

HAMBURGISCHES STADTTEILENTWICKLUNGSPROGRAMM — ZWISCHENEVALUATION

Hans-Norbert Mayer

**Hamburgisches
Stadtteilentwicklungsprogramm**
–
**Zwischenevaluation 2003
in acht Quartieren**

Ein Gutachten der
Arbeitsgruppe Stadtforschung
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

im Auftrag der
Freien und Hansestadt Hamburg
Behörde für Bau und Verkehr

Hamburg, Februar 2004

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Gebietsdefinition	8
Quartiersentwicklungskonzepte	11
Projekte	24
Fachressorts und Finanzierung	43
Wohnungsunternehmen	55
Beteiligung und Aktivierung	60
Effekte in den Programmgebieten	70
Verstetigung	77
Quartiersentwickler	84
Programmsteuerung und -durchführung	88

Einleitung

Das Programm

Das Hamburgische Stadtteilentwicklungsprogramm steht in einer bis in die siebziger Jahre zurückreichenden Tradition von landeseigenen Stadterneuerungsprogrammen. Zum einen zeigte sich schon früh ein Bedarf an neuen flexiblen Verfahren zur Förderung von Instandsetzung und Modernisierung in Quartieren, für die eine förmliche Festlegung als Sanierungsgebiet nicht in Frage kam bzw. aufgrund größeren zusammenhängenden Grundbesitzes auch nicht nötig war. Zum anderen verschob sich schon seit den achtziger Jahren die Aufgabenstellung, indem die großen Wohnsiedlungen der Nachkriegszeit ins Blickfeld der Stadterneuerung gerieten. Deren Probleme waren mit Sanierung allein nicht zu beheben, weil sie von der Struktur der Stadtteile und der zunehmenden sozialräumlichen Polarisierung in der Stadt herrührten.

1990 wurde mit dem Revitalisierungsprogramm ein paralleles Instrumentarium für die Stadterneuerung in Hamburg neben dem besonderen Städtebaurecht geschaffen, das insbesondere in Großsiedlungen Anwendung fand. Das Förderprogramm stützte sich auf eine Zusammenarbeit mit den Wohnungsunternehmen und war mit Beteiligungsprozessen vor Ort verbunden. Der Schwerpunkt lag allerdings noch auf baulichen Nachbesserungen. Zusätzlich wurde 1994 mit dem Armutsbekämpfungsprogramm ein befristetes Modellvorhaben aufgelegt, das in Pilotgebieten neue Projekte initiierte. Hier standen soziale Ziele, vor allem Arbeit und Beschäftigung, im Mittelpunkt. Außerdem wurden neue Formen der Behördenzusammenarbeit und des Stadtteilmanagements erprobt.

In die Konzeption des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms von 1998 sind die Erfahrungen mit den Instrumenten aus den Vorläuferprogrammen eingeflossen. Als neue obligatorische Elemente wurden eingeführt: die Beauftragung von Quartiersentwicklern, die Einrichtung von Stadtteilbüros, die Erarbeitung von integrierten Quartiersentwicklungskonzepten und die

Bereitstellung eines Verfügungsfonds'. Verstärkt werden sollte das koordinierte Handeln aller Fachbehörden auf Quartiersebene, einen größeren Stellenwert sollten die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger über die Stadtteilbeiräte und die Aktivierung der Quartiersbevölkerung gewinnen.

Programmstrategie

Das strategische Konzept des Programms lässt sich durch folgende Merkmale kennzeichnen:

Präventiver Charakter. Das Programm zielt in erster Linie auf die großen Wohngebiete der äußeren Stadt, die in den sechziger und siebziger Jahren entstanden sind. Es reagiert auf den Prozess der Konzentration von benachteiligenden Faktoren, der seit Jahren in diesen Siedlungen stattgefunden hatte. Präventiv ist das Programm insofern als ein weiteres 'Abrutschen' der Stadtteile im Verhältnis zur Gesamtstadt verhindert werden soll. Es will dazu beitragen, dass aus Quartieren, die eine signifikante Konzentration bestimmter Sozialdaten aufweisen, keine "sozialen Brennpunkte" entstehen, dass sozial "benachteiligte Gebiete" keine "benachteiligende Gebiete" bleiben. Ziel ist die Verbesserung der Lebensqualität in diesen Wohngebieten, ihre soziale Stabilisierung und die Förderung ihrer internen Kräfte, damit sie unabhängig von weiteren besonderen Interventionen werden. Denn je weiter die Abwärtsbewegung bereits fortgeschritten ist, desto länger dauert es, die Quartiere wieder aufwärts zu bringen. [→ Kapitel 'Effekte in den Programmgebieten']

Fachliche Querschnittsorientierung. Das Programm strebt Veränderungen der materiellen Standortfaktoren wie Wohnbedingungen, äußere Erscheinungsformen oder infrastrukturelle Ausstattung an, aber genauso wichtig ist die Veränderung der weichen Standortfaktoren wie Qualifikationen, Netzwerke, Verhaltensweisen, Image oder Selbstorganisationsstrukturen. Gleichberechtigt neben den baulich-städtebaulichen Aufgaben stehen sozial-, beschäftigungs-, bildungs-

oder kulturpolitische Aufgaben. Bauliche Projekte sollen nicht mehr im Vordergrund stehen, Projekte mit sozialen Zielsetzungen gewinnen an Bedeutung, besser noch sind Querschnittsprojekte. Stadterneuerung in diesem Sinne ist also mehr als nur objektbezogene Sanierung, aber auch mehr als nur zielgruppenbezogene Sozialpolitik. Was bleibt, ist der Widerspruch, dass dem Programm nur investive Mittel zur Verfügung stehen, obwohl es auch auf weiche Strukturen abzielt. [→ Kapitel 'Fachressorts und Finanzierung']

Quartiersbezogener Ansatz. Die Ebene, auf der die fachübergreifende Strategie integriert bearbeitet werden kann, ist das Quartier. Als Quartier wird eine räumlich und sozial zusammenhängende Einheit neu abgegrenzt, die geeignet scheint, das Programm dort wirksam zur Anwendung zu bringen [→ Kapitel 'Gebietsdefinition']. Für dieses Gebiet und seine Individualität wird ein integriertes Handlungskonzept entworfen, das eine spezifische Entwicklungsperspektive bietet [→ Kapitel 'Quartiersentwicklungskonzepte']. Strategisch handelt es sich um eine Intervention, die auf punktuelle Impulse setzt, um eine Entwicklung in Gang zu bringen, sie arbeitet mit vielen einzelnen Maßnahmen auf verschiedenen Handlungsfeldern, deren gemeinsamer Bezugspunkt das Quartier bleibt [→ Kapitel 'Projekte']. Das Neue an diesem politischen Ansatz besteht darin, dass nicht ein neues Spartenprogramm aufgelegt worden ist, sondern dass gesamtstädtische Probleme aus sozialräumlichem Blickwinkel wahrgenommen werden und quartiersorientierte Stadterneuerung nun unter Einbeziehung aller Handlungsfelder und Fachpolitiken betrieben werden soll. Die Gefahr, die in einem Quartiersansatz steckt, ist, dass auf Dauer nur einzelne Problemgebiete isoliert behandelt werden und die Stadtteilentwicklung an Bedeutung für die Stadtentwicklungspolitik verliert.

Mobilisierung administrativer Kräfte. Das Stadtteilentwicklungsprogramm setzt eine Konzentration von öffentlichen Ressourcen auf die ausgewählten Quartiere voraus. Es soll in den Programmgebieten von Verwaltungsseite mehr unternommen werden als Reparaturen und die Erfüllung der Pflichtaufgaben. Das bedeutet zunächst im Sinne der Querschnittsorientierung ein

Zusammenführen der Handlungsansätze vieler verschiedener Fachpolitiken für das Ziel der Quartiersentwicklung, was in der Konsequenz auch erforderlich macht, neue Formen der ressortübergreifenden Zusammenarbeit zu praktizieren. [→ Kapitel 'Programmsteuerung und -durchführung']. Von der Mobilisierung administrativer Kräfte verspricht man sich außerdem eine Unterstützung des Stadtteilentwicklungsprogramms durch Auseinandersetzung mit dessen sozialräumlichem Ansatz, Beschleunigung von Vorgängen, Engagement einzelner Mitarbeiter oder interne Umorganisation. Das wichtigste Ziel der Mobilisierung auf Verwaltungsseite ist jedoch eine Bündelung der Mittel aus den Fachhaushalten. Die Behörden sind angehalten, Prioritäten ihrer Fachprogramme in den Quartieren zu setzen, um eine Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen, nicht zuletzt hinsichtlich der nicht-investiven Folgekosten, sicherzustellen. [→ Kapitel 'Fachressorts und Finanzierung']. Die grundsätzliche Ambivalenz einer Strategie der räumlichen Konzentration öffentlicher Ressourcen liegt allerdings immer darin, dass einige wenige Gebiete privilegiert gefördert werden, während es gleichzeitig auch andere benachteiligte Stadtteile mit ähnlichen Problemlagen gibt, die in ihrer Entwicklung zurückzufallen drohen.

Mobilisierung endogener Kräfte. Indem durch die verstärkten öffentlichen Anstrengungen punktuelle Impulse gesetzt werden, sollen die lokalen Potenziale aktiviert und in den Quartiersentwicklungsprozess einbezogen werden. Das gilt für privat-wirtschaftliche Akteure, die eigene Maßnahmen durchführen, die der Quartiersentwicklung dienen, und Investitionsmittel beisteuern [→ Kapitel 'Wohnungsunternehmen']. Es gilt für örtliche Einrichtungen oder Organisationen und für professionell im Gebiet Tätige, die als Träger von Projekten gewonnen werden können und die Know-how, Arbeitskraft oder Flächenressourcen einbringen können. Und es richtet sich an die Bewohner des Stadtteils, an deren Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement und zur Mitwirkung und Mitbestimmung bei den Diskussions- und Entscheidungsprozessen. [→ Kapitel 'Beteiligung und Aktivierung']. Die Selbsthilfemöglichkeiten des Quartiers sollen also ausgeschöpft werden, aber nicht nur durch die Addition von solchen neuen Aktivitäten, sondern mehr noch durch ihre

Vernetzung, durch das Zusammenführen verschiedener Personen und Institutionen, verschiedener Interessen und Sichtweisen. Aus der Zusammenarbeit der Aktiven vor Ort sollen sich selbsttragende Organisationsstrukturen herausbilden.

Zeitliche Befristung. Das Statteilentwicklungsprogramm stellt für sieben Jahre einen Förderrahmen für die ausgewählten Quartiere zur Verfügung. Diese begrenzte Laufzeit ist von Anfang an festgelegt. Dahinter steht der strategische Grundgedanke, dass mit einer befristeten Konzentration öffentlichen Engagements mehr zu bewirken ist als mit einer dauerhaften Subventionierung auf niedrigerem Niveau. Das Zeitfenster, in dem viele verschiedene öffentliche und private Projekte gleichzeitig stattfinden, soll Synergieeffekte erzeugen, mit denen die Bedingungen im Quartier so nachhaltig verändert werden, dass eine weitere Intervention nicht mehr erforderlich ist. Ob in einem solchen Zeitraum tatsächlich in jedem Programmgebiet eine selbsttragende Entwicklung auf den Weg gebracht werden kann, bleibt allerdings offen. Einer solchen Strategie ist das Problem immanent, Qualitäten, die nur unter Sonderbedingungen entstehen konnten, unter Normalbedingungen zu erhalten [→ Kapitel 'Verstetigung'].

Kooperative Steuerung. Das Programm organisiert Prozesse zur Anregung und Koordination der verstärkten Aktivitäten auf Verwaltungsebene und auf lokaler Ebene. Es sind notwendigerweise Prozesse mit offenem Ausgang. Das Programm gibt Regeln vor, aber keine Ergebnisse. Öffentliche und private Akteure werden gleichberechtigt in die Zielentwicklung und die Planung der Projekte einbezogen. Von ihrer Kooperation, von der Bündelung ihrer Vorstellungen und Ressourcen hängt ab, was sich in den Quartieren bewirken lässt. Das erfordert weniger Regulation von oben, dafür mehr informelle Steuerungsverfahren wie Runde Tische, Beteiligungsverfahren, Konsensentscheidungen, Personenkontakte, Überzeugungsarbeit oder Verhandlungen. Diese neue Art staatlichen Handelns verspricht, sich über kooperative Prozesse den Zielen des Programms besser annähern zu können und die öffentlichen Mittel effizienter einzusetzen.

Sonderorganisation. Als Konsequenz aus dieser anderen Form die Entwicklung eines Quartiers politisch zu steuern wird es erforderlich, eigene Organisationsstrukturen für das Programm zu schaffen. So macht es Sinn, die zentrale Rolle des Koordinators und Motors der kooperativen Prozesse aus der Verwaltung auszugliedern und vor Ort anzusiedeln. Die separate Organisation des Stadtteilmanagements wird in die Hände eines intermediären Akteurs gelegt, der zwischen lokaler und Bezirks- bzw. Landesebene, zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Sphäre arbeitet [→ Kapitel 'Quartiersentwickler']. Es werden neue Gremien für die Beteiligungsprozesse eingerichtet, denen partiell Entscheidungskompetenzen übertragen werden. Es entstehen informelle Netzwerke und selbstorganisierte Strukturen, die die Quartiersentwicklungsplanung begleiten, aber auch nach dem Ende des Förderzeitraums weiterbestehen können. Und auch auf der Ebene der Bezirksämter und Fachbehörden werden neue Koordinationsgremien gebildet und findet teilweise eine programmbezogene Umorganisation statt [→ Kapitel 'Programmsteuerung und -durchführung'].

Die Quartiere

Die Quartiere, an denen die Umsetzung des Programms für die Zwischenevaluation untersucht wird, sind nicht alle Stadterneuerungsgebiete, die in Hamburg heute außerhalb der förmlich festgelegten Sanierung gefördert werden, sondern nur diejenigen acht Quartiere, die erst im Jahr 1999, also nach der Verabschiedung des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms, neu in das Programm aufgenommen wurden. Die beauftragten Quartiersentwickler nahmen ihre Arbeit in diesen Gebieten überwiegend zwischen Ende 1999 und Anfang 2000 auf, so dass der Quartiersentwicklungsprozess zum Zeitpunkt der Untersuchung im Frühjahr/Sommer 2003 bereits drei bis dreieinhalb Jahre gelaufen war, was in etwa der Hälfte des Förderzeitraums entspricht. Es handelt sich um die folgenden Programmgebiete:

EINLEITUNG

Bezirk Hamburg Nord:	
Dehnhaiide (Barmbek-Süd)	ca. 2.900 E.
Bezirk Altona:	
Lurup	ca. 11.400 E.
Osdorfer Born	ca. 12.800 E.
Bezirk Eimsbüttel:	
Lenssiedlung	ca. 3.000 E.
Linse (Stellingen-Süd)	ca. 3.100 E.
Schnelsen-Süd	ca. 2.800 E.
Bezirk Bergedorf:	
Lohbrügge-Nord	ca. 7.500 E.
Bezirk Hamburg Mitte:	
Horner Geest	ca. 13.400 E.

Die Quartiere entstanden zwischen Ende der fünfziger Jahre bis Anfang der siebziger Jahre zur Deckung des Bedarfs in der Wohnungsversorgung am Ende der Nachkriegszeit und nach der großen Sturmflut. Gebaut wurden Großsiedlungen, monostrukturiert als reine Wohngebiete mit ausschließlich sozialem Mietwohnungsbau und erstellt aus einem Guss von wenigen großen Wohnungsunternehmen (nur das Quartier Dehnhaiide ist nicht als Großsiedlung zu charakterisieren). Mehrheitlich sind die Quartiere nahe der Stadtgrenze angesiedelt, die anderen liegen etwas näher in Richtung Zentrum. Einige sind lagebedingt zusätzlich isoliert durch Barrieren wie Bahnlinien oder Autobahnen. Städtebaulich geprägt sind die meisten Programmgebiete durch Geschosswohnungsbau mit bis zu fünf Geschossen in Zeilenbauweise, teilweise ergänzt durch punktförmige Wohnhochhausbebauung; zwei Quartiere sind überwiegend durch Hochhausbebauung bestimmt. Die soziale Situation in diesen Siedlungen hat sich jedoch seit den achtziger Jahren gravierend verändert. Es setzte ein Kreislauf ein, in dem besser Verdienende zunehmend aus diesen Gebieten fortzogen, Bezieher von Transferleistungen und andere Bevölkerungsgruppen, die auf dem Wohnungsmarkt weniger Chancen haben, verstärkt zuzogen. Diese Entwicklung hatte vor allem zwei Hintergründe.

Auf der einen Seite führte der ökonomische Strukturwandel zu größerer sozialer Ungleichheit in den Städten. Während die Einkommen von Teilen der Bevölkerung stiegen, nahmen Arbeitslosigkeit und Verarmung in einem anderen Teil zu. Der soziale Wohnungsbau, ursprünglich für breite Schichten der Gesellschaft gedacht und nutzbar, wurde immer mehr zu einem Wohnungsbestand speziell zur Versorgung des ärmeren Teils der Bevölkerung, darunter nicht zuletzt auch Migranten. Das schlug sich in diesen Quartieren, in denen sich die Wohnungen mit Belegrechten konzentrierten, unmittelbar in der Veränderung der sozialen Zusammensetzung der Bewohnerschaft nieder. Verstärkt wurde dieser Segregationsprozess in der Vergangenheit noch durch die Förderbedingungen, etwa die Fehlbelegungsabgabe, und durch die Belegungspraxis der Wohnungsämter, die wenig Rücksicht auf vorhandene Strukturen und Hausgemeinschaften nahm. Auf der anderen Seite verloren die Gebiete selbst zunehmend an Attraktivität als Wohnstandort. Das betraf die ungünstige Lage, die hochverdichteten städtebaulichen Strukturen, das fehlende Zentrum, die schwache Versorgungsinfrastruktur oder die geringen sozio-kulturellen Angebote in solchen Großsiedlungen. Hinzu kamen Defizite im Wohnumfeld, ein unwirtliches äußeres Erscheinungsbild, schlechte Wohnungsqualitäten oder bauliche Mängel als Folge einer lange vernachlässigten Bestandspflege.

Die Konzentration von sozial Benachteiligten erhöhte auch die Spannungen unter den Bewohnern. Man spricht in diesem Zusammenhang von "überforderten Nachbarschaften". Im Unterschied zu Altbauquartieren, die eine ähnliche Sozialstruktur aufweisen können, werden Probleme im Zusammenleben in den monostrukturierten Siedlungen anscheinend anders wahrgenommen und die Lösungskapazitäten für Konflikte sind hier offensichtlich geringer. Die Abwärtsspirale führt außerdem zu einem Ansehensverlust der Gebiete, sowohl in der Wahrnehmung der Bewohner als auch in den Augen der Stadtöffentlichkeit. Einige der Quartiere sind mit einem explizit negativen Image belastet. Typisch für diese Art von Quartieren ist also eine Überlagerung von Benachteiligungen: Einkommensarmut und unterdurchschnittliches Bildungs- und Qualifikationsniveau gehen einher mit mehreren objektiven Standort-

defiziten. Für die Chancen der einzelnen Bewohner kann das Leben in einem solchen benachteiligten Gebiet eine noch zusätzlich benachteiligende Wirkung haben.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die acht Programmgebiete durchaus in ihren spezifischen Problemkonstellationen wie in ihren besonderen Potenzialen. Verglichen miteinander sind sie verschieden stark mit benachteiligenden Faktoren belastet. Außerdem ist in jedem Quartier ein eigenes "soziales Milieu" entstanden, was sich im Selbstorganisationsgrad, in den sozialen Netzen, in der Art der Konfliktaustragung oder in der politischen Artikulationsfähigkeit der Quartiersbevölkerung widerspiegelt. Ziele und Verfahren des Stadtteilentwicklungsprogramms müssen deshalb offen und flexibel genug sein, um der Individualität der einzelnen Gebiete im Prozess der Quartiersentwicklung gerecht zu werden.

Die Untersuchung

Der Auftrag

Bereits in der Programmdrucksache von 1998 sind Evaluierungen vorgesehen, die "der fortlaufenden Zielkorrektur, dem Erkennen von Fortschreibungsbedarfen und der Steuerung des Umsetzungsprozesses" dienen sollen. Durch eine Zwischenevaluation der Verfahren in den acht Gebieten, die 1999 in das Hamburgische Stadtteilentwicklungsprogramm aufgenommen wurden, sollen die bisherigen Erfahrungen mit dem Programm erfasst und bewertet werden. Ziel ist es, die grundsätzlichen Handlungsmöglichkeiten des Programms und sinnvolle Handlungsschwerpunkte für Hamburg auszuloten. Als Ergebnis der Evaluation werden auch Handlungsempfehlungen für die Fortführung der untersuchten Verfahren und die Weiterentwicklung des Programms erwartet.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der in der Ausschreibung enthaltenen Evaluierungsfragen beziehen sich zum einen auf Ablauf und Resultate der durchgeführten Planungsprozesse, dabei insbesondere auf die Bündelung von Ressourcen, fachpolitische Rahmenbedingungen, das koordinierte Handeln der Fachbehörden, die angemessene Beteiligung von Bewohnern und lokalen

Akteuren sowie die Förderung von eigenverantwortlichem Handeln und Selbsthilfe auf lokaler Ebene. Zum zweiten geht es um Bedeutung und Qualität der Quartiersentwicklungskonzepte, insbesondere um ihre tatsächliche Nutzung als Instrument für den Entwicklungsprozess, ihre Funktion für Kommunikation und Transparenz, Quartiersbezug und Angemessenheit der aufgestellten Ziele, Realisierbarkeit und Zusammenhang der aufgeführten Projekte sowie die Einbeziehung von Bewohnern und lokalen Akteuren. Zum dritten wird nach den Auswirkungen der Planungen in den Gebieten gefragt, vor allem nach bereits sichtbaren positiven Effekten, neuen Ansätzen des Zusammenlebens sowie der Wahrnehmung und Bewertung der Entwicklungen vor Ort.

