2, 2002, S. 4 - 7

Distler, Andreas:

Erste Schritte zur „Sozialen Stadt in Bayern“, in: Bundesbaublatt 6/2000a, S. 38-41

Distler, Andreas:

Perspektiven der Städtebauförderung, in: Bayerischer Bürgermeister 10/2000b, S. 396-398

Distler, Andreas:

Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt, in: bau intern 9/1999, S. 164-168

Dornheim, Andreas, und Sylvia Greiffenhagen (Hg.):

Identität und politische Kultur, Stuttgart 2003

Fassmann, Hendrik:

Forschungspraktische Probleme der Evaluation von Programmen im Bereich der Rehabilitation, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Jg. 24/2001, S. 133 - 149

Fischer, Corinna, Malte Schophaus, Matthias Trénel und Annette Wallentin:

Die Kunst, sich nicht über den Runden Tisch ziehen zu lassen, Ein Leitfaden für BürgerInneninitiativen in Beteiligungsverfahren, Bonn 2003

Fries, Sven:

Zur Evaluation des Programms Soziale Stadt. Vorstellung einer auf sechs Jahre angelegten Untersuchung im Programmgebiet Pliensauvorstadt/Esslingen. Vortrag gehalten auf der Tagung „Praxis ohne Theorie“ des Arbeitskreises Lokale Politikforschung und des Instituts für Sozialforschung und Sozialplanung IfSS Stuttgart/Nürnberg, Stuttgart 8./9. Mai 2003

Gliemann, Katrin, Christine Grüger und Ingegerd Schäuble:

Sozialraumanalyse Neumarkt/OPf., München 2003

Greiffenhagen, Sylvia: Am eigenen Zopf aus dem Sumpf? Partizipation als ambivalente Entwicklungsstrategie. Beobachtungen im benachteiligten Stadtteil. In: Maier, Konrad; Michelsen, Gerd (Hg.): Nachhaltige Stadtentwicklung – eine Herausforderung für Umweltkommunikation und Soziale Arbeit, Freiburg 2004 (in Druck)

Greiffenhagen, Sylvia und Katja Neller (Hg.):

Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die Soziale Stadt, Wiesbaden 2005

Grüger, Christine und Ingegerd Schäuble:

Ein differenzierender Blick auf die Bürgermitwirkung in Programmgebieten der Sozialen Stadt, in: Maier, Konrad, und Herbert Messmer (Hg.): Soziale Kommunalpolitik für lebenswerte Wohnquartiere. Beiträge zu Wohnungspolitik, Bürgerbeteiligung, Quartiersmanagement und Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit, Freiburg 2004

Grüger, Christine und Ingegerd Schäuble:

Das Programm Soziale Stadt: komplexe Aufgabenbewältigung für Klein- und Mittelstädte. Ein Erfahrungsbericht, in: Greiffenhagen, Sylvia, und Katja Neller (Hg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Die Soziale Stadt, Wiesbaden 2005

Grüger, Christine, und Ingegerd Schäuble:

Voraussetzung erfolgreicher Planungskommunikation: Das Selbstverständnis von Raumplanung, Politik und Stadtgesellschaft in Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsprozessen, in: bau intern, 1 –2, 2002, S. 13-16

Grüger, Christine, und Ingegerd Schäuble:

Vom Masterplan zum Planungsdialog. Die wechselvolle Geschichte des „Solar Quarter Unterer Wöhrd“ in Regensburg, in: RaumPlanung, 95, April 2001, S. 87-92

Hannemann, Christine:

Die Herausbildung räumlicher Differenzierungen – Kleinstädte in der Stadtforschung, in: Löw, Martina (Hg.): Differenzierung des Städtischen, Opladen 2002: S. 265-278;

Häußermann, Hartmut; Oswald, Ingrid (Hg.):

Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan Sonderheft 17 /1997

Häußermann, Hartmut; Oswald, Ingrid:

Zuwanderung und Stadtentwicklung, in: dies. (Hg.): Zuwanderung und Stadtentwicklung, Leviathan-Sonderheft Nr. 17, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 9-29

Herbermann, Marc; Petram, Wolfgang:

Was man mit kommunalen Datenbeständen anfangen kann. Das Projekt HEGISS-Planungsdaten, in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SuB), 27. Jg., Heft 3, S. 323–336