Die Aufgabenstellung

Auf einen kurzen Nenner gebracht lautet die Fragestellung dieser Zwischenevaluation: Inwieweit konnten die Ziele und Ansprüche des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms bisher in diesen acht Quartieren umgesetzt werden und inwieweit waren sie umsetzbar?

Ziele und Ansprüche des Programms gibt es in zwei Dimensionen. In erster Linie geht es natürlich um bauliche und soziale Veränderungen in den Quartieren: das sind alle Ziele der Aufwertung, Verbesserung und Stabilisierung der Lebensverhältnisse in den benachteiligten Gebieten. Gleichzeitig geht es aber auch um Veränderungen im Verwaltungshandeln bei der Steuerung der staatlichen Intervention: das betrifft Ziele wie ressortübergreifende Zusammenarbeit, Ressourcenbündelung, öffentlich-private Kooperation und Bürgermitwirkung.

Umsetzung und Umsetzbarkeit beider Zieldimensionen können unter drei verschiedenen Blickwinkeln untersucht werden. Erstens: Inwieweit waren die Ziele mit den vorhandenen Instrumenten und Möglichkeiten des Programms effektiv zu erreichen? Zweitens: Inwieweit waren die Verfahren und Organisationsformen geeignet, die Prozesse der Umsetzung effizient zu gestalten? Drittens: Inwieweit sind bereits signifikante Wirkungen im Sinne der Ziele und Ansprüche festzustellen?

Die Untersuchung der Umsetzung/Umsetzbarkeit der Ziele und Ansprüche bezieht sich auf die acht Programmgebiete und auf das Stadtteilentwicklungsprogramm als Ganzes. Hauptaufgabe ist jedoch die Evaluierung des Programms. Eine quartiersbezogene Evaluation, d.h. eine Bewertung der Gebietsentwicklung und der Verfahrenselemente jedes einzelnen Quartiers, ist nicht Bestandteil dieser Arbeit. Die acht Quartiersentwicklungen bilden vielmehr als exemplarische Fälle in diesem Zusammenhang die empirische Basis, an der die Programmumsetzung vergleichend analysiert werden kann.

Die Methodik

Sekundäranalyse fallbezogener Unterlagen. Für die Untersuchung herangezogen wurden in erster Linie alle Quartierentwicklungskonzepte der acht Programmgebiete sowie deren Fortschreibungen und Zwischenberichte, diverse Dokumentationen zu einzelnen Projekten in den Quartieren, die jährlichen Berichte an die Bürgerschaft über die Umsetzung des Programms sowie weitere programmbezogene Konzeptpapiere, Daten, Protokolle oder ähnliche Unterlagen aus der Verwaltung.

Begehung. Um die Quartiere auch vom Augenschein her kennen zu lernen und einen Eindruck von einigen bereits durchgeführten Maßnahmen zu bekommen, fand zusätzlich zu den Interviews in allen acht Gebieten eine Begehung unter fachkundiger Führung eines Quartiersentwicklers statt.

Qualitative Experteninterviews. Die zentrale Erhebungsmethode dieser Zwischenevaluation waren offene, leitfadengestützte Expertengespräche, die im Frühjahr und Sommer 2003 stattfanden. Dieses Instrument der qualitativen empirischen Sozialforschung zielte auf Hintergründe, Einschätzungen und Prognosen von wichtigen Akteuren, um Einblicke in Prozesse und Resultate der Quartiersentwicklungen zu gewinnen, die über das hinausgehen, was amtlichen Dokumenten und formalen Stellungnahmen entnommen werden kann. Ein für diese Evaluation erstellter Leitfaden wurde für jedes Interview individuell zugeschnitten auf die jeweilige Rolle der Befragten, auf deren Einblick in die interessierenden Aspekte und auf die Spezifika der einzel-

nen Quartiere. Aus der Mitschrift der Interviews, die im Durchschnitt zwei bis drei Stunden dauerten, entstanden ausführliche Protokolle, die vertraulich behandelt wurden und deren Auswertung die wesentliche Grundlage für das Verfassen dieses Berichts bildete.

Durchgeführt wurden 25 Experteninterviews. Da an einigen dieser Termine mehr als eine Person teilnahm, konnten insgesamt 35 Gesprächspartner befragt werden. Die Auswahl der Experten für die begrenzte Zahl an Interviews geschah unter dem Gesichtspunkt, ein möglichst breites Spektrum an Positionen, Perspektiven und Themen, die für die Quartiersentwicklung relevant sind, abzudecken. Bei zwei Akteursgruppen war die Erhebung vollständig: es wurden alle Quartiersentwickler aus den acht Programmgebieten und alle Beauftragten für die Stadtteilentwicklung in den betreffenden fünf Bezirken befragt. Exemplarisch als Interviewpartner ausgewählt wurden einzelne aktive Teilnehmer an den Beteiligungsprozessen vor Ort, Vertreter von in den Gebieten tätigen Wohnungsunternehmen sowie mit den Quartiersentwicklungen befasste Mitarbeiter von Fachbehörden und/oder Bezirksämtern zu den Fachthemen Jugend, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheit, Freiflächen, Schule.

Workshop. Als erste Rückkopplung über die Ergebnisse der Zwischenevaluation veranstaltete die Abteilung Stadterneuerung im Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung Anfang Dezember 2003 einen Workshop, zu dem alle befragten Experten eingeladen wurden. Die über 30 Teilnehmer diskutierten in drei thematischen Arbeitsgruppen Thesen aus Kapiteln des Evaluationsberichts. Die Diskussionsergebnisse wurden in einem Protokoll festgehalten.

Allen Interviewpartnern, die diese Arbeit mit Zeit, Informationen und Argumenten unterstützt haben, sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich gedankt. Ohne ihre Bereitschaft, ihre Offenheit und ihr Engagement hätte diese Untersuchung nicht durchgeführt werden können.

Konzeptionelle Anmerkungen

Die vorliegende Evaluation ist eine Momentaufnahme der Situation und des Diskussionsstandes zur Umsetzung des Stadtteilentwicklungspro-

gramms aus der Sicht eines außenstehenden Betrachters. Als Zwischenbilanz bezieht sie sich auf den Zeitraum der drei bis vier Jahre seit dem Start des Programms. Die Untersuchung ist nicht prozessbegleitend durchgeführt worden, sondern blickt vom jetzigen Zeitpunkt aus mit Hilfe von Sekundärinformationen, insbesondere Experteninterviews, zurück.

Es handelt sich um eine Evaluation rein qualitativer Art. Das liegt nicht nur an der fehlenden Vergleichsmöglichkeit mit quantitativen Daten, die nach ähnlichen Indikatoren zu Beginn des Untersuchungszeitraums hätten erhoben werden müssen. In erster Linie ist es darin begründet, dass man es bei diesem Untersuchungsgegenstand überwiegend mit Sachverhalten zu tun hat, die nur qualitativ zu erfassen sind: Kooperation, Lernprozesse, Wirkungen für das soziale Leben, Beteiligungsprozesse, Stadtteilimage, Wahrnehmungen, Rollen der Akteure etc. sind alles Faktoren, die schwer zu operationalisieren sind. Zur Bewertung der Zielerreichung wie der Steuerungsverfahren des Programms müssen qualitative Indikatoren erst entwickelt werden. Als Maßstäbe werden dabei nicht zuletzt vergleichend die Argumente, Positionen und Urteile der befragten Akteure herangezogen.

Der vorliegende Evaluationsbericht enthält keine positiven oder negativen Werturteile über die Qualität der Arbeit in den acht Gebieten, in einzelnen Projekten, von bestimmten Institutionen oder von konkreten Personen. Weder sollte etwas bzw. jemand hervorgehoben noch an den Pranger gestellt werden. Das wurde bewusst so gehandhabt und zwar aus zwei Gründen. Zum einen ist eine ex post - Erhebung, die sich auf Sekundärquellen stützt, nicht dazu angelegt, sich solche Urteile erlauben zu können. Pauschales Lob wie pauschale Kritik ohne detaillierte Untersuchungen würde Vorgängen und Menschen nicht gerecht werden. Zum anderen ist der Zweck einer Zwischenevaluation nicht, festzustellen, was richtig und was falsch gemacht wurde, sondern, etwas zu lernen, was zur Verbesserung der Programmumsetzung beitragen kann. Lerneffekte sind aber nicht gegen, sondern nur mit den beteiligten Akteuren zu erzielen. Und lernen kann man nicht aus den Einzelfällen für sich, sondern nur dadurch,

dass man von ihnen wieder abstrahiert und das Verallgemeinerbare diskutiert.

Die Zwischenevaluation erfasst die Programmumsetzung als "work in progress", denn noch längst sind nicht alle Ansprüche selbstverständlich, alle Rollen eingespielt, alle Verfahren Routine. Sie ist deshalb als Bestandsaufnahme eines Diskurses zu verstehen, der darüber unter den an den Quartiersentwicklungen beteiligten Akteuren geführt wird. Die Stärke eines wissenschaftlichen Blicks von außen, eines Blicks mit Abstand, liegt nicht darin, es besser zu wissen, sondern in der Möglichkeit, unterschiedliche Informationen und Bewertungen zu sammeln, zu ordnen und systematisch zu einem Gesamtbild zusammenzusetzen. Es wird versucht, das Typische herauszuarbeiten: ähnliche Phänomene, wiederkehrende Probleme, übertragbare Ideen, erkennbare Tendenzen. Verschiedene Argumente, Positionen, Interessen sollen transparent gemacht werden, Alternativen, die in der Debatte sind, verdeutlicht werden. Die Evaluation will damit Entscheidungsgrundlagen liefern. In diesem Sinne sind auch die Empfehlungen geschrieben, die am Ende jedes Kapitels stehen: sie bieten keine fertigen Lösungen an, sondern definieren, wo Handlungsbedarf besteht, benennen Punkte, über die man sich verständigen muss, und geben Kriterien dafür an. Die Anregungen für die Weiterentwicklung des Programms, die in diesem Bericht angesprochen werden, sind nur teilweise über Fortschreibung der Programmformulierung anzugehen, vor allem werfen sie Fragen auf, wie die Umsetzung in der Praxis besser gestaltet werden kann.

Gebietsdefinition

Praxis und Kritik

Bei der Auswahl der Stadtteilentwicklungsgebiete hat die programmsteuernde Behörde bisher auf einen eher kleineren Zuschnitt der Quartiere und eine präzise, grundstücksgenaue Grenzziehung Wert gelegt. Die Gebietsabgrenzung verläuft überwiegend entlang der auch städtebaulich identifizierbaren Standorte der Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus. Hinter dieser Handhabung stecken zwei begründete Absichten. Erstens soll sich das Programm auf die Zielgebiete der Aufgabenstellung konzentrieren. Deshalb werden nur diejenigen räumlichen Einheiten aufgenommen, wo die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen und die sozialräumlichen Problemindikatoren auch tatsächlich am stärksten vertreten sind. Zweitens dient eine genaue und eng gezogene Grenze zur Abwicklung der Sonderförderung. Damit ist klar vorgegeben, wo die Mittel eingesetzt werden können und wo nicht.

Die Frage der Arrondierung war allerdings bei den meisten der acht untersuchten Quartiere umstritten gewesen. Entsprechend wird auch von den befragten Experten sehr häufig Kritik an der bisherigen Praxis der Gebietsabgrenzungen geübt. Für einige der Quartiere wird angeführt, dass sie letztlich zu kleinräumig ausgefallen seien, um auf dieser Ebene eine angemessene Problembearbeitung betreiben zu können. Dort sei es schwierig, die Beteiligungsprozesse ausreichend zu unterfüttern, auf diesen räumlichen Ausschnitt bezogene Netzwerke zu etablieren oder anspruchsvolle Projekte zu starten, die sich erst ab einem bestimmten Einzugsbereich lohnen. Ein weiterer Einwand lautet, dass die Gebietsausweisungen sich nicht nur auf den Bestand der großen Wohnungsunternehmen beschränken dürften, weil dadurch das Programm auf diese ökonomische Funktion reduziert werde. Andere Kritikpunkte beziehen sich auf konkrete Grenzziehungen, die nicht durch objektive städtebauliche Barrieren begründet sind und als willkürlich empfunden werden. Dadurch würden in einigen Fällen zusammenhängende Sozialräume durchschnitten,

in anderen Fällen wichtige Stadtteileinrichtungen ausgeschlossen.

Hinsichtlich der Sonderförderung wurde mit den Gebietsgrenzen durchaus problemadäquat umgegangen: Projekte, die außerhalb lagen, waren als begründete Ausnahmen prinzipiell immer möglich, wenn sich ein Bezug zur Quartiersentwicklung objektiv oder subjektiv, etwa durch eine Stellungnahme des Beirates, herstellen ließ. Möglich war auch beispielsweise eine Einbeziehung aktiver Bürger aus der Umgebung in die Beteiligungsprozesse, wenn die Quartiersentwickler das so praktizieren wollten. Doch mit solchen informellen Regelungen können nicht alle Probleme, die durch eine zu enge Gebietsabgrenzung aufgeworfen werden, beseitigt werden. Eine neue Auseinandersetzung mit den Kriterien für die Definition der Quartiere erscheint in Hinblick auf die zukünftige Auswahl von Programmgebieten sinnvoll.

Aspekte der Quartiersdefinition

Wo sozialräumlich der Kern der sozialen Problemlagen in einem Stadtteil verortet ist, lässt sich mit Hilfe bestimmter Sozial-Indizes und ergänzender qualitativer Erhebungen während der vorbereitenden Untersuchungen zur Gebietsauswahl feststellen. Dass dies in der Regel mit der Ballung von Sozialwohnungsbeständen und entsprechenden Siedlungsstrukturen aus der sechziger und siebziger Jahren zusammenfällt, ist zu erwarten. Die Definition des Quartiers, das dann ins Programm aufgenommen werden soll, kann sich jedoch nicht allein auf dieses Kerngebiet beschränken, weil dadurch drei strategisch wichtige Aspekte außer Acht gelassen würden.

Vernetzung

Bei engen Gebietsabgrenzungen, die sich vor allem auf monostrukturierte Wohngebiete konzentrieren, liegen oft wichtige Flächen, Infrastrukturen und Institutionen außerhalb. Gewerbegebiete, bestimmte Betriebe, Schulen, soziale und

kulturelle Einrichtungen, Kirchen etc. können aber für die Quartiersentwicklung von großer Bedeutung sein. Das Problem daran ist gar nicht, dass Projekte dort nicht gefördert werden könnten, sondern dass die relevanten Akteure dann nicht von Anfang an in die Diskussionen um ein Handlungskonzept einbezogen sind.

Lokale Einrichtungen, Organisationen und Initiativen haben ferner ihre eigenen Vorstellungen von Sozialräumen, in denen sie tätig werden und in denen sie sich miteinander vernetzen. Ähnliches gilt für die fachpolitischen Handlungsräume von Behörden soweit diese ihre Arbeit nach sozialräumlichen Ansätzen organisieren. In beiden Fällen beziehen sich deren Projekte und Netzwerke meist auf größere räumliche Einheiten als einzelne Wohnsiedlungen. Da es sich bei diesen Institutionen um wichtige Kooperationspartner handelt, die auch eigene Ressourcen in die Quartiersentwicklung einbringen können, sollte auch deren Orientierung im Stadtraum bei der Gebietsdefinition berücksichtigt werden.

Nachbarschaft

Nicht zu den Programmgebieten gehören in der Regel die direkt angrenzende Einfamilienhausbebauung und andere Wohngebiete eher mittelständischer Bevölkerungsgruppen. Damit fehlt diese benachbarte Bewohnerschaft sowohl als Prozessbeteiligte als auch als Zielgruppe für die Quartiersentwicklung.

Mittelständische Bürger aus der Umgebung der Großsiedlungen sind ein noch nicht überall genutztes Potenzial der Mitwirkung. Das gilt insbesondere für ihre Teilnahme an Beteiligungsgremien und anderen Strukturen der Selbstorganisation. Sie können viele Fähigkeiten und Ressourcen einbringen, die für Projekte mit ehrenamtlichen Angeboten wichtig sind. In den Quartieren, in denen die Quartiersentwickler bewusst versucht haben, auch Bewohner von außerhalb der Gebietsgrenzen mit einzubeziehen, war Bereitschaft und Interesse vorhanden.

Der krasse städtebauliche Kontrast und die soziale Abgrenzung zwischen den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus und den Einfamilienhausgebieten in den Stadtteilen an den Rändern der Städte war ein Fehler der Planung und ist

selbst Teil des Problems, mit dem sich das Programm beschäftigt. Bei der Bearbeitung der Folgeprobleme darf deshalb dieser Fehler nicht reproduziert werden. Im Gegenteil: Ziel der Quartiersentwicklung müsste mehr Verbindung, mehr Begegnung sein und nicht die Betonung des Unterschieds. Im Grunde sind auch die Einfamilienhaus-Besitzer eine Zielgruppe der sozialorientierten Stadtteilentwicklung: weil sie ihre Einstellung zu den Großsiedlungen und ihren Bewohnern wandeln sollen und weil sie eine bessere Lebensqualität dort und ein reges Stadtteilleben als auch in ihrem Interesse sehen sollen. Diese unmittelbaren Nachbarn können viel zur Integration der benachteiligten Bereiche in den ganzen Stadtteil beitragen.

Wenn ein sozial benachteiligtes Gebiet bereits ein ausgeprägtes Negativ-Image in der Nachbarschaft bzw. der Stadtöffentlichkeit besitzt, wird das durch die Aufnahme nur des Kerngebiets in das Programm unter Umständen noch verstärkt. Umgekehrt gilt aber: ein Programmgebiet, bei dem die von sozialen Problemen am stärksten betroffenen Bereiche eingebettet sind in einen größeren Umkreis der Nachbarschaft, erlaubt es, einen positiv besetzten Quartiersbegriff einzuführen. Quartiersentwicklung bedeutet immer auch Neu- und Umdefinition eines Standortes im Sinne von 'place-making'.

Place-making

Die Definition eines Gebiets als Gegenstand für einen Quartiersentwicklungsprozess ist nicht nur die Benennung einer städtebaulichen Einheit als Fördergebiet, sie ist vielmehr ein bewusstes planerisches Konstrukt. Es handelt sich um 'place-making' (Patsy Healey), wie der Begriff in der englischen Planungsdiskussion verwendet wird: aus unterschiedlichen milieuspezifischen Raumnutzungen und Wahrnehmungen soll ein neuer Ort entstehen, der als Kooperationsraum interpretiert wird; es ist zugleich ein Dekonstruktions-Prozess, weil damit vorhandene Raumvorstellungen und Bedeutungszuweisungen in Frage gestellt werden.

Obwohl kreative Erfindung, ist die Neudefinition des zu entwickelnden Quartiers deshalb aber doch nicht beliebig. Sie muss an Orientierungen der Bevölkerung im Stadtraum anknüpfen, um

vermittelbar zu sein. Die gewünschte Identifizierung der Bewohner mit ihrem Quartier setzt voraus, dass es als eigener Handlungsraum wahr- und angenommen werden kann. Die Netzwerke und Beteiligungsstrukturen müssen sich auf einen Raum beziehen, der auch langfristig als Organisationsraum noch Sinn macht.

Empfehlungen

- Die Suche nach dem räumlichen Kern der sozialen Problemlagen im Stadtteil dient der Auswahl neuer Gebiete. Die Abgrenzung der ausgewählten Programmgebiete ist eine davon getrennte, zweite Entscheidung, die auch strategische Gesichtspunkte für die geplante Quartiersentwicklung berücksichtigt. Die Definition des Quartiers sollte grundsätzlich über das Kerngebiet hinausgehen. Dafür alternative Vorschläge zu unterbreiten, ist Teil des Auftrags für die vorbereitenden Untersuchungen. Davon unabhängig kann die programmsteuernde Behörde anschließend einen kleineren Bereich innerhalb des Programmgebiets benennen, wo Projekte in der Regel förderfähig sind.
- Mit der Gebietsabgrenzung fällt eine wichtige Vorentscheidung für die Chancen des späteren Quartiersentwicklungsprozesses. Der Raum für die Quartiersentwicklung ist mehr als nur eine Fläche, auf der Investitionen verstärkt werden sollen. Die Frage der Definition des Quartiers ist eine konzeptionelle Frage, die mit den Zielsetzungen des Stadtteilentwicklungsprogramms zusammenhängt. Es gibt keine Faustregel für eine gute Gebietsabgrenzung, das muss immer ortsbezogen abgewogen werden. Aber es gibt einige Kriterien.
- Wenn das Ziel des Programms ist, die Quartiersidentität der Bewohner zu stärken, Netzwerke zu bilden, Selbstorganisations- und Beteiligungsstrukturen aufzubauen, die auch Bestand haben sollen – dann stellt sich die Aufgabe, einen Raum zu definieren, der von den lokalen Akteuren als einheitliches Quartier wahrgenommen wird und der auch nach dem Ausscheiden aus dem Programm noch Bedeutung hat als Bezugspunkt für gemeinsame Aktivitäten.
- Wenn das Ziel des Programms ist, die sozial-räumliche Polarisierung in der Stadt zu mildern

und das negative Image von sogenannten 'sozialen Brennpunkten' abzubauen – dann können die Gebiete auch räumlich nicht als sozialpolitisches Sonderproblem bearbeitet werden, sondern müssen in die Nachbarschaft, in den Stadtteil integriert werden. Die Quartiere sind großzügig zu arrondieren, um die Grenzen gerade durchlässiger zu machen.

- Grundsätzlich gilt: Negativ-Merkmale als Begründungen für die Abgrenzung eines Programmgebiets sind kontraproduktiv. Anstatt Problemgebiete zu definieren, kommt es darauf an, von vorne herein gezielt Potenzialräume zu bilden. Die Ausgangsfrage lautet: welche Flächen, Ressourcen, Institutionen, Unternehmen, Organisationen und Bürger können in die Quartiersentwicklung eingebunden werden?

Quartiersentwicklungskonzepte

Das Hamburgische Stadtteilentwicklungsprogramm sieht in der Erarbeitung und Umsetzung von integrierten Handlungskonzepten ein wesentliches Steuerungsinstrument für die Quartiersentwicklung. Integriert ist dabei in mehrfachem Sinne zu verstehen. Bezogen auf verschiedene fachpolitische Ansätze heißt integriert, ein interdisziplinäres Themenspektrum aufzugreifen, handlungsfeld- und ressortübergreifende Projekte zu entwickeln, die Veränderung harter und weicher Strukturen zusammen zu denken. Bezogen auf das jeweilige Quartier heißt integriert, die Vielfalt von Aktivitäten und Maßnahmen in eine gebietsspezifische Entwicklungsstrategie und Zukunftsperspektive einzubetten. Bezogen auf die unterschiedlichen Beteiligten heißt integriert, dass das Handlungskonzept ein externes Gutachten der Quartiersentwickler darstellt, das einen Konsens unter den lokalen Akteuren widerspiegelt, mit den betroffenen Behörden abgestimmt ist und auf Bezirksebene politisch unterstützt wird. Die Ansprüche an Quartiersentwicklungskonzepte sind demnach äußerst komplex und nicht ganz widerspruchsfrei.

Bedeutung

Funktionen im Entstehungsprozess

Die Quartiersentwicklungskonzepte erlangten nicht erst ihre Bedeutung als sie fertig vorlagen, sondern erfüllten bereits wichtige Funktionen in ihrem Entstehungsprozess.

Die Leistung der Quartiersentwickler bestand bei der Erarbeitung des Quartiersentwicklungskonzepts darin, Probleme, Ideen und Sichtweisen aus dem Quartier zusammenzutragen, mit einem Blick von außen zu interpretieren, daraus eine Handlungsstrategie abzuleiten und diese öffentlich zu Diskussion zu stellen. Durch das Sammeln von Informationen, durch Befragungen, Expertengespräche und Veranstaltungen lernten die Quartiersentwickler gleichzeitig das Gebiet in allen Einzelheiten erst richtig kennen, kamen mit Bewohnern und wichtigen Akteuren in Kontakt und

machten sich und ihre Arbeit im Quartier bekannter. Diese 'Nebeneffekte' einer Bestandsaufnahme mit eigenen Erhebungen und der Organisation von Beteiligungsprozessen waren entscheidende Voraussetzungen für ihre weitere Arbeit vor Ort.

Die Diskussion über die Inhalte des Quartiersentwicklungskonzepts in Werkstätten, Versammlungen und Beteiligungsgremien war selbst bereits ein wichtiger Teil des Prozesses, sie hatte eine Funktion für die Startphase. Das Quartiersentwicklungskonzept stellte eine Plattform dar, sich auf der Ebene des Stadtteils über Problemsicht, Ziele und Maßnahmen zu verständigen. Eine Einigung von Bewohnern, Wohnungsunternehmen, Gewerbetreibenden, sozialen Einrichtungen und anderen lokalen Akteuren auf gemeinsame Leitbilder und Schwerpunkte hatte große Bedeutung für Kommunikation und Zusammenarbeit der Aktiven im weiteren Prozess. Eine solche eingehende Auseinandersetzung mit konzeptionellen Fragen setzte allerdings einen ausreichenden Zeitraum sowie die Mitwirkungsbereitschaft bei den Beteiligten voraus. Die Bewohnerschaft war über einen je nach Quartier unterschiedlich großen Kreis engagierter Vertreter hinaus mit diesem Thema kaum zu erreichen; die einzelnen Bürger waren eventuell für einige konkrete Projekte zu interessieren, das Quartiersentwicklungskonzept als Ganzes war für die meisten aber eine wenig zugängliche Form des Diskurses. Selbst in einigen Stadtteilbeiräten war es schwierig, diese relativ abstrakte Diskussion zu führen. Da zeigten sich also Grenzen von Beteiligung und Aktivierung über das Medium Quartiersentwicklungskonzept.

Gegenüber der Politik diente die Vorlage des Konzeptentwurfs als ein Instrument der Wahrnehmung von Problemen und Themen des Quartiers und als Transporteur von Wünschen, Forderungen und Projektvorschlägen der lokalen Akteure. Inwieweit diese Funktion erfüllt wurde, ist schwer zu beurteilen. Die Quartiersentwicklungskonzepte wurden zwar in allen Bezirken verabschiedet, aber nicht in allen politischen Gremien fand eine nähere Auseinandersetzung mit Inhalt und Qualität der Quartiersentwicklungsplanung

statt. Die formellen Voraussetzungen für den Einsatz öffentlicher Mittel waren damit gewährleistet, eine besondere politische Rückendeckung für die Anliegen des Quartiers nicht immer.

Ein wesentlicher Adressat der Quartiersentwicklungskonzepte war die Verwaltung. Die Funktion, Fachbehörden und bezirkliche Fachämter bereits bei der Entstehung des Konzepts einzubinden und die Finanzierung von Maßnahmen abzusichern, konnte in der Regel nicht eingelöst werden. Das hatte unterschiedliche Gründe: unausgereifte Projektideen, mangelnde Absprache durch die Quartiersentwickler, Zurückhaltung bei der Zusage von Mitteln und/oder geringe Aufmerksamkeit für die speziellen Belange der benachteiligten Quartiere. So blieb für viele Behörden das Abstimmungsverfahren für das Quartiersentwicklungskonzept als Ganzes ein formaler Akt ohne Konsequenzen für die eigenen Pläne, während die projektbezogene Abstimmung erst später stattfinden konnte.

Funktionen in der Phase der Umsetzung

Andere wichtige Funktionen für die verschiedenen Akteure erfüllten die Quartiersentwicklungskonzepte nach ihrer Fertigstellung in der Phase der Umsetzung.

Für die Quartiersentwickler hatte das Handlungskonzept Bedeutung als eine Art Leitfaden für die laufende Arbeit, es diente beispielsweise zur Strukturierung der Themen auf den Beiratssitzungen und als Orientierungshilfe für die nächsten Umsetzungsschritte. Zu einem späteren Zeitpunkt erleichterte das Quartiersentwicklungskonzept und seine Fortschreibung, zu überprüfen, was bereits erreicht wurde, was revidiert werden muss und inwieweit neue Arbeitsschwerpunkte gesetzt werden müssen.

Vor Ort wurde das Quartiersentwicklungskonzept nach dem Abschluss der Diskussionen nur noch eher wenig benutzt. Für bestimmte lokale Akteure spielte seine Existenz aber durchaus eine wichtige Rolle. Für aktive Bürger, die sich in Beteiligungsgremien engagierten oder konkrete Projektinitiativen unterstützten, war von Bedeutung, dass die für sie wichtigen Probleme und Maßnahmen explizit enthalten waren und eine gewisse politische Verbindlichkeit besaßen. Sie konnten mit

dem Quartiersentwicklungskonzept nicht nur die Tätigkeit der Quartiersentwickler verfolgen und kontrollieren, sondern es auch als eine Art Handbuch verwenden, auf das man sich gegenüber Einrichtungen, Behörden und Parteien im Einzelfall berufen konnte. Für Einrichtungen und private Unternehmen bot die Aufnahme ihrer Investitionsvorhaben ins Handlungskonzept Planungssicherheit hinsichtlich der Fördermöglichkeiten, für andere, die noch stadtteilbezogene Projekte in Erwägung zogen, stellte es einen konzeptionellen Rahmen dar, in den sie sich einbringen konnten.

Für die Bezirke als Auftraggeber der Quartiersentwickler und für die programmsteuernde Behörde bildete das Quartiersentwicklungskonzept im laufenden Prozess nicht nur die Basis für die Vergabe der Fördermittel, sondern auch ein Instrument, die Fortschritte der Arbeit zu überprüfen. Durch aktuelle Berichte, Fortschreibungen und verfügbare Informationen über Vorhaben, Umsetzungsstand und konzeptionelle Änderungen blieb die Quartiersentwicklung auch für eine interessierte Öffentlichkeit und insbesondere für die politischen Gremien auf Bezirksebene transparent.

Die Bündelung anderer öffentlicher Mittel war durch die Aufstellung des Quartiersentwicklungskonzepts noch nicht abschließend gesichert. Bei der Abstimmung der Inhalte und der Finanzierung konkreter Maßnahmen besaß es nur eine begrenzte Verbindlichkeit für die betreffenden Fachbehörden bzw. bezirklichen Fachämter. Hinzu kam, dass sich die Rahmenbedingungen, sprich die Haushaltssituation der einzelnen Ressorts, in diesen Jahren deutlich verändert hatten. Es war jedoch möglich, dass die inhaltliche Begründung und die fachübergreifende Einbettung eines Projekts in ein integriertes Handlungskonzept dazu beitrug, Behörden für eine Kooperation zu gewinnen.

Anforderungen

Bearbeitungszeit

Bei der Entstehung der Quartiersentwicklungskonzepte hat es in fast allen Programmgebieten eine Reihe von Unstimmigkeiten zwischen der programmsteuernden Behörde, anderen Fachbe-

hörden, den Bezirken und den Quartiersentwicklern gegeben. Sie machten sich vor allem an der zunächst eingeforderten Vorlage der Konzepte in der Frist von weniger als einem Jahr und an dem ausführlichen Verfahren der Behördenabstimmung fest, an dessen Ende ursprünglich die Verabschiedung durch die Senatskommission stehen sollte.

Die Kritik an der Qualität der Quartiersentwicklungskonzepte vonseiten einzelner Fachbehörden bezog sich vor allem auf deren Unvollständigkeit, mangelnde Umsetzbarkeit und strategische Schwäche. Häufig wurde der geringe Konkretisierungsgrad der vorgeschlagenen Maßnahmen angeführt, insbesondere die Finanzierung sei oft nicht geklärt, in der Höhe nicht kalkuliert oder nicht erfüllbar. In mehreren Fällen fühlten sich einzelne Fachbehörden unzureichend oder zu spät beteiligt und ihre Einwände hätten keine Berücksichtigung gefunden.

Auch die Quartiersentwickler und die Bezirke waren mit den ersten Fassungen der Quartiersentwicklungskonzepte nicht immer zufrieden gewesen. Sie genügten oft auch nicht den eigenen Qualitätsansprüchen, einige sehen eigentlich erst in der später vorgelegten Fortschreibung das 'richtige' Konzept. Aus ihrer Sicht ist aber der zu gering bemessene Zeitraum dafür verantwortlich, dass nicht mehr als eine erste Sammlung von Wünschen und Ideen möglich war. Kritisiert wird von dieser Seite vor allem der Abstimmungsprozess im Bezirk, in der Politik und dann auf gesamtstädtischer Ebene, der übertrieben aufwändig durchgeführt worden sei, viele Kapazitäten der Quartiersentwickler gebunden habe und insbesondere zu Lasten einer intensiveren Beteiligung der Quartiersbewohner gegangen sei. An der Haltung speziell der Fachbehörden wird bemängelt, dass sie zum Teil desinteressiert und ablehnend reagiert, zum Teil grundsätzliche Auseinandersetzungen mit dem Ansatz des Stadtteilentwicklungsprogramms auf der Ebene des Quartiersentwicklungskonzepts ausgetragen hätten. Im Resultat fühle sich aber keiner auf Behördenseite an das beschlossene Handlungskonzept gebunden.

Die beschriebenen Unstimmigkeiten können partiell als Anfangsprobleme bei der Umsetzung dieses neuen Programm-Elements interpretiert

werden. Einige der damaligen Verfahrensvorgaben, beispielsweise die Befassung in der Senatskommission und damit auch die Rund-Abstimmung in den Fachbehörden, sind inzwischen nicht mehr vorgesehen. Was aber in Zukunft beim Start mit neuen Quartieren bleiben wird, sind die Probleme, die sich aus den unterschiedlichen, teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Quartiersentwicklungskonzepte ergeben.

Das Vorliegen eines Quartiersentwicklungskonzepts ist Voraussetzung für den Beginn der Förderung in einem Programmgebiet und man verspricht sich von dieser Regelung explizit eine Beschleunigung der Bearbeitung. Auf der anderen Seite bieten die von Bezirken für die Gebietsanmeldung erstellten Beschreibungen des Quartiers, in denen in erster Linie die Probleme hervorgehoben werden, keine ausreichende Grundlage für eine schnelle Konzeptentwicklung und sie sind auch ohne die Beteiligung der Bewohner zustande gekommen. Es ist deshalb sinnvoll, dass die Quartiersentwickler die Bestandsaufnahme mit eigenen Erhebungen ergänzen, um Handlungsschwerpunkte herauszuarbeiten, und es ist sogar gefordert, die Akteure vor Ort an der Entwicklung von Zielen und Maßnahmen zu beteiligen. Wichtig sind zusätzliche Recherchen wie eingehende Partizipationsveranstaltungen nicht zuletzt, weil beides eine Doppelfunktion erfüllt: das eine als Informationssammlung und zugleich Vertrautmachen der Quartiersentwickler mit dem Gebiet, das andere als Herstellung eines Konsenses unter den lokalen Akteuren und als Auftakt für den gesamten Quartiersentwicklungsprozess. Das Quartier und seine Akteure kennen zu lernen und Kooperationsbeziehungen aufzubauen braucht aber Zeit. Und auch ein ernstgenommener Diskussionsprozess mit den Beteiligten vor Ort braucht seine Zeit, jedes Quartier hat da einen eigenen Rhythmus.

Eine andere Anforderung, die zu einem frühen Zeitpunkt schwer zu erfüllen ist, betrifft die Zusammenstellung der Maßnahmen, die so vollständig und so konkret wie möglich erfolgen soll. Die Prüfung der Projektideen auf Realisierbarkeit, die Präzisierung von Projektkonzeptionen und das Entwerfen neuer Projekte brauchen Zeit bevor sie in ein Quartierentwicklungskonzept eingehen können.

Schließlich stellt die Frage der Abstimmung mit den Behörden ein nicht gelöstes Problem dar. Die Anforderungen lauten hier, dass einerseits der Aufwand für dieses Verfahren so gering wie möglich ausfallen soll, um die Fertigstellung der Handlungskonzepte nicht unnötig zu verzögern, dass andererseits die Verbindlichkeit der Vorbesprechungen mit den beteiligten Fachressorts möglichst hoch sein soll. Eine neue Regelung, auf welcher Ebene und in welcher Form die Behördenabstimmung in Zukunft stattfinden und an welchem Punkt sie formal abgeschlossen wird, gibt es zur Zeit in den Bezirken noch nicht.

Umfang und Darstellungsform

Das Quartiersentwicklungskonzept soll als Instrument der Kommunikation und Transparenz in alle Richtungen wirken. Dieser Anspruch wirft die Frage auf, welcher Umfang und welche Darstellungsform für so unterschiedliche Zwecke und Adressaten angemessen ist. Das betrifft einmal die Breite und Detailliertheit, in der die Informationen und konzeptionellen Überlegungen präsentiert werden. Während die einen große Ausführlichkeit gerade wegen der Transparenz für wichtig halten, kritisieren andere dicke Konvolute, die kaum verarbeitbar seien, und fordern schlanke Fassungen. Es betrifft zum zweiten die Sprache, in der die Quartiersentwicklungskonzepte geschrieben sind. Da stehen wissenschaftlicher Anspruch und die Nähe zum behördlichen Berichtswesen der Forderung nach leichter Lesbarkeit und Verständlichkeit für die quartiersinterne Öffentlichkeit gegenüber. Die Anforderungen stellen sich je nach Akteursgruppe und Funktion des Handlungskonzepts anders.

Für die Bezirke und die programmsteuernde Behörde ist das Quartiersentwicklungskonzept in erster Linie ein unverzichtbares Planungsinstrument, um die Zielsetzungen des Stadtteilentwicklungsprogramms stringent in konkreten Gebieten umzusetzen. Sie sind interessiert an einem schlüssigen Konzept, das fachübergreifend und quartiersspezifisch integriert ist und einen konsistenten Zusammenhang zwischen Problemanalyse, Zielen, Strategie und Maßnahmen herstellt. In zweiter Linie ist das Quartiersentwicklungskonzept für sie ein Rechenschaftsbericht der Quartiersentwickler, womit deren Tätigkeit nachvoll-

ziehbar und auch im folgenden Prozess überprüfbar wird. Dafür sind beispielsweise auch die Angaben zum Entstehungsprozess des Konzepts, zu Beteiligungsaktivitäten und zur Umsetzungsstrategie von großer Bedeutung. Beide Funktionen – Planungsinstrument und Rechenschaftsbericht – erfordern aus der Sicht der für das Programm verantwortlichen Behörden demnach eher mehr Ausführlichkeit bei der Dokumentation aller vollzogenen und geplanten Schritte und eher einen stärkeren wissenschaftlichen Charakter für die Begründung und Herleitung des Konzepts.

In den Fachbehörden und bezirklichen Fachämtern richtet sich die Aufmerksamkeit vor allem auf die sie betreffenden Handlungsfelder und darin auf bestimmte Projekte. In diesen Punkten werden detaillierte Angaben und fachpolitische Argumentationen erwartet. Was die nicht auf Maßnahmen bezogenen Teile des Quartiersentwicklungskonzepts betrifft, so ist realistisch davon auszugehen, dass insbesondere umfangreiche Berichte im Behördenalltag kaum rezipiert werden können.

Für die lokalen Akteure, die an Beteiligungs-gremien und -veranstaltungen teilnehmen, stellt das Quartiersentwicklungskonzept zunächst eine Diskussionsgrundlage und dann in der Endfassung die Artikulation einer konsensfähigen Quartiersperspektive dar. Relevant ist für sie, dass sie sich in Problemverständnis und Zielformulierung wiederfinden und dass alle gewünschten Projekte, auch wenn ihre Realisierbarkeit noch unklar ist, enthalten sind. Vollständigkeit ist also aus der Sicht des Beteiligungsprozesses gefordert, Ausführlichkeit nicht unbedingt, denn lange Abhandlungen können die Verarbeitung in diesem Zusammenhang erschweren. Was die Darstellungsweise angeht, so können Wissenschafts- wie Verwaltungssprache problematische Barrieren sein. Quartiersentwicklungskonzepte müssen zumindest so 'einfach' geschrieben sein, dass sie in den Stadtteilbeiräten diskutierbar bleiben. Die Beteiligungsfunktion muss gewährleistet sein, alle Quartiersbewohner damit ansprechen zu wollen, wäre allerdings zuviel verlangt. Für die meisten Bürger ist ein solches Konzept kaum nutzbar. Das sollte aber nicht ausschließen, dass konkrete Informationen, beispielsweise zu einem bestimmten Projekt, abgerufen werden können.

Für die Quartiersentwickler selbst ist das integrierte Handlungskonzept nicht nur ein Rechenschaftsbericht und eine Diskussionsgrundlage für andere, sondern auch ein Arbeitsmittel für den laufenden Prozess, d.h. eine Richtschnur für ein systematisches Vorgehen und eine Hilfe zur Kontrolle der erzielten Fortschritte. Das spricht für eine breit angelegte Dokumentation der Datengrundlagen, konzeptionellen Überlegungen und Maßnahmenplanungen sowie ihrer aktuellen Veränderungen. Nicht alles von dieser Informationssammlung für eigene Zwecke muss jedoch unbedingt in die veröffentlichten Fassungen einfließen.

Umfang und Darstellungsform eines Quartiersentwicklungskonzepts sind immer ein Kompromiss zwischen den verschiedenen Ansprüchen der Adressaten. Die Quartiersentwickler in den acht Programmgebieten sind recht unterschiedlich mit diesem Problem umgegangen, haben sich für unterschiedliche Lösungen entschieden. Die eine ideale Lösung gibt es angesichts der widersprüchlichen Anforderungen allerdings nicht. Sicherlich wird man an einer offiziellen Fassung festhalten müssen, die für alle als verbindliche Grundlage dient. Nachgedacht werden kann allerdings darüber, diese einheitliche Version in Zukunft so schlank wie möglich zu gestalten und dafür zusätzlich andere Medien, z.B. das Internet, zu nutzen, um zu bestimmten Gliederungspunkten Detailinformationen, vertiefende Erläuterungen oder fortlaufende Aktualisierungen für speziell interessierte Akteure verfügbar zu machen.