- Hinte, Wolfgang; Lüttringhaus, Maria; Oelschlägel, Dieter:  
Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit, Münster 2001
- Holl, Christian (Hg.):  
Soziale Stadt. Ein politisches Programm in der Diskussion, München 2002
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW:  
Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, 2. Aufl., Dortmund 2001
- ISPLAN (Institut für Soziale Planungen und Analysen):  
Integriertes Handlungskonzept. Ziele Maßnahmenkatalog, Prioritätenbewertung, Kosten-Nutzen-Analysen, Zeitplanung und Organisation, Dritte Fassung der Planungsgrundlagen erstellt im Auftrag der Stadtbau Amberg GmbH, Neubiberg 2003
- ISPLAN (Institut für Soziale Planungen und Analysen):  
Integriertes Handlungskonzept. Ziele Maßnahmenkatalog, Prioritätenbewertung, Kosten-Nutzen-Analysen, Zeitplanung und Organisation, Erste Fassung der Planungsgrundlagen erstellt im Auftrag der Stadtbau Amberg GmbH Neubiberg 2001
- ISPLAN (Institut für Soziale Planungen und Analysen):  
Projekt Soziale Stadt. Das Viertel am Bergsteig in der Stadt Amberg. Untersuchung der Struktur, der Zufriedenheit und der Wünsche der Bewohner durch mündliche Interviews und vergleichende Mehrebenenanalysen. Resultate einer empirischen Analyse erstellt im Auftrag der Stadtbau Amberg GmbH, Neubiberg 2000
- Kaplan, Andreas, Pamela Dorsch und Ingo Siebert:  
Sozialräumliche Segregation in der Stadt, München 2002
- Kinderbeauftragte der Landeshauptstadt München (Hg.):  
Auf die Perspektive kommt es an! Münchner Kinder mischen mit. Der Einsatz des Kinder-Aktions-Koffers in Milbertshofen (2002), Der Einsatz des Kinder-Aktions-Koffer in Ramersdorf (2003)
- Kromrey, Helmut:  
Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis,  
in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Jg. 24/2001, S.105-131
- Kronauer, Martin:  
Armut, Ausgrenzung, Unterklasse, in: Hartmut Häußermann (Hg.): Großstadt. Soziologische Stichworte, Opladen 2000, S. 13-27
- Langfeld, Gabriele; Wezel, Hannes; Wolf, Guido (Hg.):  
Bürgergesellschaft Konkret. Initiativen und Erfahrungen in Nürtingen, Gütersloh 2001
- Ley, Astrid; Weitz, Ludwig (Hg.):  
Praxis Bürgerbeteiligung, Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, Nr. 30, Bonn 2003
- Löw, Martina (Hg.):  
Differenzierung des Städtischen, Opladen 2002
- Lüttringhaus, Maria; Richers, Hille (Hg.):  
Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, Nr. 29, Bonn 2003
- Lüttringhaus, Maria:  
Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdener Äußeren Neustadt, Bonn 2000
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.):  
Soziale Stadt – Wege zu einer intakten Nachbarschaft, Arbeitsblatt Nr. 3, München 2000
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.):  
Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt. Integrierbare Förderprogramme, Arbeitsblatt Nr. 5, München 2002
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.):  
Das Programm Soziale Stadt in Bayern. Bericht der Begleitforschung über die Anfangsphase des Programms, Städtebauförderung in Bayern, Materialien 1, München 2002
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hg.):  
Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt in Bayern. Wege zu Integriertem Handeln. Empfehlungen zur Programmdurchführung, Städtebauförderung in Bayern, Materialien 2, München 2003
- PLANWERK und SIPOS:  
Stadt Landshut Sanierung Nikola. Ergänzende Untersuchungen zu den Vorbereitenden Untersuchungen – Themen Wirtschaft & Soziales im Rahmen des Bund-Länder-Programms  
„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Kurzfassung, Nürnberg März 2002
- Pröhl, Marga; Sinning, Heidi; Nährlich, Stefan (Hg.):  
Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland – Anforderungen und Qualitätsbausteine. Band 3: Ergebnisse und Perspektiven des Netzwerkes CIVITAS, Gütersloh 2002
- Programmbegleitung vor Ort-Teams (Hg.):  
Soziale Stadtteilentwicklung geht alle an. Das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt: Folgerungen für die Weiterentwicklung aus den Erfahrungen der Programmbegleitung vor Ort in den 16 Modellgebieten. Gemeinsames Resümee-Papier. In: Soziale Stadt info 10, S. 25-27
- Reinert, Adrian:  
Vernetzung in der Bürgergesellschaft, in: Projektarbeit 1/2004, S. 71-76
- Riege, Marlo; Schubert, Herbert (Hg.):  
Sozialraumanalyse. Grundlagen – Methoden – Praxis, Opladen 2002
- Schönwandt, Walter L.:  
Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung, Stuttgart 2002
- Selle, Klaus:  
Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund 2000
- SRL, Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung: Positionspapier „Soziale Stadt“, Februar 2004
- Stadt Augsburg:  
Soziale Stadt Oberhausen-Nord. Projektdokumentation 2003, Augsburg 2003
- Stadt Augsburg:  
Soziale Stadt Oberhausen-Nord. Projektdokumentation 2002, Augsburg 2002
- Stadt Augsburg:  
Integrierte Stadtteilentwicklung Oberhausen-Nord. Feinuntersuchung im Bereich des Quartiersplatzes / Weidenau-Süd, Augsburg 2002
- Stadtplanungsamt Augsburg, Städtebau + Projektmanagement Dürsch:  
Integrierte Stadtteilentwicklung Oberhausen-Nord. Mai 2001
- Stadt Landshut, Baureferat:  
Soziale Stadt / Sanierung Nikola, 1. Halbjahr 2000, VII / 2000
- Stadt Landshut, Baureferat:  
Soziale Stadt / Sanierung Nikola, Zwischenbericht 2. Halbjahr 2000, XII / 2000
- Stadt Landshut, Baureferat:  
Soziale Stadt / Sanierung Nikola, Zwischenbericht 1. Halbjahr 2001, VII / 2001
- Stadt Landshut, Baureferat:  
Soziale Stadt / Sanierung Nikola, 2. Halbjahresbericht 2001 „Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft“, III/2002
- Stadt Landshut und die Gutachter Helmut Gebhard, B. Lamdracht:  
Vorbereitende Untersuchungen zur Sanierung des Stadtteils Nikola, Landshut 1996
- Stadt Neuburg an der Donau:  
Die Soziale Stadt Neuburg – Ostend, Integriertes Handlungskonzept (Entwurf), Neuburg a.d. Donau 2001
- Stadt Neumarkt in der Oberpfalz, Stadtbauamt (Hg.):  
Stadt Neumarkt in der Oberpfalz – 25 Jahre Altstadtansanierung, Städtebauförderung in der Oberpfalz, Neumarkt i. d. Oberpfalz 2002
- Stadtteilbüro Kempten-Thingers:  
„In Thingers“, Stadtteilzeitung Nr. 1 (Juni 2002), Nr. 2 (November 2002), Nr. 3 (März 2003)
- von Kietzell, Dieter:  
Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement: Beide Dienste sind notwendig für die Entwicklung der Sozialen Stadt,  
in: Jahrbuch Stadterneuerung, Hg.: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen zusammen mit dem Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin 2001, S. 168 ff
- Walther, Uwe-Jens (Hg.):  
Soziale Stadt - Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt, Opladen 2002