Vorgaben

Im Jahr 2000 hat die damalige programmsteuernde Behörde einen "Leitfaden zur Darstellung von Quartiersentwicklungskonzepten im Rahmen der Sozialen Stadtteilentwicklung" vorgelegt. Er macht einige inhaltliche Vorgaben, wozu die Konzepte auf jeden Fall Aussagen enthalten müssen, und eine Reihe formaler Vorgaben in Hinblick auf eine einheitliche Gestaltung der Darstellung. Zentraler Punkt ist jedoch die Benennung von sieben Handlungsfeldern, denen Leitziele des Programms zugeordnet werden und in die alle geplanten Maßnahmen eingeordnet werden sollen. Mit dem Leitfaden wird das Interesse verfolgt, die Quartiersentwicklungskonzepte, die aus ver-

schiedenen Stadtteilen und von verschiedenen Bearbeitern stammen, vergleichbarer zu machen. Auf diese Weise soll ihre Verarbeitung und Bewertung durch die Behörden erleichtert werden. Die Vorgaben sind allerdings von Anfang an auch auf Kritik vonseiten der Quartiersentwickler gestoßen.

Ein Einwand bezieht sich darauf, dass zusätzlich zu den schon im Programm enthaltenen neun Leitzielen nun mit den sieben Handlungsfeldern ein zweite Gliederungsebene eingeführt worden ist, die sich eher an Verwaltungsstrukturen orientiert. Dass dann die Leitziele in ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern verwirklicht werden können bzw. dass jedes Handlungsfeld mehrere Zieldimensionen umfassen kann, liegt in der Natur der Sache, führt aber aufgrund der Komplexität zur einer gewissen Verwirrung bei der Darstellung. Letztlich sind in allen Quartiersentwicklungskonzepten die Handlungsfelder zum dominierenden Gliederungsprinzip geworden, die Leitziele sind in dieser Hinsicht in den Hintergrund gerückt.

Zu Unsicherheiten führte anfangs auch, ob die Vorgabe eine Verpflichtung darstellt, diese Handlungsfelder immer inhaltlich abarbeiten zu müssen. Das hat sich im Laufe der ersten Erfahrungen mit den Quartiersentwicklungskonzepten dahingehend geklärt, dass durchaus nicht alle Handlungsfelder und nicht alle Handlungsfelder gleichermaßen mit Maßnahmen gefüllt werden müssen, sondern dass je nach Quartier die Schwerpunkte anders liegen können. Hilfreich kann an dieser Struktur jedoch sein, dass sie eine Art Check-Liste darstellt, um über alle denkbaren Projektthemen systematisch nachzudenken. Und sie zwingt dazu, zu begründen, warum in diesem Quartier in bestimmten Handlungsfeldern wenig oder gar keine Maßnahmen geplant sind.

Der grundsätzlichste Kritikpunkt bezieht sich auf die durch den Leitfaden begünstigte Standardisierung der Quartiersentwicklungskonzepte. Dies ist, wie gesagt, im Sinne der Vergleichbarkeit ein nicht unbeabsichtigter Effekt der Vorgaben. Die Frage ist nur, ob mit der Schematisierung der Gliederung bis hin zur festgelegten Reihenfolge auch eine Gleichförmigkeit der verschiedenen Konzepte einhergeht. Die Gefahr ist nicht ganz von der Hand zu weisen, dass das Quartierspezifische und die individuelle Handschrift der Quar-

tiersentwickler durch die Vereinheitlichung verloren gehen. Die Quartiersentwicklungskonzepte sind in der Tat weniger nach der Logik der jeweiligen Problemlage, Schwerpunktsetzung und Entwicklungsstrategie aufgebaut, sondern eben überall nach den gleichen Handlungsfeldern gegliedert. Auf der anderen Seite hat die Vielgestaltigkeit der vorliegenden Konzepte gezeigt, dass es durchaus möglich ist, den vorgegebenen Rahmen relativ frei zu nutzen und über ihn hinaus zu gehen, wo es die Besonderheit des Falles erforderlich macht. Der Leitfaden erschwert vielleicht die Originalität in der Darstellung, er hindert aber nicht daran, eine quartiersspezifische Strategie zu entwerfen und deutlich zu machen.

Inhalte

Entstehungsprozess

Zu jeder ersten Fassung eines Quartiersentwicklungskonzepts gehört auch eine Beschreibung seines Entstehungsprozesses. Dieser Punkt ist in einigen der vorliegenden Konzepte etwas zu kurz gekommen. Wichtig ist zum einen, wie der Beteiligungsprozess, der zum Quartiersentwicklungskonzept veranstaltet wurde, ausgesehen hat und in welcher Form bzw. an welchen Stellen dessen Ergebnisse eingeflossen sind. Zum anderen ist deutlich zu machen, welche weitere Schritte sonst die Quartiersentwickler zur Erstellung des Konzepts unternommen haben und wo sich ihr persönlicher inhaltlicher Beitrag niedergeschlagen hat. Diese Informationen zum Entstehungsprozess müssen nicht ausschließlich in einem Gliederungspunkt am Anfang abgehandelt werden, sie können auch im Zusammenhang bei den entsprechenden Abschnitten – Bestandsaufnahme, Ziele, Maßnahmen – Erwähnung finden.

Bestandsaufnahme

Welche Themen und Aspekte abzuhandeln sind für eine Beschreibung der Ausgangslage des jeweiligen Programmgebiets, war relativ unumstritten. Dazu gab es auch eine Vorgabe im Leitfaden. Trotz einer also weitgehend einheitlichen Gliederung wiesen die acht Quartiersentwicklungskonzepte beim Kapitel Bestandsaufnahme doch erhebliche Unterschiede in Inhalt und Umfang auf.

Das erklärt sich zu einem geringen Teil aus der unterschiedlichen Größe der Quartiere. Es erklärt sich teilweise aus der Darstellungsform, d.h. wie vollständig bzw. wie zusammengefasst die vorhandenen Informationen über das Gebiet dokumentiert werden. Zum größten Teil erklären sich die Unterschiede jedoch daraus, wie viel Aufwand die Quartiersentwickler für zusätzliche eigene Recherchen getrieben haben.

In einigen Quartiersentwicklungskonzepten beschränkt sich die Gebietsbeschreibung mehr oder weniger auf die Datenlage, die bereits zur Gebietsanmeldung vom Bezirk zusammengestellt worden war. Für andere Konzepte werden diese Basisinformationen ergänzt durch verschiedenen Formen eigener Erhebungen: Auswertung weiterer statistischer Daten, standardisierte Bewohnerbefragungen (z.B. Quartierszufriedenheitsanalyse), aktivierende Befragungen von Quartiersbewohnern an zentralen Orten, offene Experteninterviews (mit ausgewählten Bewohnern, Gewerbetreibenden, Vertretern der Wohnungsunternehmen, sozialer Einrichtungen etc.), Werkstätten und andere Diskussionsveranstaltungen oder von den Quartiersentwicklern selbst durchgeführte Fachanalysen (z.B. zum Städtebau). In einigen Quartieren wurden zudem in der Anfangsphase zusätzliche externe Gutachten vergeben (z.B. zu Grün- und Freiflächen, zu Einkaufszentren).

Die meisten dieser teilweise sehr umfangreichen Untersuchungen fanden also in Zusammenhang mit der Bestandsaufnahme für das Quartiersentwicklungskonzept statt, weniger Fälle gab es dagegen, in denen zu einem späteren Zeitpunkt, im laufenden Prozess, weitere Erhebungen im Quartier zu bestimmten fachpolitischen Fragestellungen durchgeführt wurden: in Form von themenbezogenen Runden Tischen, Expertenbefragungen, Zielgruppenbefragungen (z.B. arbeitslose Frauen, Gesundheitssituation von Migrantinnen) oder weiteren externen Gutachten (z.B. Gewerbe), wobei sich dann häufig die Frage der Finanzierung stellte.

Das Problem bei denjenigen Quartiersentwicklungskonzepten, in denen die Bestandsanalysen sehr breit und detailliert angelegt wurden, besteht darin, dass eine Vielzahl von Informationen aufgehäuft wird, die aber nur in einem geringen

Maße in der weiteren Argumentation des Handlungskonzepts wieder aufgegriffen werden. Oftmals steht eine umfangreiche Beschreibung des Ausgangslage des Gebiets relativ unverbunden am Anfang, ohne dass die Schlussfolgerungen daraus für die Aufstellung der Ziele, die Auswahl von Maßnahmen oder die Formulierung einer quartiersspezifischen Strategie erkennbar werden.

– Das Problem bei denjenigen Quartiersentwicklungskonzepten, die nur wenige eigene Erhebungen zur Bestandsaufnahme durchführten, besteht darin, dass die vorhandenen Daten aus der Gebietsanmeldung unzureichend für die Entwicklung eines integrierten Handlungskonzepts sind. Was hinzu kommen muss, sind weiche Daten, vertiefte Analysen der wichtigsten Problemunkte und die Sichtweise der lokalen Akteure, um die Besonderheiten des Stadtteils qualitativ herausarbeiten zu können. Außerdem erfüllt die aktive Bestandsaufnahme vor Ort für die Quartiersentwickler noch die zweite Funktion, das Gebiet erst richtig kennen zu lernen und sich bei den lokalen Akteuren bekannt zu machen.

Auf der einen Seite ist es also notwendig, dass die Quartiersentwickler eigene zusätzliche Erhebungen durchführen. Auf der anderen Seite muss sich der Aufwand für das Sammeln von Daten in Grenzen halten. Es geht bei diesem Gliederungspunkt, der am Anfang jedes Quartiersentwicklungskonzepts steht, nicht um Vollständigkeit. Die Untersuchungen zur Beschreibung des Gebiets müssen in dieser Phase nicht abgeschlossen werden. Die Bestandsaufnahme ist kein der Planung vorgeschalteter, einmaliger Verfahrensschritt, sondern sie ist als integrierter Bestandteil des gesamten Prozesses der Quartiersentwicklung zu verstehen. Der Informationsbedarf ist nicht neutral gegenüber den Planungsabsichten, er entsteht erst sukzessive als eine Folge der Weiterentwicklung der Ziele und der konkreten Projektentwicklungen. Deswegen werden weitere Datenrecherchen, Befragungen oder Gutachten parallel zum Prozess erforderlich sein. Für diese gezielten Nacherhebungen müssen dann jedoch auch später noch entsprechende Fördermittel zur Verfügung stehen.

Was die Darstellungsweise im Quartiersentwicklungskonzept betrifft, so müssen nicht alle Informationen, die gesammelt wurden und auf die

noch zurückgriffen werden soll, an dieser Stelle aufgeführt werden. Wichtig ist hier nur, worauf bei der Konzeptentwicklung noch Bezug genommen wird. Zentrale Aufgabe des Kapitels über die Bestandsaufnahme ist es, die wesentliche Probleme, Defizite oder Konflikte des jeweiligen Quartiers ebenso wie seine Potenziale und Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen. Eine zusammengefasste, thesenhafte Präsentation der Ergebnisse, eventuell bereits ausgerichtet auf die Handlungsfelder, scheint dafür die adäquateste Form zu sein.

Ziele

In einigen Quartiersentwicklungskonzepten sind, zumindest in der ersten Fassung, relativ lange Listen mit Zielen aufgeführt worden. Die Aufzählung einer Vielzahl von Einzelzielen erklärt sich häufig aus der Sammlung von Meinungen und Wünschen im Rahmen des Beteiligungsprozesses. Die Entstehung der Ziele aus Befragungen der Quartiersbewohner und Diskussionen in Werkstätten und Versammlungen ist natürlich positiv zu bewerten. Was manchmal aber nicht in ausreichendem Maße geleistet wird, ist die Integration der teilweise auch widersprüchlichen Zielvorstellungen zu einem in sich geschlossenen Leitbild, die Verbindung der Ziele aus unterschiedlichen Handlungsbereichen und die Herausarbeitung von Schwerpunkten. Gute Beispiele sind Quartiersentwicklungskonzepte, die zunächst einige zentrale, handlungsfeldübergreifende Leitziele für das Quartier benennen. Sinnvoll ist auch die Reduktion der Ziele in jedem Handlungsfeld auf einige wenige, aber aufeinander abgestimmte Zielsetzungen.

Ferner ist im Rahmen des Quartiersentwicklungskonzepts der Zusammenhang zwischen den Zielen und der Problemanalyse bzw. zwischen den Zielen und der Maßnahmenplanung von Bedeutung. Die eine Gefahr ist, dass die Ziele zu abstrakt formuliert sind, d.h. dass sie in ihrer Allgemeinheit überall passen würden. Das sind die Fälle, in denen das Quartiersspezifische nicht mehr recht zu erkennen ist. Die umgekehrte Gefahr ist, dass die Ziele zu konkret formuliert sind, d.h. bereits zu direkt auf Projekte zugeschnitten. Aus diesen Zielen, die man ebenfalls in einigen Konzepten findet, können keine neuen Projektideen mehr ab-

geleitet werden, denn sie artikulieren lediglich die Absicht, ein bestimmtes Projekt durchführen zu wollen. Produktive Zielformulierungen müssen immer zwischen diesen beiden Extremen liegen. Gelungen sind die Beispiele, in denen die Zielsetzungen in den einzelnen Handlungsfeldern argumentativ aus den quartierspezifischen Problemen hergeleitet werden. Gut sind auch Konzepte, bei denen sich aus der Zielauswahl Konsequenzen für die Prioritätensetzungen bei der Projektentwicklung ergeben.

Ein anderes Kriterium ist die Erreichbarkeit der aufgestellten Ziele. Es wird an den Quartiersentwicklungskonzepten häufig kritisiert, dass in ihnen Ziele formuliert werden, die mit den Instrumenten des Stadtteilentwicklungsprogramms nicht zu leisten sind oder deren Umsetzbarkeit auf absehbare Zeit kaum realistisch ist. Das gilt aber immer nur für einzelne Ziele und auch da ist es vielleicht weniger dem Idealismus der Quartiersentwickler geschuldet als den Wünschen aus dem Quartier. In den meisten Fällen ist erkennbar, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Leitzielen des Programms und eine pragmatische Orientierung an den vorgegebenen Handlungsfeldern stattgefunden hat. Eine kritische Prüfung der Realisierbarkeit der Ziele ist natürlich bereits bei der Erstfassung gefordert, aber die richtige Einschätzung ist im Anfangsstadium des Prozesses manchmal noch schwer und es gab auch noch wenig Erfahrungen mit dem neuen Programmelement Quartiersentwicklungskonzepte. Umso wichtiger war es, dass dann in den Fortschreibungen bzw. Jahresberichten von mehreren Quartieren Veränderungen vorgenommen wurden, naive und abgehobene Zielsetzungen gestrichen oder ausdrücklich modifiziert wurden.

Entscheidend ist daran die Erkenntnis, dass die Ziele für eine Quartiersentwicklungsplanung nicht etwas Fertiges, zu Beginn endgültig Festlegbares sind, sondern dass die Zielentwicklung parallel zum Prozess fortgesetzt werden muss. Es hat sich gezeigt, dass nach zwei oder drei Jahren die Ziele durchaus kompakter, stringenter, gebietsspezifischer und realistischer gefasst werden können. In einigen Fällen hat man sich über die Zielformulierungen erneut Gedanken gemacht und noch Korrekturen eingebracht. Die Revision der Zielsetzungen als ein Akt, der in gewissen Abständen

wiederholt wird, müsste in Zukunft jedoch in allen Quartieren ernster genommen werden. Die Optimierung der Ziele ist nicht nur eine Formalität, denn es geht darum, dass die Ziele ihre Funktion als Erfolgskontrolle und Orientierung im laufenden Prozess erfüllen können. Brauchbare Zielformulierungen können den Quartiersentwicklern als Kriterien dienen, um die bisherigen Aktivitäten zu bestimmten Zeitpunkten zu bilanzieren, und sie können eine Richtung aufzeigen, in der nach neuen Projektideen gesucht werden muss.

Projekte

Die Kritik, die an den Maßnahmenlisten vor allem der ersten Fassungen der Quartiersentwicklungskonzepte geäußert wurde, war, dass es "Wunsch Kataloge" gewesen seien, ein "Sammelsurium" von Projektideen, dass alles aufgenommen worden wäre, was im Quartier vorgeschlagen wurde, "Hauptsache, es bewegt sich etwas". Gemeinsam ist diesen Einwänden, dass eine fundierte Vorauswahl von Projekten durch die Quartiersentwickler angemahnt wird. Im Einzelnen bezieht sich die Kritik allerdings auf unterschiedliche Aspekte. Eingefordert werden im Grunde drei verschiedene Auswahlkriterien, die gleichzeitig erfüllt sein sollten: Realisierbarkeit, Qualität und konzeptionelle Einbettung der Projekte.

Realisierbarkeit. Viele Maßnahmenvorschläge waren, als sie erstmals ins Quartiersentwicklungskonzept Eingang fanden, noch unausgegoren. Die Projektideen konnten oft nur vage formuliert werden. Um ihre Machbarkeit beurteilen zu können, hätten sie insbesondere hinsichtlich Trägerschaft und Finanzierung noch konkretisiert werden müssen. Manche stellten sich später als illusorisch heraus.

Ein Grund, der dafür angeführt wird, Projektideen auch in diesem noch unausgereiften Stadium aufzunehmen, sind die Erwartungen aus dem Beteiligungsprozess, der zu den Quartiersentwicklungskonzepten stattgefunden hatte. Die beteiligten lokale Akteure wollten ihre Wünsche im Handlungskonzept repräsentiert sehen. Das ist verständlich, trotzdem kann es nicht die Aufgabe der Quartiersentwickler sein, alles, was aus dem Quartier kommt, kritiklos zu übernehmen. Sie müssen mit ihrer fachlichen Kompetenz die Vorschläge hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit filtern,

müssen einschätzen, welche geeignet sind, weiterentwickelt zu werden und hinter welchen tragfähige Interessen stehen.

Ein anderer angeführter Grund verweist darauf, dass die Zeitspanne für die Erstellung des ersten Quartiersentwicklungskonzepts zu kurz war, um die Chancen der Entwicklung eines Projekts schon bei allen Ideen eruieren zu können. In vielen Fällen wurden die aufgeführten Maßnahmen in der Phase nach der ersten Vorlage des Quartiersentwicklungskonzepts noch einmal gründlich überprüft und in den Fortschreibungen bzw. Jahresberichten wurden entsprechende Korrekturen der Projektlisten vorgenommen. Zweifellos ist die Projektsuche und -entwicklung ein laufender Prozess während der gesamten Quartiersentwicklung. In den Quartiersentwicklungskonzepten werden immer Maßnahmen in verschiedenen Konkretisierungsgraden enthalten sein. Und gerade zu einem frühen Zeitpunkt können nicht lauter ausgereifte Projektvorschläge präsentiert werden, will man sich nicht auf Vorhaben aus der Schublade beschränken und sollen phantasievolle Ideen nicht gleich unter den Tisch fallen. Was jedoch eingefordert werden kann, sind präzise Angaben über das Stadium der Reife einer Projektidee: offene inhaltliche Fragen, Finanzierungschancen, geplante Schritte zur Umsetzung, Schwierigkeiten. Für solche transparenten Projektbeschreibungen gibt es gute Beispiele in einigen Handlungskonzepten.

Qualität ist das zweite Kriterium, dass für eine gezielte Vorauswahl von Projekten eine Rolle spielen sollte. Nicht alle Maßnahmenvorschläge, die machbar und förderbar sind, müssen in das Quartiersentwicklungskonzept einfließen. Manche Projektideen sind gut gemeint, sie können ihre Begründung jedoch nicht auf eine ausreichende Informationsgrundlage stützen. Manche sind konzeptionell zu wenig durchdacht, fachpolitische Bedenken sind noch nicht ausgeräumt. Andere können keine Aussagen zu den erwartenden Effekten machen und woran der Erfolg der Maßnahme gemessen werden soll. Schließlich sind innovative, unkonventionelle Ansätze zur Bearbeitung der bekannten Probleme eher selten unter den Maßnahmenvorschlägen vertreten. Deshalb kann eine gewisse Konkurrenz um die bessere Idee durchaus fruchtbar sein. Aussortie-

ren bedeutet hier, lieber insgesamt weniger, dafür nur qualifizierte Projekte in das Handlungskonzept aufzunehmen. Wenn Qualitätskriterien angelegt wurden, können daraus auch leichter benennbare Maßstäbe für die Evaluation des einzelnen Projekts abgeleitet werden.

Konzeptionelle Einbettung. Der dritte Kritikpunkt bezieht sich auf die unverbundene Aneinanderreihung der Projekte. Die Maßnahmen-Listen der Quartiersentwicklungskonzepte sind überwiegend additiv zustande gekommen, nicht integriert zusammengestellt worden. Das Auswahlkriterium, das unter diesem Gesichtspunkt eingefordert wird, ist der Bezug jeder Projektidee zum gesamten Konzept. Der Zusammenhang zwischen Problemanalyse, Zielen und Maßnahmen darf nicht nur auf eine nachträgliche Begründung beschränkt sein, sondern muss auf einer quartiersspezifischen Strategie beruhen. An der Projektauswahl müssen diese Schwerpunkte erkennbar sein. Strategisches Denken der Quartiersentwickler heißt dann nicht zuletzt auch, dass sie zusätzlich eigene Projektvorschläge entwickeln und in die Diskussion einbringen müssen.

Eine ganz andere Frage betrifft die Form, in der die Projekte in den Quartiersentwicklungskonzepten dargestellt werden. Da reicht das Spektrum von Titelangaben mit nur einem Erläuterungssatz über knapp formulierte Projektskizzen bis hin zu ausführlichen Beschreibungen der Projekthinhalte und -daten. Im allgemeinen wächst der Umfang der Projektdarstellungen im Zuge der jeweiligen Projektentwicklung, was sich in den Fortschreibungen bzw. Jahresberichten niederschlägt, wo die Veränderungen und Fortschritte dokumentiert werden. Einige Quartiersentwickler arbeiten mit stärker standardisierten Formblättern, in die vergleichbare Angaben zu den Projekten eingefüllt werden, wobei dies allerdings auch in sehr unterschiedlicher Ausführlichkeit gehandhabt wird. Eine Bewertung der Darstellungsform kann sich nur darauf beziehen, für welche Zwecke und welche Adressaten die Projektbeschreibungen genutzt werden sollen.

Im Rahmen des Quartiersentwicklungskonzepts sind Projekterläuterungen gefragt, die die Zielrichtung verständlich machen, die es dem Leser aber noch erlauben, alle Projekte im Zusammenhang zu überblicken und zu verarbeiten. Das

spricht für kompakte Projektbeschreibungen, die Idee, Umsetzung und Probleme kurz auf den Punkt bringen. – Für die Quartiersentwickler, die den Fortgang der Projektentwicklung für ihre Arbeit dokumentieren, sowie für interessierte Bürger, Politiker und Verwaltungsmitarbeiter, die genauere Informationen zu einem bestimmten Projekt haben wollen, sind ausführliche, differenzierte Beschreibungen angebracht, die regelmäßig fortgeschrieben werden. In diesen Darstellungen kann in aller Breite auf die Projektgeschichte, den konzeptionellen Ansatz, die angestrebten Ergebnisse, die Bedeutung für die Quartiersentwicklung, das weitere Vorgehen und besondere Hindernisse eingegangen werden. Diese Texte müssen aber nicht in das Quartiersentwicklungskonzept aufgenommen werden, es reicht, wenn sie bei Bedarf abrufbar sind. – Bei den Bezirken und der programmsteuernden Behörde besteht darüber hinaus noch ein Interesse an einer Vergleichbarkeit der Projektdaten quer zu allen Quartieren. Das erfordert eine Art von Projekt-Steckbriefen, die stichwortartig und einheitlich bestimmte Grundangaben zu jedem Projekt enthalten.

Entwicklungsstrategie

Es wurde bereits mehrfach betont, dass Bestandsaufnahme, Ziele und Maßnahmen nicht nur einfach hintereinander abzuhandelnde Abschnitte eines Quartiersentwicklungskonzepts sind, sondern konzeptionell verbunden sein müssen. Mit anderen Worten muss in einem Handlungskonzept eine gebietspezifische Entwicklungsstrategie erkennbar sein, mit der die Hauptprobleme angegangen und die aufgestellten Ziele verwirklicht werden sollen. Was Strategie heißt, kann an fünf Kriterien festgemacht werden:

Zusammenhang der Projekte. Sind die vorhandenen Projektideen nicht nur unter pragmatischen Gesichtspunkten zusammengestellt worden, sondern entlang eines roten Fadens ausgewählt worden? Sind verschiedene Maßnahmen miteinander in Beziehung gesetzt worden, z.B. indem sie sich ergänzen, ein Problem oder Ziel von mehreren Seiten angehen? Stehen die Aktivitäten innerhalb der Handlungsfelder nicht nur nebeneinander, sondern sind sie integrierend aufeinander abgestimmt?

Schwerpunktsetzung. Werden bei der Umsetzung des Maßnahmenkatalogs Prioritäten gesetzt, findet eine Gewichtung der Projekte statt? Werden Schlüsselprojekte benannt, d.h. Projekte, denen aufgrund ihrer Größe, ihrer Komplexität, ihres handlungsfeld- bzw. zielübergreifenden Charakters, ihrer Dringlichkeit oder ihrer quartiersweiten Wirksamkeit eine strategische Bedeutung für die weitere Quartiersentwicklung zugesprochen wird und die deshalb vorrangig entwickelt werden?

Prozessgestaltung. Wird inhaltlich wie methodisch eine Vorgehensweise skizziert, wie der Prozess der Umsetzung des Handlungskonzepts vorangebracht werden soll? Wie können die vorhandenen Potenziale des Quartiers mit einbezogen werden? Auf welche Weise soll die Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung den Prozess begleiten? Wie sollen neue, auf das Konzept zugeschnittene Projektideen entwickelt werden?

Zeitplan. Gibt es Angaben zu einer zeitlichen Abfolge der Bearbeitung der einzelnen Elemente des Handlungskonzepts? Wird der Umsetzungsprozess in verschiedene Teilschritte mit jeweiliger Reflexion der Ergebnisse aufgeteilt?

Langfristige Perspektive. Enthält das Konzept Vorstellungen für die Entwicklung des Quartiers, die über die siebenjährige Laufzeit des Programms hinausreichen?

Entscheidend ist dabei nicht, ob die Entwicklungsstrategie in einem gesonderten Abschnitt explizit vorgestellt oder im jeweiligen Zusammenhang deutlich gemacht wird, sondern inwieweit die genannten Kriterien in der Arbeit Berücksichtigung gefunden haben. Die fünf Anforderungen an den strategischen Gehalt wurden in den vorliegenden Quartiersentwicklungskonzepten nur teilweise eingelöst. In den Erstfassungen wurden in einigen wenigen Fällen Schwerpunktsetzungen bei der Formulierung des Leitbildes herausgearbeitet, was sich aber nur bedingt in der Auswahl der Maßnahmen wiederfinden lässt. In einem Fall wurden bereits Schlüsselprojekte hervorgehoben. In einem anderen Fall wurde in einem Kapitel ausdrücklich auf die Prozessgestaltung eingegangen. Das ändert sich durchaus in den vorliegenden Jahresberichten bzw. Fort-

schreibungen. Nach ein, zwei oder drei Jahren wurden die Quartiersentwicklungskonzepte tendenziell strategischer geschrieben. In diesen Fassungen wurden teilweise die Zielsetzungen gestrafft und zugespitzt. Elemente der Prozessgestaltung wurden zum Teil deutlicher ausgeführt, wenn auch meist an unterschiedlichen Stellen im Text. In einigen Fällen wurden Arbeitsschwerpunkte bzw. geplante Schritte für die nächste Zeit benannt. Und in einem Fall wurden in der Fortschreibung neu aus der Projektliste Schlüsselprojekte ausgewählt.

Es ist in der Tat schwierig, bereits in der Anfangsphase der Quartierentwicklung, wenn die Konzepte erstellt werden sollen, eine stringente Handlungsstrategie für das Programmgebiet zu entwerfen. Zweifellos lässt sich ein, zwei Jahre später fundierter darüber entscheiden, welche Ziele die zentralen sind und wo die Prioritäten bei den Projekten zu setzen sind. Trotzdem kann verlangt werden, dass die Quartiersentwicklungskonzepte bereits in der ersten Fassung strategische Überlegungen im Sinne der oben genannten Kriterien enthalten. Die quartiersspezifische Entwicklungsstrategie ist nicht als großer, perfekter Wurf zu verstehen, sondern als ein Lernprozess, der sich im Handlungskonzept widerspiegelt. Sie wird im Laufe des Quartiersentwicklungsprozesses immer klarer und präziser. Und sie wird dann auch immer wichtiger. Denn in Hinblick auf ein absehbares Ende der Laufzeit müssen die Quartiersentwickler ihre begrenzten Kapazitäten konzentriert einsetzen, müssen schwierige, aber bedeutsame Vorhaben rechtzeitig angeschoben werden und muss der Aufbau von Strukturen, die danach noch Bestand haben können, in den Vordergrund rücken.

Beteiligungsaktivitäten

In fast allen Quartiersentwicklungskonzepten gibt es einen Abschnitt über die Aktivitäten der Quartiersentwickler zur Beteiligung und Aktivierung der lokalen Akteure, in den meisten Fällen wird dieses Thema allerdings nur relativ kurz behandelt. Ein Teil dieser Aktivitäten wird auch im Handlungsfeld 'Bürgermitwirkung und Stadtteil-leben' aufgeführt, soweit sie als Projekte formuliert werden. Die geplanten Formen der projektbezogenen Planungsbeteiligungen können auch

im Zusammenhang der jeweiligen Projektbeschreibung Erwähnung finden. Damit sind aber nicht alle Aktivitäten zu dieser Aufgabe abgedeckt, es gibt noch eine Reihe von handlungsfeldübergreifenden Formen der Beteiligung wie etwa Bürgerversammlungen, Beiratssitzungen, Konferenzen, Arbeitskreise, Öffentlichkeitsarbeit oder Förderung von Netzwerken. Beteiligung und Aktivierung ist ein gewichtiger Teil dessen, was unter strategischer Prozessgestaltung verstanden werden kann. Weil es ein Querschnittsthema der gesamten Quartiersentwicklungsplanung und ein zentrales Instrument zur Veränderung der weichen Strukturen im Stadtteil ist, erscheint es angebracht, dies in einem eigenen Kapitel zusammenhängend und ausführlich darzustellen. Dort können alle Organisationsformen und Methoden erläutert werden, mit denen die Quartiersentwickler im Laufe des Prozesses die aktive Mitwirkung der Bewohner und anderer relevanter Akteure sowie den Aufbau von selbsttragenden Strukturen anstreben wollen. Das Gewicht, das dieses Ziel in der Arbeit vor Ort hat, sollte sich auch im Quartiersentwicklungskonzept widerspiegeln.

Fortschreibungen

Übereinstimmung besteht darüber, dass die Quartiersentwicklungskonzepte nach ihrer Vorlage nicht endgültig festgeschrieben sind, sondern einen für Veränderungen offenen Rahmen darstellen. Fortschreibungen sind ausdrücklich vorgesehen und gefordert. In welcher Form dies geschieht, wird in den acht Programmgebieten allerdings recht unterschiedlich gehandhabt. Im Grunde lassen sich zwei Typen von Fortschreibungen beobachten.

Fortschreibung im Sinne von Aktualisierung. In Jahres- oder Zwischenberichten, wie sie in einigen Quartieren üblich sind, wird über den aktuellen Stand des Verfahrens berichtet mit einem Fokus auf den eingetretenen Veränderungen gegenüber den letzten Berichtsfassungen. Das gilt für neue Daten zur Analyse der Ausgangssituation, eventuell auch für Korrekturen bei den aufgestellten Zielen, aber in erster Linie für die Projektentwicklung: Maßnahmen, die als nicht realisierbar fallen gelassen wurden, neue Maßnahmen, die als Vorhaben aufgenommen wurden, inzwischen abge-

schlossene Maßnahmen sowie Fortschritte und Probleme bei der Bearbeitung aller laufenden Projekte und die geplanten nächsten Schritte. Da nicht alles aus vorherigen Fassungen wiederholt wird, sondern man sich auf die wesentlichen Neuigkeiten beschränkt, können diese Berichte relativ schlank gestaltet werden. Es handelt sich also um eine Art fortlaufende Dokumentation in Ergänzung zum vorliegenden Quartiersentwicklungskonzept. Das hat eine Funktion als Rekapitulation der eigenen Arbeit für Quartiersentwickler und direkt am Prozess beteiligte lokale Akteure und es hat eine Funktion als Informationsquelle für die Verwaltung, insbesondere Bezirk und programmsteuernde Behörde.

Fortschreibung im Sinne von Neufassung. In anderen Programmgebieten wurden ein oder bis zu über zwei Jahre später neu erstellte Fassungen vorgelegt, die noch einmal mehr oder weniger komplett alle Bestandteile des Quartiersentwicklungskonzepts enthalten. Auch in diesen Fällen ging es natürlich überwiegend darum, die erste Fassung auf einen aktuellen Stand zu bringen. Aber die vollständige Überarbeitung bot auch die Gelegenheit, das Handlungskonzept als Ganzes noch mal zu überdenken und einige konzeptionelle Änderungen hinsichtlich der Ziele, der Projektentwicklung oder des strategischen Vorgehens vorzunehmen. Eine solche Neufassung macht erst nach einem gewissen zeitlichen Abstand Sinn, kann dann aber mehr sein als nur ein zweiter Rechenschaftsbericht. Mit einer präzisierten Perspektive für die folgenden Jahre kann sie, im Quartier erneut zur Diskussion gestellt, auch eine Impulsfunktion für den weiteren Prozess haben.

Empfehlungen

- In der für den weiteren Prozess immens wichtigen Anfangsphase sollen mit der Erstellung des Quartiersentwicklungskonzepts gleichzeitig mehrere, widersprüchliche Ansprüche erfüllt werden. Einerseits ist es wünschenswert, so früh wie möglich mit Maßnahmen im Programmgebiet zu starten. Da das Quartiersentwicklungskonzept Voraussetzung für die Förderung von Maßnahmen ist, müsste es deshalb so schnell wie möglich fertiggestellt werden. Andererseits ist ein knappes

Jahr nach den bisherigen Erfahrungen zu kurz, um ein für alle befriedigendes Ergebnis, ein Handlungskonzept mit Substanz zu bekommen. Eine aktive Bestandsaufnahme, eine gründliche Projektauswahl, eine präzise Entwicklungsstrategie, eine ausreichende Behördenabstimmung und ein ausführlicher Beteiligungsprozess brauchen mehr Zeit und sie sind selbst bereits ein wichtiger Teil des Quartiersentwicklungsprozesses.

Einen idealen Ausweg aus diesem Dilemma gibt es nicht. Aber es lassen sich zwei Richtungen angeben, in denen nach einer Lösung gesucht werden kann. Entweder man hält an einer möglichst frühzeitigen Vorlage des Quartiersentwicklungskonzepts fest und akzeptiert dessen vorläufigen Charakter. Dann muss nach etwa einem weiteren Jahr die 'eigentliche', verbesserte und abgestimmte Fassung des Konzepts folgen. Oder man lässt die quartierspezifisch angemessene Zeit für die Erstellung eines fundierten Quartiersentwicklungskonzepts und erweitert dafür bewusst die Möglichkeiten, den Prozess mit einigen vorgezogenen Maßnahmen zu starten. Dann müssen allerdings die vorbereitenden Untersuchungen zur Gebietsauswahl so ausgebaut werden, dass sie bereits die Begründung für erste, unbestritten anstehende Maßnahmen liefern können.

- Unabhängig davon, ob die erste bzw. 'gültige' Fassung des Quartiersentwicklungskonzepts nach ein oder zwei Jahren vorliegt, und unabhängig davon, in welcher Form danach Jahres- oder Zwischenberichte erstellt werden, ist über den Zeitpunkt für eine grundlegende und zugleich abschließende Überarbeitung des Handlungskonzepts nachzudenken. Es erscheint sinnvoll, um die Mitte der Laufzeit, spätestens zwei bis drei Jahre vor deren Ende, eine Fortschreibung vorzusehen, die mehr ist als nur eine Aktualisierung, sondern ein bewusster Akt des Innehaltens und der neuen Reflexion über Ziele, Entwicklungsstrategie und Arbeitsschwerpunkte der letzten Jahre. Eine solcher Art der Fortschreibung hat eine wichtige Funktion zu diesem fortgeschrittenen Zeitpunkt des Quartiersentwicklungsprozesses: als Zwischenevaluation und als Auftakt für die zweite Halbzeit, in deren Mittelpunkt die Vorbereitung auf den Ausstieg aus dem Programm steht.

- Ziel ist es, in Zukunft die Verbindlichkeit der Quartiersentwicklungskonzepte in der Verwal-

tung zu erhöhen, denn der Prozess im Quartier braucht über die gesamte Laufzeit Kontinuität, er ist auf Planungssicherheit auch bei veränderten Rahmenbedingungen angewiesen. Dafür ist auf der einen Seite politischer Rückhalt in der Lokalpolitik von Bedeutung. An einem Beschluss zum Quartiersentwicklungskonzept zumindest im Ortsausschuss ist deshalb festzuhalten. Auf der anderen Seite wird eine verbindlichere Abstimmung mit den Fachbehörden erforderlich sein. Unabhängig davon, wie die formale Behördenabstimmung in den Bezirken geregelt werden wird, dürfte sich als noch wichtiger erweisen, diese zu ergänzen um eine frühzeitige, informelle Beteiligung. Dazu müssen vor allem von den Quartiersentwicklern Initiativen ausgehen, die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter stärker in die Diskussion um das Quartiersentwicklungskonzept einzubeziehen. Klar ist, dass es dabei um die Vorab-Bewertung der vorhandenen Projektideen geht. Entscheidend ist jedoch, ob es gelingt, in diesem Kontext über die nur projektbezogene Abstimmung hinaus zu gehen, ob eine Auseinandersetzung mit dem gesamten Prozess der Quartiersentwicklung stattfindet und ob die gebiets-spezifischen Kooperationsmöglichkeiten ausgelotet werden. Dieser weitergehende Schritt würde eventuell eine programm- oder quartiersbezogene Umorganisation auf Verwaltungsseite voraussetzen.

▫ In Zusammenhang mit der Analyse der einzelnen inhaltlichen Komponenten bei den vorliegenden Quartiersentwicklungskonzepten sind eine Reihe von qualitativen Kriterien für eine Bewertung genannt worden. Sie sollen hier in den Empfehlungen nicht noch einmal wiederholt werden. Die Frage ist vielmehr, inwieweit neue Vorgaben der programmsteuernden Behörde dazu beitragen können, die Qualität der integrierten Handlungskonzepte zu verbessern. Grundsätzlich sollte man mit Vorgaben in diesem Bereich sparsam umgehen und viel Freiraum lassen. Viele und detaillierte Vorgaben verhindern nicht mittelmäßige Quartiersentwicklungskonzepte, behindern aber eventuell unorthodoxe, innovative Ansätze. Die Programmgebiete brauchen nicht durchschnittliche, gleichartige, sondern originelle, individuell zugeschnittene Konzepte. Deshalb ist als Alternative zu einer Ausweitung der bereits vorhandenen Mindestanforderungen

zu empfehlen, den vorgegebenen groben Rahmen durch informelle Steuerungsinstrumente zu ergänzen, mit denen man Lösungen fallbezogen beurteilen und aushandeln kann. Solche Instrumente zur Qualitätssicherung bei den Quartiersentwicklungskonzepten können beispielsweise sein: Good Practice - Exemplare als Vorbilder, Checkliste mit qualitativen Kriterien als Handreichung, Beratungsangebote auf Bezirksebene, Fortbildungsveranstaltungen, organisierter Erfahrungsaustausch zwischen Quartiersentwicklern oder Begutachtung durch einen Programm-Beirat.

Projekte

Entstehung von Projekten

Es gab in allen Quartieren die folgenden Möglichkeiten, wie die Projekte zustande kamen bzw. von wem die Initiative zu ihnen ausging.

Bereits durchgeführte Maßnahmen. Dass Maßnahmen, die in Zusammenhang mit der Quartiersentwicklung von Bedeutung sind, bereits vor Beginn des Prozesses abgeschlossen worden waren, konnte zum einen damit zusammenhängen, dass in einigen Quartieren Vorläuferprogramme stattgefunden hatten. Insbesondere dort, wo zuvor mit dem Revitalisierungsprogramm gearbeitet worden war, waren einige der am dringendsten anstehenden baulichen Erneuerungs- oder Infrastrukturmaßnahmen schon abgehandelt worden. Zum anderen hatten in einigen Quartieren dort vertretene Wohnungsunternehmen bereits in den Jahren vor der Gebietsaufnahme umfangreiche Investitionen ohne zusätzliche Förderung getätigt. Das betraf Instandsetzungen und Modernisierungen, aber auch schon Maßnahmen im Wohnumfeld.

Vorhandene Projekte. In den meisten Programmgebieten gab es Projekte, die in den Jahren zuvor schon auf den Weg gebracht worden waren, bereits stark fortgeschritten waren und dann im Rahmen der Quartiersentwicklung endgültig umgesetzt wurden oder die lange geplant gewesen waren, aber erst mit Hilfe der Gelder aus der Sonderförderung durchgesetzt werden konnten. Dabei handelte es sich in der Regel um Projekte baulicher Art, die von Behörden auf Bezirks- oder Landesebene entwickelt und in die Mittelfristige Finanzplanung eingestellt worden waren. Diese frühe Beantragung hatte den Vorteil, dass diese Projekte aufgrund der langen Vorlaufzeiten für öffentliche Bauten sonst wohl erst sehr viel später hätten realisiert werden können. Positiv war daran auch, dass mit ihnen in der Startphase der Quartiersentwicklung schnelle und sichtbare Veränderungen präsentiert werden konnten. Problematisch an den vorhandenen Projekten war allerdings, dass sowohl die Quartiersentwickler als auch die Beteiligungsgremien nur noch wenig

Einfluss darauf nehmen konnten. Das heißt nicht, dass diese 'alten' Projekte bereits veraltet oder nicht sinnvoll gewesen wären, aber sie konnten weder ein innovatives Element hineinbringen noch waren sie konzeptionell schon auf die sozialen Zielsetzungen der Quartiersentwicklung ausgerichtet worden.