## Impressum

Herausgeber

Oberste Baubehörde im  
Bayerischen Staatsministerium des Innern  
Franz-Josef-Strauß-Ring 4  
80539 München

Redaktion  
Karin Sandeck  
Ulrich Hach

Bearbeitung  
Schäuble Institut für Sozialforschung, München  
Ingegerd Schäuble  
Christine Grüger

Der Bericht gibt die Erkenntnisse, Einschätzungen und Empfehlungen der Begleitforschung wieder und stellt nicht notwendig die Erfahrungen oder die Meinung der Obersten Baubehörde dar.

Der Bericht und weitere Informationen zur Städtebauförderung und zur ‚Sozialen Stadt in Bayern‘ stehen im Internet zur Verfügung unter [www.innenministerium.bayern.de](http://www.innenministerium.bayern.de) und [www.staedtebaufoerderung.bayern.de](http://www.staedtebaufoerderung.bayern.de)

Die Fotos und die zugehörigen Bildrechte wurden der Obersten Baubehörde dankenswerterweise von den Kommunen und Projektbeteiligten zur Verfügung gestellt.

Gestaltung/Satz  
Oberste Baubehörde, München  
Titelblatt nach  
Atelier Bernd Kuchenbeiser, München

Die Veröffentlichungs- und Verwertungsrechte liegen beim Herausgeber.

München 2005