Ideen aus dem Quartier. Einer der ersten Schritte der Quartiersentwickler bestand darin, herauszufinden, was an Projektideen im Quartier selbst vorlag. Das waren zunächst Wünsche von Bewohnern, die auf Bürgerversammlungen, bei Befragungen oder in Gesprächen gesammelt wurden. Diese Wünsche wurden nicht immer direkt geäußert, als Aufforderungen oder Beschwerden, sondern mussten oft hervorgehoben, mit Hilfe zur Artikulation gebracht oder interpretiert werden. Sie sind außerdem zunächst noch subjektiv, unkonkret, kleinteilig und meist auf äußerliche Erscheinungsformen bezogen. Daneben gab es überall Vorhaben und Pläne, die schon seit längerer Zeit in aktiven Teilen der Quartiersbevölkerung in der Diskussion waren oder von organisierten Gruppen im Stadtteil gefordert worden waren. Dazu kamen schließlich Vorschläge, die neu während des Beteiligungsprozesses zum Quartiersentwicklungskonzept im Beirat, in Werkstätten oder Arbeitsgruppen entstanden waren. Das Know-how vor Ort zu nutzen, Anregungen aus dem Quartier aufzugreifen machte einen wichtigen Teil bei der Projektentwicklung aus. Aufgabe der Quartiersentwickler war es, diese Ideen dann weiterzuentwickeln, eventuell zu neuen Projekten zu verknüpfen und auf ihre Umsetzbarkeit zu überprüfen.

Initiativen von lokalen Trägern. Eine andere Möglichkeit, wie Projekte entstanden, war immer, dass Personen oder Organisationen mit eigenen Vorhaben an die Quartiersentwicklungsplanung herantraten und die Fördermöglichkeiten in Anspruch nehmen wollten. Dabei handelte es sich auf der einen Seite – und überwiegend – um professionelle Akteure wie Wohnungsunternehmen, soziale Einrichtungen, Schulen, Kirchen, Beschäftigungsträger, Vereine oder ähnliche Insti-

tutionen. Auf der anderen Seite gab es aber auch Initiativen von einzelnen Bewohnern oder Bewohnergruppen, die kleinere Projekte oder Angebote selbst durchführen wollten. Solche Projektideen wiesen jeweils ein ganz individuelles Profil auf und brauchten Unterstützung, ihren eigenen Weg zur Umsetzung zu finden. Sie spielten allerdings nur in den wenigen Quartieren eine nennenswerte Rolle, die über einen relativ hohen Organisationsgrad verfügen und in denen auch mittelständische Bürger stärker vertreten sind. Für alle mit Erfolg realisierten Projekte, die von lokalen Trägern ausgegangen waren, gilt, dass sie eine Initialzündung für andere Akteure haben können, die auf einem ähnlichen Feld tätig sind und dadurch angeregt werden, eigene Vorhaben im Quartier zu entwickeln.

Ableitung aus Gutachten. In einigen Quartieren lagen gesonderte Untersuchungen von externen Gutachtern vor, beispielsweise ein Freiflächenkonzept. Aus ihnen konnten Quartiersentwickler oder Behörden direkt konkrete Vorschläge für Maßnahmen ableiten. Der Vorteil lag darin, dass die daraus entwickelten Projekte auf einer guten Datengrundlage über die Bedarfe beruhten und dass eine Reihe von Maßnahmen langfristig geplant werden konnte.

Initiativen aus Behörden. Das Stadtteilentwicklungsprogramm bot den Fachbehörden und bezirklichen Fachämtern einen Rahmen, ihre fachpolitischen Programme auf sozial benachteiligte Quartiere zu beziehen und gebietsspezifische Projekte zu formulieren. Eine Initiative mit eigenen Vorschlägen ging allerdings nicht so häufig wie erhofft von behördlicher Seite aus, meist wurden Vorhaben an sie herangetragen, die eine Mitfinanzierung oder Trägerschaft benötigten.

Eigene Vorschläge der Quartiersentwickler. Aufgabe der Quartiersentwickler war es, auch eigene Projektideen zu entwickeln und neue Themen ins Quartier hineingetragen. Sie hatten das Gebiet von außen, mit ihrem analytischen Instrumentarium untersucht und konnten beispielsweise aus den benannten Problemen und aus den quartiersspezifischen Zielen weitere erforderliche Maßnahmen ableiten. Oder sie übertrugen Modelle, die in anderen Stadtteilen erfolgreich eingesetzt worden waren, auf die örtlichen Verhältnisse. Oder es ergab sich an einer Stelle des

Quartiers ein akuter Handlungsbedarf, für den eine neue Problemlösung gesucht werden musste. In jedem Fall mussten die Quartiersentwickler für ihre eigenen Vorschläge die Zustimmung im Quartier sowie aktive Kooperationspartner und einen Maßnahmenträger finden. In den meisten Quartieren brachten die Quartiersentwickler nur relativ selten eigene Projektideen ein, in anderen war dieser Beitrag größer. Das hing zum Teil davon ab, inwieweit die jeweiligen Quartiersentwickler diese Rolle bewusst annahmen, zum Teil aber auch davon, inwieweit sie in bestimmten Quartieren diese Rolle stärker spielen mussten, weil vom Quartier und von anderen Trägern zu wenig Impulse ausgingen.

Art der Projekte

Ein Vergleich der Programmgebiete hinsichtlich der Zahl der Maßnahmen und ihrer Verteilung in den Handlungsfeldern ist nicht besonders aussagekräftig: die einzelnen Projekte sind unterschiedlich groß und unterschiedlich wichtig für die Quartiersentwicklung, die Möglichkeiten, Maßnahmen zu entwickeln, hängt auch stark von der Größe des Gebiets und den darin liegenden Potenzialen an Flächen und Einrichtungen ab. Die Tatsache, dass in fast allen Quartieren die Handlungsfelder 'Bürgermitwirkung, Stadtteilleben' und 'Gesellschaftliche Infrastruktur' besonders viele Projekte aufweisen, hängt zwar mit deren zentraler Bedeutung zusammen, erklärt sich aber auch daraus, dass diese Handlungsfelder am weitesten definiert sind und deshalb ganz unterschiedliche Arten von Projekten darunter fallen. Außerdem wird die Zuordnung von Projektthemen zu den Handlungsfeldern von den Quartiersentwicklern teilweise unterschiedlich gehandhabt, gerade die sehr wünschenswerten Mehrziel-Projekte sind auch gar nicht eindeutig zuzuordnen. Dass das Handlungsfeld 'Wohnumfeld, Freiflächen' ebenfalls in fast allen Quartieren stark vertreten ist, liegt wohl an relativ unproblematisch finanzierbaren und relativ einfach durchführbaren Maßnahmen, für die überall ein großer Bedarf existiert und die schnell eine Wirkung für das äußere Erscheinungsbild des Quartiers entfalten.

Unterschiede zwischen den Programmgebieten zeigen sich in der Gesamtschau beim Verhältnis zwischen investiven und nicht-investiven Maßnahmen. Da gibt es Quartiere, in denen viele und große bauliche Projekte, nicht zuletzt im Bereich der sozialen Infrastruktureinrichtungen, stattfinden, während in anderen Quartieren die nicht-investiven Projekte eindeutig im Vordergrund stehen, weil dort entsprechende Flächen bzw. Objekte wenig vorhanden sind oder wichtige bauliche Maßnahmen bereits im Rahmen von Vorläuferprogrammen durchgeführt worden sind. Deutliche Unterschiede werden ferner erkennbar, wo besondere Schwerpunkte gesetzt werden: in einigen Quartieren geschieht das im Handlungsfeld 'Arbeit, Ausbildung, Beschäftigung', in anderen Quartieren im Handlungsfeld 'Lokale Wirtschaft, Nahversorgung'. In diesen Fällen werden vielleicht nicht immer viele, aber große und bedeutsame Projekte umgesetzt.

Im folgenden wird ein Überblick über das thematische Spektrum der in den Programmgebieten durchgeführten bzw. geplanten Maßnahmen gegeben.

Handlungsfeld 'Bürgermitwirkung und Stadtteileben'

Beteiligung und Aktivierung. Als Projekte werden insbesondere die Beteiligungsformen mit institutionellem Charakter aufgeführt wie der Stadtteilbeirat, der Verfügungsfonds und der Stadtteilladen. Diese Einrichtungen existieren in allen acht Quartieren. Es sei hier nur auf die ausführlichere Darstellung im entsprechenden Kapitel dieses Berichts verwiesen.

Öffentlichkeitsarbeit. Neben vielen kleineren Aktivitäten gilt als kontinuierlich betriebenes Projekt in allen Quartieren die Herausgabe einer Stadtteilzeitung. Andere Maßnahmen in einzelnen Quartieren hängen mit der Nutzung neuer Medien zusammen (Internet-Homepage, Powerpoint-Präsentation, Video). Traditionelle Formen wie Poster, Infosäule o.ä. werden deshalb nicht unwichtig. Projekte, die sich nicht nur auf die quartiersinterne Öffentlichkeit beziehen, sondern explizit auf eine Außendarstellung ausgerichtet sind (z.B. eine Imagekampagne), waren bisher noch in keinem Quartier vorgesehen.

Stadtteilkultur. Dazu zählen zunächst die in allen Quartieren durchgeführten Nachbarschaftsfeste sowie thematische Feste und andere interkulturell ausgerichtete Veranstaltungen. Künstlerische Aktionsformen im engeren Sinne, die Stadtteilbezug und künstlerische Professionalität verbinden, die Einbeziehung von Bewohnern ermöglichen und zur Stärkung der Quartiersidentität beitragen, wurden dagegen nur in wenigen Projekten genutzt. Umso bemerkenswerter sind diese Beispiele: das 'Höchste Graffiti der Welt' an einer Hochhausfassade in Osdorfer Born, von einem Künstler unter Beteiligung von Jugendlichen umgesetzt; die Bilder-Projektionen an Hauswänden sowie der Stadtteilfilm in Schnelsen-Süd. Auf Kinder bezogene quartiersweite Aktionen waren beispielsweise das Foto-Klicken-Spiel zur Stadtteilerkundung durch Kinder in Lurup und der Stadtplan für kleinere Kinder in Osdorfer Born. Als besonderes kulturelles Projekt bleibt schließlich noch das geplante Kindermuseum in Osdorfer Born hervorzuheben. Es gewinnt seine zentrale Bedeutung dadurch, dass es sowohl Aufmerksamkeit und Besucher von außerhalb anziehen als auch Aktivitäten von Quartiersbewohnern einbinden soll.

Ehrenamtliche Tätigkeiten. Je nach Quartier in unterschiedlichem Umfang gibt es Projekte, die vom ehrenamtlichen Engagement einzelner Bürger leben. Das können Angebote sein, bestimmte Kurse in einer zentralen Stadteleinrichtung abzuhalten, oder es kann sich um die Betreuung von Freizeitaktivitäten von Kindern und Jugendlichen im Quartier handeln. Gegenstände und Themenbereiche dieser Projekte können verschiedenen Handlungsfeldern zugeordnet werden. An dieser Stelle ist nur die Bedeutung solcher Projekte für das Stadtteileben insgesamt zu betonen. Die Quartiersentwicklung konnte dieses Engagement anregen, zusammenzuführen und unterstützen. Wichtig wird in Zukunft sein, die Möglichkeiten zu erweitern, Aufwandsentschädigungen in Form von Honoraren zu zahlen, eine kontinuierliche Betreuung zu gewährleisten und Fortbildungsveranstaltungen für diese Bürger anzubieten.

Konfliktregelung. Bei diesem Thema geht es darum, Verfahren zu entwickeln und einzuüben, mit denen Konflikte im Gebiet durch Vermittlung und unter Beteiligung der jeweiligen Konfliktpar-

teien bewältigt werden können. Dabei soll auch eine Qualifizierung von Quartiersbewohnern in Konfliktlösungskompetenzen angeboten werden. In Lurup soll in einem Pilotprojekt der Ansatz der 'Gemeinschaftskonferenzen' erprobt werden. In Schnelsen-Süd und Horner Geest sind Aktivitäten in Richtung einer Stadtteilmediation geplant.

Handlungsfeld

'Arbeit, Ausbildung und Beschäftigung'

Die Lage am Arbeitsmarkt schlägt sich überproportional in den benachteiligten Stadtteilen nieder. Gleichzeitig ist allen klar, dass die großen gesellschaftlichen Probleme mit der Arbeitslosigkeit auf Quartiersebene nicht gelöst werden können. Hinzu kommt, dass speziell diese Programmgebiete monostrukturierte Wohngebiete sind und selbst von den in einigen Fällen nahegelegenen Gewerbegebieten oder von benachbarten Unternehmen kaum Beschäftigungsimpulse ausgehen. Die Ansatzpunkte für Projekte im Rahmen der Quartiersentwicklungsplanung liegen deshalb in erster Linie in vorübergehenden Beschäftigungsmöglichkeiten, Qualifizierung, Ausbildung, Beratung und Vermittlung. Die räumliche Konzentration der Probleme wird in diesem Zusammenhang als Notwendigkeit und zugleich als Chance angesehen, bestimmte Zielgruppen vor Ort zu erreichen.

Dieser sozialräumlichen Perspektive kommt die Arbeitsmarktpolitik allerdings nicht entgegen. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit wie das Arbeitsamt haben nicht den Anspruch, besonders belastete Quartiere zu fördern, sondern arbeiten fallbezogen. Im Mittelpunkt stehen auf der einen Seite Eingliederungspläne für Individuen, auf der anderen Seite unternehmens- oder branchenbezogene Beschäftigungsimpulse. Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik haben außerdem dazu geführt, dass dem zweiten Arbeitsmarkt nur noch eine nachgeordnete Rolle zugeschrieben wird. Die entsprechenden Mittel wurden zu einem großen Teil in Lohnkostenzuschüsse für Betriebe umgewandelt. Das hat auch Folgen für mögliche Maßnahmen im Rahmen der Quartiersentwicklungen. Ferner orientiert sich die Förderung von Qualifizierungs-, Weiterbildungs- oder Vermittlungsprojekten stärker an konkreten Bedarfen bestimmter Betriebe oder Branchen, weniger an

Zielgruppen unter den Arbeitslosen, die sich sozialräumlich konzentrieren.

Am Beginn der Auseinandersetzung mit diesem Handlungsfeld standen in mehreren Quartieren Untersuchungen und Diskussionsrunden mit lokalen Akteuren, um Ausgangsbedingungen und mögliche Projekte zu eruieren. Beispiele dafür sind die Themenkonferenz 'Arbeit und Beschäftigung' sowie der Runde Tisch zu Ausbildungsfragen in Lurup, der gemeinsame Workshop der Eimsbütteler Programmgebiete über 'Kooperation zur Unterstützung arbeitssuchender Jugendlicher', die Befragungen zur Situation arbeitsloser Frauen bzw. arbeitsloser Jugendlicher in der Linse oder die Arbeitsgruppe 'Arbeit und Erwerbsperspektive' in Schnelsen-Süd.

Übergang von Schule zu Beruf / Ausbildung. In einigen Quartieren lag ein Schwerpunkt auf der Unterstützung von Jugendlichen im Stadtteil beim Einstieg ins Berufsleben.

In Horner Geest fand das Projekt zur Berufsvorbereitung 'Ran an die Zukunft für Mädchen (raz)' statt, das inzwischen als Teilprojekt von 'Innovative Ausbildungsvorbereitung für Jugendliche mit besonderem Förderbedarf in Stadtteilen mit überdurchschnittlich hohem Migrantanteil, Billstedt und Horn (INA-Ost)', getragen von Arbeiterwohlfahrt und Jugendbildung Hamburg, weitergeführt wird. Ein anderes Projekt ist das 'Freiwillige soziale Trainingsjahr (FSTJ)' für Mädchen und junge Frauen, das von der Katholischen Mädchensozialarbeit Hamburg IN VIA getragen wird. In Lurup ist ein Projekt 'Zukunft Aktiv Gestalten (ZAG)' zur Förderung von Jugendlichen beim Übergang von der Schule zum Beruf geplant. Ansätze zur Berufsorientierung Jugendlicher wurden mit den Projektbausteinen schulübergreifende Projektgruppe BOSS-Lurup, Berufsweltcafés und das Assessmentverfahren beschritten. Andere Aktivitäten in Lurup gingen auf die Initiative der Schule Veermoor zurück: u.a. hat dort eine Berufsmesse regionaler Unternehmen stattgefunden und die Schule nimmt am über Hamburg hinausgehenden Netzwerk "Erweiterte Berufsorientierung im System Schule (Ebiss)" teil. In Osdorfer Born planen die Quartiersentwickler gemeinsam mit verschiedenen Trägern neue Weiterbildungsangebote zur Qualifizierung,

Berufsbildung und Arbeitsaufnahme Jugendlicher.

Auf der einen Seite gibt es in diesem Themenbereich Anknüpfungspunkte zur Kooperation mit Förderprogrammen der Behörde für Bildung und Sport (z.B. bei raz). Auf der anderen Seite greifen bei solchen Projekten Mittel des Stadtteilentwicklungsprogramms und andere städtische Mittel nur begrenzt und man ist häufig angewiesen auf die Einwerbung überregionaler Fördermittel. So spielen hier einmal Mittel von "LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke" im Rahmen des Europäischen Sozialfonds' (ESF) eine Rolle. Zum zweiten konnten Mittel aus den Programmen "Freiwilliges Soziales Trainingsjahr (FSJT)" und "Kompetenz und Qualifikation für junge Menschen (K&Q)" eingesetzt werden, die im jugendhilfepolitischen Programm "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)" des BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend angesiedelt sind. Da letzteres ein Partnerprogramm des Bund-Länder-Programms "Soziale Stadt" ist, konnten diese Mittel aber nur von den dort angemeldeten Gebieten Horner Geest und Lurup in Anspruch genommen werden.

Beratung und Vermittlung. Im Mittelpunkt standen hier vor allem unterstützende Angebote für Langzeitarbeitslose und arbeitslose Jugendliche ohne Erwerbsbiographie, die auf den herkömmlichen Wegen kaum vermittlungsfähig sind. Das Projekt 'Job Club Mobil Altona', das u.a. auch in den Programmgebieten Lurup und Osdorfer Born tätig ist, leistet Beratung und Vermittlung vor Ort, entweder in lokalen Einrichtungen oder mit einem als Beratungsbüro ausgebauten Wohnmobil. Die Stellen für das Projekt werden noch vom Arbeitsamt finanziert, eine Beantragung von ESF-Mitteln für die nächsten Jahre wurde von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit jedoch abgelehnt mit der Begründung, es stünde nicht die Vermittlung, sondern aufsuchende Sozialarbeit im Vordergrund. Das Projekt 'Jobcenter', eine Initiative des Jugendarbeitskreises Horn-Billstedt, erstreckte sich auch auf das Quartier Horner Geest. Es war eine mehrere Jahre erfolgreich betriebene Vermittlungsbörse zwischen Jugendlichen und Unternehmen mit Arbeits-, Praktikums- oder Ausbildungsmöglichkeiten, im Moment ist das Projekt aber wegen der Streichung der Stelle unter-

brochen. Vorgesehen ist in Horner Geest ein Projekt zur Systematisierung von Kontakten zwischen Betrieben auf der einen Seite, Schulen bzw. sozialen Einrichtungen auf der anderen Seite und damit verbunden der Aufbau einer Datenbank und einer Praktikumsbörse. In anderen Quartieren sind Vorhaben zur zielgruppenspezifischen Beratung und zu den Arbeitsplatzmöglichkeiten örtlicher Betriebe angedacht, aber noch nicht umgesetzt worden.

Beschäftigung und Qualifizierung. Die einzige Möglichkeit im Rahmen der Quartiersentwicklung Beschäftigung – vorübergehend und in quantitativ bescheidenem Umfang – zu schaffen, bestand in Beschäftigungsprojekten auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Mit ABM- oder BSHG-19-Stellen konnten nicht immer Arbeitslose aus demjenigen Quartier erreicht werden, in dem das Projekt angesiedelt war. Die Beschäftigungsprojekte, die bisher durchgeführt wurden, hatten allerdings immer auch einen praktischen Sinn, der dem Programmgebiet zugute kam. Als Stadtteilpflegeprojekte laufen zur Zeit erfolgreich 'belle-ville' im Quartier Dehnhaide und die 'Borner Putzer' in Osdorfer Born, der 'Mobile Stadtteilservice' in Horner Geest musste wieder eingestellt werden. In Lurup werden Sozialhilfeempfänger in der 'Familenservice-Station' und in einem Projekt der Jugendarbeit beschäftigt. In Lohbrügge-Nord können arbeitslose Jugendliche während des Baus des Sport- und Freizeitzentrums beschäftigt und qualifiziert werden. In Schnelsen-Süd ist ein Beschäftigungs- und Qualifizierungsprojekt im Bereich Fitness geplant.

Durch die programmatischen Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik haben sich die Möglichkeiten, solche Beschäftigungsprojekte zu realisieren, deutlich reduziert. Beispielsweise wären die Stadtteilpflegeprojekte, die bei ihrer Entstehung von der BAGS unterstützt wurden, heute so nicht mehr möglich und andere ähnliche Vorhaben sind in Frage gestellt. Beschäftigungsprojekte, die mit einem dezentralen stadtpolitischen Nutzen begründet werden, sind zwar grundsätzlich noch denkbar, stellen aber keinen Förderschwerpunkt mehr dar.

Genannt werden müssen in Zusammenhang mit Beschäftigungsmöglichkeiten am zweiten Arbeitsmarkt auch die in mehreren Quartieren

eingerrichteten Hausbetreuerlogen. Auch die Finanzierung dieser Stellen ist gefährdet. Dazu mehr unter dem Handlungsfeld 'Wohnen'.

Handlungsfeld 'Lokale Wirtschaft und Nahversorgung'

Die Ausgangssituation in denjenigen benachteiligten Quartieren, die durch das Stadtteilentwicklungsprogramm erfasst werden, ist dadurch geprägt, dass es sich mehrheitlich um am Stadtrand gelegene, in der Regel monostrukturierte Wohngebiete handelt. Innerhalb der Programmgebiete liegen in fast allen Fällen kleinere oder größere Einzelhandelsstandorte. Wenn in der näheren Umgebung dieser Wohnsiedlungen einzelne Unternehmen oder ganze Gewerbegebiete angesiedelt sind, wurden sie bei der räumlichen Abgrenzung der Programmgebiete normalerweise nicht mit einbezogen und waren deshalb zunächst einmal nicht Gegenstand der Quartiersentwicklung. Es gab jedoch in einigen Quartieren Bestrebungen, den Zusammenhang zu diesen Gewerbeflächen bzw. -betrieben dennoch zu thematisieren.

Die zweite Schwierigkeit, dieses Handlungsfeld zu bearbeiten, liegt in den für die spezifischen Probleme dieser Quartiere nur begrenzt zu Verfügung stehenden Instrumenten. Die Wirtschaftsförderungspolitik ist auf die Unterstützung einzelner Unternehmen ausgerichtet, mit einem gewissen Fokus auf mittlere und große Betriebe. Ansätze zur kleinräumigen Förderung sogenannter lokaler Ökonomien werden nicht verfolgt, obwohl sie den endogenen Potenzialen sozial benachteiligter Quartiere eher entsprechen würden. Nur im Einzelfall lassen sich die Programme der Wirtschaftsförderung konzeptionell mit der Quartiersentwicklung verbinden und zur Stärkung der Stadtteilökonomie einsetzen.

Gewerbeentwicklung. Die Förderung der Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe auf benachbarten Flächen wird auf einer anderen Ebene gesteuert. Das Kriterium, das daran für die Quartiersentwicklung interessant wäre, nämlich inwieweit diese Betriebe geeignete Arbeitsplätze für die Quartiersbewohner bieten könnten, spielt dabei keine Rolle. Die Anregung der Wirtschaftsbehörde, durch Planrechtsänderungen in den bisher reinen Wohngebieten wohnverträgliche

Gewerbetätigkeit zuzulassen, wird von den meisten Akteuren für nicht erfolgversprechend gehalten. Ein anderer Anknüpfungspunkt zu Programmen der Wirtschaftsförderung wären Projekte für Existenzgründer (über das ESF-Programm), die dezentral angesiedelt und auf spezielle Zielgruppen, z.B. Migranten, ausgerichtet sein können. Eine gezielte Existenzgründungsberatung und -begleitung für Bewohner aus dem Quartier wurde allerdings bisher in keinem der Programmgebiete initiiert.

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Quartiersentwicklung ist die Bestandspflege bei den Gewerbebetrieben in der Nachbarschaft. Im Rahmen der Wirtschaftsförderung können beispielsweise Investitionskostenzuschüsse für kleinere Gewerbebetriebe an strukturell problematischen Standorten vergeben werden (Modernisierungsprogramm). Die Information der Unternehmen über solche Mittelstandsförderungsmöglichkeiten wäre deshalb eine Aufgabenstellung. In Osdorfer Born gibt es Ansätze für eine Zusammenarbeit mit den Unternehmen des Gewerbegebiets Brandstücken, einmal über eine Job-Vermittlung, zum anderen sind in Verbindung mit dem "Büro für Lokale Wirtschaft (LoWi)" weitere Beratungsangebote geplant. Das Projekt 'LoWi' (ESF-Programm) ist außerdem bereits in Horner Geest tätig. In Lohbrügge-Nord hat eine Unternehmensbefragung im Stadtteil stattgefunden, geplant ist daraufhin eine Veranstaltung über den Bezug zum Wohnquartier und ein verbesserter Informations-transfer für die Gewerbetreibenden.

In Dehnhaid wurde im Rahmen der Quartiersentwicklung ein Gewerbeentwicklungskonzept für das innerhalb des Programmgebiets gelegene Gewerbegebiet Marschnerstraße erstellt. Darin geht es um die Beseitigung städtebaulicher Missstände, eine Grundstücksneuordnung und eine Nachverdichtung, die Neuansiedlungen ermöglichen würde. Die Umsetzung des Konzepts zu verfolgen, wird jedoch vermutlich mehrere Jahre in Anspruch nehmen, also über die Laufzeit der Quartiersentwicklung hinausgehen.

Nahversorgung. Die schwierige wirtschaftliche Situation der Geschäfte an den in der Regel an die Wohnsiedlungen angegliederten Einzelhandelsstandorten ist fast in allen Programmgebieten ein wichtiges Thema. Gefährdet sind sie durch einen

weiteren Kaufkraftverlust in den benachteiligten Stadtteilen und durch Standortentscheidungen des Einzelhandels bzw. der Flächenpolitik in anderen Teilen Hamburgs. Ziel ist deshalb der Erhalt und die Stabilisierung der wohnungsnahen Einkaufszentren, die nicht nur eine Versorgungs-, sondern auch eine soziale Funktion für die Quartiere haben. Ansatzpunkte für eine Attraktivitätssteigerung sind insbesondere eine baulich-gestalterische Aufwertung und eine neue Ausrichtung der Angebotspalette. Schwer durchzusetzen sind solche Veränderungen besonders dort, wo das ansässige Wohnungsunternehmen nicht selbst über das Grundeigentum der Verkaufsflächen verfügt. Der Quartiersentwicklungsplanung fehlen allgemein die Instrumente, um mit öffentlichen Mitteln auf diesem Feld agieren zu können. Im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen deshalb Kommunikation und Überzeugungsarbeit: Information, Beratung, konzeptionelle Anregungen, Verhandlungen mit Eigentümern und Einzelhändlern sowie Förderung der Kooperation unter den Akteuren an einem Standort.

In Lurup geht es in Zusammenhang mit der Planung für die Zentrumsentwicklung Lüdersring auch um die Verbesserung des dortigen Einkaufsstandorts, ferner ist die Aufwertung einer Ladenzeile im Flüsseviertel geplant und im Einkaufszentrum Elbgau-Passagen soll ein Wochenmarkt angesiedelt werden. Die Idee des Wochenmarktes gibt es ebenfalls für den geplanten neuen Quartiersplatz in Dehnhaiide. In Horner Geest ist als Ergebnis von Runden Tischen mit den Akteuren für das Einkaufszentrum Manshardtstraße die Erarbeitung eines Imagekonzepts vorgesehen und für den Nahversorgungsbereich Kroogblöcke die Umgestaltung des Außenraums geplant. In Lohbrügge-Nord wurde die Erweiterung und Neugestaltung des Einkaufszentrums Mendelstraße durch den Eigentümer vorgenommen, für das Einkaufszentrum Rappoltweg soll ein Konzept für die Aufwertung erstellt werden.

Handlungsfeld

'Gesellschaftliche Infrastruktur'

Kinder- und Jugendarbeit. In der Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Familienberatung gibt es viele inhaltliche Anknüpfungspunkte zu den Problemlagen in sozial benachtei-

ligten Stadtteilen. Im Bereich der Jugend- und Familienförderung liegt durch die jährlichen Rahmenzuweisungen der Behörde für Soziales und Familie ein größerer finanzieller Entscheidungsspielraum bei den Jugendämtern der Bezirke. Grundsätzlich scheint es auf Bezirksebene leichter zu sein, eine engere Zusammenarbeit mit den Quartiersentwicklungen zu organisieren, was sich in einigen Programmgebieten in kofinanzierten Projekten niedergeschlagen hat. Außerdem zeichnet sich im größten Bereich der sozialen Arbeit, in der Jugendhilfe, die traditionell durch die Hilfe im Einzelfall oder die Arbeit mit Zielgruppen geprägt ist, heute eine Umorientierung in Richtung Gemeinwesenarbeit und Quartiersbezug ab. Die sozialräumlichen Ansätze in der Jugendhilfeplanung beziehen sich allerdings in der Regel auf größere Gebiete als die Quartiere des Stadtteilentwicklungsprogramms, was die Verständigung über räumliche Bedarfsprognosen ebenso wie die Kombinierbarkeit der Fördermittel erschwert.

Bauliche Erneuerungen von Kinder- und Jugendeinrichtungen. Solche Maßnahmen setzen voraus, dass es sich um vorhandene Einrichtungen handelte, bei denen die Personal- und Betriebskosten bereits geklärt waren. Neue Einrichtungen konnten im Rahmen der Quartiersentwicklungen nicht geschaffen werden, selbst wenn die Investitionskosten dafür aufzubringen gewesen wären. In Horner Geest, wo ein Schwerpunkt in diesem Bereich lag, umfassten die Maßnahmen den Neubau des Jugendzentrums, den Umbau des Hauses der Jugend und ein Erweiterungsgebäude für das Spielhaus Speckenreye, bauliche Erneuerungen an zwei Kindertagesstätten sind geplant. In Lurup war der Neubau für das Kinder- und Familienzentrum ein Vorlaufprojekt der Quartiersentwicklung; das gleiche gilt für den Jugendtreff Spreestraße, der nun aber noch erweitert wurde. In Dehnhaiide zählen zu den baulichen Maßnahmen der Umbau des Jugendkellers der Kreuzkirche und die geplante Modernisierung des Familienzentrums. In Osdorfer Born wurde das Kinderhaus des DRK wiederaufgebaut und erweitert. In Lohbrügge-Nord ist der Neubau eines Kinder- und Jugendzentrums geplant, in der Linse der Bau eines Jugendclubs.

Betreuungsprojekte für Kinder und Jugendliche. Ein anderer Typ von Projekten der Kinder- und Jugendarbeit sind zusätzliche Freizeitangebote unter Betreuung, die oft für spezielle Zielgruppen gedacht sind. Darunter sind Projekte, die nicht nur von öffentlichen Institutionen und nicht nur mit öffentlichen Mitteln getragen werden. Integrative Projekte der Kinder- und Jugendhilfe, die sogenannten Schnittstellenprojekte des Amtes für Jugend, sind in Schnelsen-Süd mit Beratungs- und Freizeitangeboten für Kinder, Jugendliche und Familien in schwierigen Lebenssituationen vertreten, in Horner Geest mit 'Time for Kids', das sich speziell an die "schlüssellosen" Kinder richtet. Zu Projekten der Schulsozialarbeit zählen beispielsweise das auch in diesem Zusammenhang geplante Projekt 'Pädagogische Insel' an der Schule Röthmoorweg in Schnelsen-Süd, das sozialtherapeutische Projekt für verhaltensauffällige Kinder an der Schule Franzosenkoppel in Lurup oder das vom "Billenet" getragene Projekt 'Schul-Kinder' an einer Schule im Einzugsbereich von Horner Geest, das der Förderung der schulischen Integration dient. In Osdorfer Born wurde ein geschützter Lernraum für benachteiligte Mädchen (Spätaussiedlerinnen, Ausländerinnen) zur Verfügung gestellt, ferner ist dort zeitlich begrenzt eine Betreuung jugendlicher Spätaussiedler beim DRK eingerichtet worden und in Lohbrügge-Nord gibt es mit dem Projekt "Ost-West-Integration (OWI)" der Hamburger Volkshochschule eine Kooperation zur Arbeit mit männlichen jugendlichen Migranten aus Osteuropa. Hinzu kommen diverse sportliche Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche in Zusammenhang mit Freiflächen im Wohnumfeld, beispielsweise die von den örtlichen Sportvereinen getragenen Projekte 'Sporthütte Lüdersring' in Lurup und 'Sportpoint' in Osdorfer Born sowie viele Sportangebote der SAGA auf ihren Spielplätzen. Daneben gibt es aber auch immer wieder ehrenamtliche Betreuungsangebote von einzelnen Quartiersbewohnern oder private Sponsorenmittel für Selbsthilfeinitiativen von Jugendlichen.

Bildungsangebote für Quartiersbewohner. Im Rahmen der Quartiersentwicklung wurden in mehreren Programmgebieten Initiativen ergriffen, um niedrigschwellige Bildungsangebote für benachteiligte Bevölkerungsgruppen auszuweiten, die vor Ort, nicht in den traditionellen Bildungs-

einrichtungen stattfinden und die Basisqualifikationen vermitteln. Inhaltlich geht es am häufigsten einerseits um Sprachförderung, d.h. Deutsch- und Alphabetisierungskurse, und andererseits um PC-Kenntnisse. Eine Zielgruppe, die überall besonders im Mittelpunkt steht, sind die Migrantinnen. Allen diesen neu geschaffenen Bildungsangeboten ist gemeinsam, dass sie über Förderprogramme finanziert wurden, die nur befristet Mittel zur Verfügung stellen. Trotz großer und andauernder Nachfrage nach solchen Kursen ist die Fortführung nach Auslaufen der Fördermittel meist unklar.

In Schnelsen-Süd wurden gemeinsam mit der Straßensozialarbeit und dem Kinder- und Familienzentrum Intensivkurse in Deutsch und PC-Kurse für Migranten und gering qualifizierte Frauen angeboten, vorübergehend finanziert über LOS-Mittel des ESF-Programms. In der Lenzsiedlung finden Deutschkurse für Frauen, insbesondere Migrantinnen statt, gefördert vom Sprachverband bzw. dem Amt für Weiterbildung und aus dem Verfügungsfonds. In Osdorfer Born sind über das Projekt 'Migration und Qualifikation' mit ESF-Mitteln Deutsch- und PC-Kurse, v.a. für Migrantinnen, geplant. In Horner Geest organisiert das "Billenet" über das Programm "Lernende Regionen" des BM für Bildung und Forschung Kursangebote zur Sprachförderung insbesondere für Frauen und Mütter mit Migrationshintergrund.

Computer-Kurse wenden sich nicht nur an Jugendliche, sondern gerade auch an erwachsene Zielgruppen, seien es Eltern, Migranten, Frauen oder Senioren. In drei Quartieren konnten im Rahmen der Quartiersentwicklung neue Einrichtungen geschaffen werden, wo die Vermittlung der neuen Medien in Zukunft im Stadtteil angeboten werden kann. In Osdorfer Born wurde ein 'Internetcafé' in der Geschwister-Scholl-Gesamtschule eingerichtet. In der Lenzsiedlung entstand der 'Computerclub' in Kooperation mit dem Verein Lenzsiedlung und dem Kth-Vizelinstraße, wobei ein Koordinator und Honorarkräfte zunächst aus LOS-Mitteln des ESF finanziert wurden. In Dehnhaiide wurde das Medienbüro Barmbek-Süd 'Login' eingerichtet, wo Kurse in Computer, Video und Multimedia für Quartiersbewohner angeboten werden.

Soziokulturelle Veranstaltungsräume. In allen Programmgebieten wurde sowohl eine große Nachfrage nach Räumlichkeiten für private Feiern und Veranstaltungen als auch einen großer Bedarf an Räumlichkeiten für stadtteilweite kulturelle Angebote, für Versammlungen von Initiativen oder für öffentliche Veranstaltungen konstatiert. Geförderte Projekte im Rahmen der Quartiersentwicklung sollen durch Neubau, Anbau oder Umbau diesen Mangel beheben helfen. Wegen der langen Vorlaufzeiten baulicher Maßnahmen bzw. der anvisierten Größenordnung sind vieler diese Projekte zur Zeit noch nicht realisiert, einige sogar noch unsicher.

Zum einen gibt es Projekte, die vorhandene Gebäude, die bereits diesen Zwecken dienen, erneuern oder erweitern. Beispiele dafür sind der geplante Anbau von Gruppenräumen an das Bürgerhaus Lenzsiedlung, der Saalerweiterungsbau beim Stadtteilkulturzentrum "Lola" in Lohbrügge-Nord oder der geplante Umbau des Bürgerhauses in Horner Geest. Andere Projekte sehen bauliche Veränderungen und neue, stadtteilöffentliche Nutzungen für Räumlichkeiten vor, die sich in lokalen Einrichtungen mit ansonsten anderer Zweckbestimmung befinden. In Frage kommen dafür häufig Schulen, kirchliche Gebäude oder soziale Einrichtungen, beispielsweise die Überdachung des Innenhofs einer Kindertagesstätte in der Linse, der seitdem als Versammlungsraum zur Verfügung steht, der Anbau des Spielhauses Speckenreye in Horner Geest, der auch als Veranstaltungsraum für Initiativen von Eltern genutzt werden kann, die Entstehung eines öffentlichen Veranstaltungsraumes in einer Wohnanlage der GWG in Lohbrügge-Nord nach dem Umbau einer Kita und einer Altentagesstätte, die Schaffung von multifunktionellen Räumen in Zusammenhang mit dem Umbau des Gemeindehauses der Auferstehungskirche in Lohbrügge oder die geplante Einrichtung eines stadtteilbezogenen Veranstaltungsraumes in der Geschwister-Scholl-Gesamtschule in Osdorfer Born. Schließlich gibt es auch Projekte, die große Lösungen mit Neubau vorsehen. Beispiele dafür sind der Bau des Sport- und Freizeitzentrums des VfL Lohbrügge oder der geplante, noch nicht gesicherte Neubau eines Bürgerhauses in Lohbrügge-Nord. Ebenso noch offen ist die Realisierung eines zentralen Luruper Projekts: der Neubau eines Kultur- und Veranstal-

tungszentrums in Verbindung mit einem Veranstaltungsraum für die Schulen Goethe-Gymnasium und Langbargheide, was jedoch die Umwandlung beider Schulen in Ganztagschulen voraussetzt.

Gesundheitsförderung. Die signifikanten Unterschiede in der Gesundheitssituation sozial Benachteiligter legen parallele Aufgabenstellungen von Gesundheitsförderung und Stadtteilentwicklung nahe. In Hamburg hat der Landesgesundheitsbericht "Gesundheit und soziale Lage" aus dem Jahre 2001 den Sozialraumbezug in der Gesundheitspolitik auf eine fundierte Grundlage gestellt. Während die Gesundheitsberichterstattung auf Landesebene sich auf die formelle Einteilung der Hamburger Stadtteile bezieht, können Untersuchungen auf Bezirksebene auch auf eine kleinräumigere Differenzierung abzielen. Das Gesundheitsamt Eimsbüttel hat für den Stadtteil Stellingen eine Gesundheitsdiagnose Senioren erstellt. Speziell für das Quartier Linse führte die Quartiersentwicklerin, ebenfalls in Kooperation mit der Fachhochschule für Gesundheit, eine Untersuchung zur Gesundheitssituation von Kindern durch. In der Linse gab es auch einen Austausch mit lokalen Akteuren im Gesundheitsbereich. In der Lenzsiedlung fand eine Befragung von Migrantinnen zu ihrer Gesundheitsversorgung statt.

Bei Projekten im Bereich der Gesundheitsförderung handelt es sich in der Regel um niedrigschwellige Angebote vor Ort, die auf bestimmte Zielgruppen der benachteiligten Quartiersbevölkerung ausgerichtet sind. Das können Informations-, Beratungs-, Weiterbildungs- oder konkrete Hilfsangebote sein. Die bezirklichen Gesundheitsämter sind prinzipiell in der Lage, einen Teil ihrer Mittel dafür schwerpunktmäßig in den Programmgebieten einzusetzen. Für eine Konzentration der eigenen Aktivitäten im Kontext der Quartiersentwicklungen spricht, dass mit gebietsbezogenen Angeboten Zielgruppen mit besonderen Gesundheitsproblemen (z.B. Kinder, Jugendliche, Migrantinnen) eher erreicht werden können und der Erfolg der Maßnahmen in einem überschaubaren Raum besser kontrolliert werden kann. Außerdem sind in den Programmgebieten bereits andere Träger aktiv, was Kooperationen

ermöglicht, um die begrenzten Ressourcen effektiver einzusetzen.

Zielgruppen bisheriger Projekte waren vor allem Mütter und darunter insbesondere Migrantinnen. In der Lenzsiedlung hat eine wöchentliche Mütterberatung stattgefunden, die nun allerdings wieder eingestellt werden soll. In der Lenzsiedlung und in Schnelsen-Süd wurde regelmäßig die Veranstaltungsreihe 'Gesundheitsgespräche' für Frauen durchgeführt, die vor allem von Migrantinnen besucht wurde. Das 'Familienhebammenprojekt', das in Hamburg zunächst als Modellprojekt in Barmbek-Süd lief, wird jetzt für zwei Jahre in der Lenzsiedlung durchgeführt und soll auf Schnelsen-Süd ausgeweitet werden. Das Angebot umfasst Kurse und aufsuchende Arbeit. In Lurup werden einzelne Veranstaltungen zum Thema Gesundheitsförderung auf ehrenamtlicher Basis, unterstützt aus dem Verfügungsfonds, vom Verein "Luruper Frauenoase" organisiert. Aktuell ist geplant, im Rahmen des Projektes "Gesunde Soziale Stadt" in einer Kooperation von BUG, BBS, BBV, den Gesundheitsämtern der Bezirke und der "Hamburger Arbeitsgemeinschaft für Gesundheitsförderung" das Problem des Übergewichts von Kindern und Jugendlichen in bestimmten Sozialräumen zu behandeln. Am Thema 'Ernährung und Bewegung' soll eine Umsetzungsstrategie für die Gesundheitsförderung in benachteiligten Gebieten entwickelt werden. Das Projekt wird exemplarisch in den Stadtteilen Horn, Jenfeld und Lurup durchgeführt.

Die Tatsache, dass Projekte der Gesundheitsprävention und -förderung bisher in den Quartiersentwicklungen eine relativ geringe Rolle gespielt haben, mag zu einem daran liegen, dass die Gesundheitsämter noch nicht in allen Bezirken ihre Aufmerksamkeit auf die Programmgebiete gerichtet haben. Zum anderen liegt es aber auch daran, dass aus den Quartieren selbst wenig Initiativen gekommen sind; das Thema Gesundheit wird nicht unbedingt als aktuell drückendes Problem wahrgenommen und die Ergebnisse sind langfristiger und wenig sichtbarer Art.

Handlungsfeld 'Wohnen'

Sanierung. Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen an den Wohngebäuden liegen

in der Hand der Wohnungsunternehmen und werden außerhalb des Stadtteilentwicklungsprogramms gefördert. Sie sind deshalb trotz ihrer großen Bedeutung im engeren Sinne keine Projekte der Quartiersentwicklungsplanung. Im Kapitel über die Wohnungsunternehmen wird auf dieses Thema ausführlicher eingegangen.

In Horner Geest wird in Kooperation mit dem Mieterverein eine regelmäßige kostenlose Mieterberatung angeboten, nicht zuletzt in Zusammenhang mit Problemen während der Sanierungen. In einem Arbeitskreis Wohnen werden dann gemeinsam mit der SAGA Lösungen gesucht.

Hausbetreuerlogen. Das Konzept der Hausbetreuerlogen ist bereits seit den neunziger Jahren in Großwohnanlagen des sozialen Wohnungsbaus zum Einsatz gekommen. Im Rahmen der Quartiersentwicklungen konnte nun der entsprechende Umbau der Eingangsbereiche von Hochhäusern für weitere solche Vorhaben bezuschusst werden. In der Mehrheit der Programmgebiete waren ein oder zwei dieser Projekte nach Abschluss der Gebäudemodernisierungen vorgesehen. Der Sinn dieser Einrichtungen ist unumstritten. Die Hausbetreuer sind Ansprechpartner, üben soziale Kontrolle aus und machen mit der Organisation von Angeboten aus den Logen Treffpunkte für die Mieter. Natürlich hängt der Erfolg auch von Persönlichkeit und Engagement des einzelnen Pförtners ab, aber insgesamt haben die Logen in der Regel zum Rückgang von Problemen wie Gewalt, Vandalismus oder Vermüllung geführt und die Fluktuationsrate in den Häusern gesenkt.

Die Zukunft dieser Einrichtungen, die auch im Sinne der Quartiersentwicklung von Bedeutung sind, ist vor allem durch die Veränderung von zwei Rahmenbedingungen problematisch geworden. Das eine Problem betrifft die Finanzierung. Bisher beteiligen sich Arbeitsamt und Stadt zu je einem Drittel an den Lohnkosten. Wenn diese sich aus der Subventionierung der Logen zurückziehen, sehen die Wohnungsunternehmen einen Bedarf an neuen Finanzierungsquellen. Ein Umlage der Kosten auf die Mieten z.B. ist rechtlich nicht möglich, selbst wenn die Mieter einverstanden wären. Das andere Problem betrifft die Kontinuität der Besetzung. Diese war schon bisher

begrenzt: die als Hausbetreuer eingestellten Langzeitarbeitslosen waren auf ABM-Stellen zwei bis maximal drei Jahre beschäftigt. Jetzt lassen die Arbeitsförderbedingungen nur noch Verträge von zehn Monaten zu, was die Qualität der Arbeit eindeutig verschlechtert und was die Qualifizierung und anschließende Vermittelbarkeit der Arbeitslosen beeinträchtigt. Unter diesen Bedingungen ist es inzwischen schwer geworden, die Logen überall ausreichend zu besetzen. Wo die Logen nicht besetzt sind, nehmen die Probleme in den Häusern schnell wieder zu.

Nachbarschaftsprojekte. Die Herrichtung von neuen Gemeinschaftsräumen oder Nachbarschaftstreffs für Mieter, bevorzugt abseits der Wohnnutzung in leerstehenden Gewerberäumen o.ä., war bis auf wenige Ausnahmen bisher kein Thema für geförderte Projekte der Wohnungsunternehmen. In einigen Quartieren gibt es Ideen für die Ansiedlung von Wohnprojekten oder die Bildung von Hausgemeinschaften in bestimmten Gebäuden. Dabei ginge es um die Stärkung der Nachbarschaft und um eine größere Vielfalt von Wohnformen im Quartier. Bisher ist es jedoch, wohl auch aufgrund des geringen Interesses der Wohnungsunternehmen, noch zu keinen konkreten Ergebnissen gekommen.

Handlungsfeld 'Wohnumfeld und Freiflächen'

Dieses Handlungsfeld ist für fast alle Programmgebiete mit einer relativ großen Zahl von Projekten gefüllt. Das drückt einen großen Nachholbedarf in den benachteiligten Quartieren an nutzbaren Freiflächen und an einer Erneuerung des äußeren Erscheinungsbildes aus. In den Bewohnerwünschen spielte dieses Thema eine große Rolle. Es gibt daneben aber auch noch andere Gründe, wieso Projekte in diesem Handlungsfeld vergleichsweise unproblematisch zu entwickeln waren.

Es handelte sich in diesem Bereich seltener um ungewöhnliche, neuartige Maßnahmen, sondern in der Regel um bekannte Aufgabenstellungen, bei denen die professionellen Akteure auf Erfahrungen und Routinen in Planung und Umsetzung zurückgreifen konnten. Ein individuelles Gesicht bekamen die Projekte vor allem durch die Prozesse der Nutzer- und Anwohnerbeteiligung. Für

eine gezielte Projektentwicklung auf der Ebene des ganzen Quartiers hat es sich als hilfreich erwiesen, wenn auf der Grundlage eines Freiflächenkonzepts gearbeitet werden konnte, was immerhin in der Hälfte der Quartiere der Fall war. In Lurup lag bereits eine Untersuchung der Umweltbehörde vor, für Horner Geest gab sie ein Freiflächengutachten neu in Auftrag, in Dehnhaid wurde ein landschaftsplanerisches Gutachten für die Quartiersentwicklung neu erstellt, in Osdorfer Born beteiligte sich die Arbeitsgruppe der Wohnungsunternehmen an der Beauftragung eines grundstücksübergreifenden, abgestimmten Freiflächenkonzepts.

In Wohnumfeld und Freiraum ging es überwiegend um bauliche Maßnahmen zur Gestaltung und Ausstattung, wofür vor allem investive Mittel benötigt wurden. Die Finanzierung war deshalb sowohl für die Träger wie für die Förderung zumindest unproblematischer als bei größeren Bauprojekten oder bei sozialen Projekten mit Betriebs- und Personalkosten. Als Träger von Wohnumfeldprojekten traten auf der einen Seite die Wohnungsunternehmen auf, die besonders nach Abschluss von Instandsetzung und Modernisierung ihrer Wohngebäude eine hohe Investitionsbereitschaft hatten, die Aufwertung der Außenflächen in Angriff zu nehmen. Bei den öffentlichen Grün- und Freiflächen spielte neben den Bezirken in erster Linie die Umweltbehörde die entscheidende Rolle als Akteur. Die Behörde für Umwelt und Gesundheit, war die einzige Fachbehörde, die explizit Schwerpunkte in den Gebieten des Stadtteilentwicklungsprogramms gesetzt hat. Im Bereich Freiraumgestaltung hat sie in mehreren der Quartiere Projekte unterstützt, besonders intensiv in Horner Geest und in der Lenzsiedlung. Es gibt innerhalb der Fachbehörde eine klare Zuständigkeit für die Fachplanung in der Sozialen Stadtteilentwicklung und einen Haushaltstitel für die Finanzierung von Maßnahmen in den Programmgebieten. Alle ins Programm aufgenommenen Quartiere wurden daraufhin überprüft, inwieweit ihre Versorgung mit öffentlichen Spielplätzen bzw. Parkanlagen verbessert werden kann. Daraus ergaben sich Ideen für ein Engagement in einzelnen Quartiersentwicklungen.

Für den Prozess der Quartiersentwicklungsplanung besaßen die Maßnahmen in diesem Hand-

lungsfeld zwei wichtige Vorteile. Zum einen waren die freiraumbezogenen Projekte in der Anfangsphase oft die ersten Maßnahmen, die realisiert wurden und die für alle sichtbar die beginnenden Veränderungen im Stadtteil dokumentierten. Zum anderen eignen sich Wohnumfeldprojekte besonders gut für direkte Beteiligungaktionen vor Ort und halfen deshalb dabei, gleich am Anfang Bewohner zu mobilisieren.

Außenflächen von Wohngebäuden. Die Umgestaltung des unmittelbaren Wohnumfeldes von bestimmten Teilbereichen des Wohnungsbestandes wird in der Regel von den Wohnungsunternehmen selbst getragen und im Rahmen der Quartiersentwicklung gefördert. Projekte dieser Art sind in fast allen Programmgebieten geplant bzw. bereits durchgeführt worden. Thematisch drehen sich diese Maßnahmen um die Bepflanzung der Freiflächen, die Zuordnung der Grünflächen zu den Privaträumen, die Anlage von Mietergärten, die Neugestaltung von Spielplätzen, die Aufenthaltsqualität z.B. durch Sitzbänke, die Standorte für Abfallbehälter, die Fahrradstellplätze, die Beleuchtung der Anlagen, die Führung von Fußwegen und die Verzahnung mit den öffentlichen Grünanlagen. Ein große Rolle für die Quartiersentwicklung spielte die Tatsache, dass diese Maßnahmen mit einer Beteiligung der Bewohner an der Planung verbunden waren. Im Idealfall bildten sich daraus Initiativen von Mietern, die sich um die Pflege bestimmter Flächen selbst kümmern.

Außenanlagen von Infrastruktureinrichtungen. In den meisten Quartieren gab es einzelne Projekte, die sich speziell der Neugestaltung des Außen Geländes von sozialen Einrichtungen wie Jugendzentren oder Kitas widmeten. Die baulichen Maßnahmen bezogen sich hier neben der Grüngestaltung vor allem auf die Erreichbarkeit der Einrichtungen, die Nutzbarkeit von Vorplätzen, die Einteilung von Spielbereichen oder die Ausstattung für Freizeitaktivitäten (z.B. skaten).

Öffentliche Park- und Grünanlagen. Größere Projekte in diesem Bereich waren bisher die Belebung des Grünen Zentrums in Lohbrügge-Nord, die Umgestaltungen der Grünanlagen Speckenreye und Dannerallee in Horner Geest sowie die Planung des Grünzuges Brachvogelweg in Lurup. Als wichtige Kriterien für die Gestaltung der Park-

anlagen galten die Nutzbarkeit für verschiedene Generationen, die Verknüpfung mit dem Wegenetz des Stadtteils und die Erhöhung des subjektiven Sicherheitsempfindens im öffentlichen Raum, etwa durch bessere Einsehbarkeit. In allen Fällen wurden ausführliche Beteiligungsverfahren für die Bewohner durchgeführt.

Spiel- und Bolzplätze. Die Neuanlage, die Umgestaltung oder die ausstattungsmaßige Aufwertung von Spielflächen fand in den meisten der Programmgebiete statt. In welchem Umfang solche Maßnahmen durchgeführt wurden, hing natürlich mit der Größe und dem Flächenpotential der verschiedenen Quartiere zusammen, aber auch mit Schwerpunktsetzungen. In Lurup etwa investierte die SAGA in zahlreiche bestehende, aber auch in neue Spiel- und Bolzplätze, in Horner Geest waren es vor allem Bezirk und Umweltbehörde, die auf mehreren öffentlichen Flächen tätig wurden. Beim 'Bewegungsraum Lenzsiedlung' fand der sozialräumliche Ansatz des inzwischen abgeschlossenen Fachprogramms "Spielraum Stadt" Anwendung, bei dem Stadträume unter dem Aspekt der Bewegungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche betrachtet wurden.

Bei Spielplätzen handelt es sich auf den ersten Blick um Standardmaßnahmen, aber sie müssen trotzdem auf die spezifischen Bedarfe in benachteiligten Quartieren zugeschnitten sein. Spielplätze sind für mehrere Nutzungen gedacht, unter anderem auch für Erwachsene. Werden sie angenommen, funktionieren sie als nachbarschaftliche Treffpunkte für Eltern und ihre Kindern. In Lurup gibt es einige Beispiele für Elterninitiativen, die Patenschaften für einen Spielplatz übernommen haben. Eine andere Anforderung ist, neben Kinderspielplätzen auch Freizeitflächen und Treffpunkte für ältere Kinder und Jugendliche anzubieten. Um Gestaltung und Ausstattung der Freiflächen möglichst entsprechend den konkreten Bedürfnissen der späteren Nutzer zu planen, wurden Beteiligungsverfahren für die Jugendlichen vor Ort veranstaltet, von denen einige dokumentiert sind. Aufenthaltsorte für Jugendliche im öffentlichen Raum sind wichtig, wichtig ist aber auch eine Ergänzung durch Betreuung und durch Angebote für Aktivitäten. Ein Beispiel für eine Reaktion auf beide Bedarfe ist die Initiative eines Vereins für den 'Abenteuerspielplatz' in der Linse.

Andere Beispiele sind der 'Sportpoint Bornheide', Fahrradhütten, Spielcontainer oder der Sportunterricht unter Aufsicht auf Freizeitflächen der SAGA in Lurup. Die Jugendlichen müssen dabei auch Verantwortung für die Pflege der Anlagen übernehmen.

Spiel- und Bolzplätze im Wohnumfeld sind nicht konfliktfrei. In diesen dicht besiedelten Wohngebieten liegen sie zwangsläufig oft in der Nähe der Wohngebäude. Je attraktiver sie sind und je größer der Bedarf ist, desto mehr Kinder und Jugendliche, auch aus anderen Wohnanlagen, ziehen sie an und desto belastender werden sie für die unmittelbaren Anwohner. Auch in diesem Zusammenhang sind die Verfahren zur Bewohnerbeteiligung von großer Bedeutung. Sie können zwar nicht grundsätzlich verhindern, dass sich eine Nutzung einstellt, die wenig verträglich ist, aber sie können zunächst die Akzeptanz der Spielflächen verbessern und bei späteren Konflikten die Suche nach Lösungen moderieren.

Schulhöfe. Die Umgestaltung von Schulhöfen oder anderen Freiflächen auf dem Schulgelände und ihre Öffnung für stadtteilbezogene Sport- und Spielaktivitäten ist ein Typ von Freiraumprojekten, der in mehreren Programmgebieten stattgefunden hat bzw. noch geplant ist, am häufigsten in Lurup und Lohbrügge-Nord. Die Erneuerung der Schulaußenflächen beinhaltet in der Regel Entsiegelung, Bau von Sportfeldern (Fußball, Volleyball, Beachvolleyball o.ä.) und Aufstellung von Geräten als Bewegungs- und Spielanreize. An den baulichen Investitionen hat sich in den meisten Fällen die Schulbehörde beteiligt, sie kann dafür teilweise auf das Programm "Wachsende Stadt" zurückgreifen. Auch das Programm "Kinderleben in Hamburg" ließ sich mit den Zielen der Bewegungsförderung verbinden. Voraussetzung ist, dass die Maßnahmen von den Schulen aktiv mitgetragen werden, in vielen Fällen ging die Initiative von Schulleiter und Lehrern aus. Mit der Öffnung von Schulen im Stadtteil als nachmittäglicher Sport- und Spielort stellt sich allerdings oft auch die Frage nach betreuten Angeboten für Kinder und Jugendliche.

Quartiersplätze. Die Schaffung oder städtebauliche Aufwertung von öffentlichen Räumen mit Zentrumsfunktion wurde in der Hälfte der Programmgebiete explizit thematisiert. Ziel der bau-

lichen Gestaltung ist bei diesen Projekten eine Attraktivitätssteigerung von Plätzen als Aufenthaltsorte und Treffpunkte für die Stadtteilbewohner. Soweit es sich zugleich um Standorte von Einzelhandels- und Dienstleistungsgeschäften handelt, dient die Erneuerung des Erscheinungsbildes auch der Stabilisierung dieser Nahversorgungszentren. Die Zentrumsentwicklung in benachteiligten Gebieten soll zu einer Stärkung der Quartiersidentität beitragen. Liegen die Flächen in der Hand eines Eigentümers, etwa eines Wohnungsunternehmens, oder auf öffentlichem Grund, so ist die Konzipierung und Umsetzung einer einheitlichen Umgestaltung prinzipiell leichter in Angriff zu nehmen.

Bereits realisiert ist die Neugestaltung des Marktplatzes Linse, die von der Wohnungsgenossenschaft Langenfelde vorgenommen wurde und die von umfangreichen Beteiligungsaktionen begleitet war, sowie die Freiflächengestaltung auf dem Netzeplatz in Lurup, den die SAGA zu einem Mittelpunkt für das nördliche Flüsseviertel entwickeln will. Projekte dieser Art, deren Umsetzung bevorsteht, sind die Platzgestaltung zwischen Gemeindezentrum und Born Center in Osdorfer Born sowie der Quartiersplatz Vogelweide in Dehnhaide, der durch Umwidmung der Straße und Gestaltungsmaßnahmen des Bezirks neu entstehen soll und auf dem ein Wochenmarkt angesiedelt werden soll. Noch im Ideen- oder Planungsstadium ist in Lurup die Zentrumsentwicklung am Lüdersring, für die aber bereits eine Planning-for-real-Aktion durchgeführt wurde, und in Osdorfer Born die Gestaltung drei neuer Plätze im Achtern Born, mit denen GWG, SAGA und Bezirk den öffentlichen Raum im westlichen Teil des Quartiers aufwerten wollen.

Stadtteilpflege. Ein anderes Freiflächen-Thema, das in einigen Quartieren aufgegriffen wurde, ist die Sauberkeit, insbesondere die Müllproblematik im öffentlichen und privaten Wohnumfeld. Das tangiert das gesamte Erscheinungsbild des Stadtteils und damit letztlich auch das Image. Dazu sind bisher insgesamt nur wenige, aber einige bemerkenswerte Projekte entstanden. In Dehnhaide und Osdorfer Born wurde das Thema in Verbindung mit den bereits erwähnten Beschäftigungsprojekten 'belle ville' und 'Borner Putzer' angegangen. In Lurup hat die SAGA ein eigenes

Müll- und Reinigungskonzept für den Lüdersring entwickelt. In Osdorfer Born wurde ein Abfallprojekt mit den Bestandteilen Abfallkartierung, Abfallbroschüre und Umweltfest umgesetzt.

Handlungsfeld 'Verkehr und Mobilität'

Für einige der Programmgebiete sind in diesem Bereich überhaupt keine Maßnahmen vorgesehen, für die anderen nur relativ wenige. Zum Teil ist das darin begründet, dass durch den Zuschnitt der Gebiete und durch die städtebauliche Anlage der Wohnsiedlungen verkehrliche Probleme innerhalb des Quartiers kaum anstehen. Konfliktpunkte entstehen hauptsächlich in den Bereichen mit Zentrumsfunktion und an den Schnittstellen mit dem Durchgangsverkehr. Zum Teil liegt der Grund aber auch in der schwierigen Durchsetzbarkeit von gewünschten Maßnahmen in diesem Bereich, insbesondere wenn es Planungen für den öffentlichen Nahverkehr, Straßenbauprojekte oder Verkehrsregelungen betrifft. Wenn diesbezügliche Forderungen aus den Beteiligungsprozessen scheitern oder auf Jahre nicht realisierbar sind, macht sich schnell Frustration breit.

Ruhender Verkehr. Dieses Thema lässt sich prinzipiell angehen und es sind im Einvernehmen mit den Grundeigentümern langfristig auch größere Lösungen möglich. Realisierte Projekte gibt es allerdings noch nicht.

Verkehrssicherheit. Ein wichtiges Thema für die Bürger, aber es gibt kaum Einflussmöglichkeiten im Rahmen der Quartiersentwicklungsplanung. In einigen Fällen wurde zumindest versucht, an gefährlichen Überquerungsstellen bauliche oder Ampel-Lösungen zu erreichen.

Fußwege. Auf diesen Bereich konzentrieren sich noch die relativ meisten Projekte zu Verkehr und Mobilität. Ein typisches Ziel für die Quartiersentwicklung ist die Verbesserung des Wegenetzes innerhalb des Stadtteils, die Schaffung von Wegeverbindungen jenseits der Straßen und zwischen den Grün- und Freiflächen. In gewisser Hinsicht gehört in diesen Zusammenhang auch die Idee einer durchgehenden Beschilderung innerhalb des Quartiers (in diesem Fall für den Osdorfer Born). Andere kleinere Maßnahmen betreffen die Nutzbarkeit bestehender Fußwege und sehen

beispielsweise gestalterische Veränderungen, zusätzliche Beleuchtungen oder das Aufstellen von Bänken vor.

Kriterien für die Projektentwicklung

Querschnitts-Themen

Was eine gute Mischung in der Projektauswahl für eine Quartiersentwicklung ist, lässt sich natürlich nur quartiersspezifisch entscheiden. Trotzdem ergeben sich aus der Durchsicht der bisher in den Programmgebieten entwickelten Projekte Anhaltspunkte dafür, welche Themen sich quer zu den Handlungsfeldern als zentral im Sinne der Ziele des Programms erwiesen haben und deshalb in allen Quartieren Berücksichtigung finden müssten.

Orte der Begegnung. In allen benachteiligten Quartieren besteht ein großer Bedarf an Aufenthaltsorten, Treffpunkten und Orten für soziokulturelle Angebote. Es geht um geschlossene Räume wie um den öffentlichen Raum. Es ist eine Nachfrage nach einer Palette verschieden großer Räume, von großen Veranstaltungsräumen über Versammlungsräume bis zu wohnungsnahen Gemeinschaftsräumen, von zentralen Stadtplätzen über Sportflächen bis zur geschützten Sitzecke am Kinderspielplatz. Die monostrukturierten Wohngebiete benötigen im Großen mehr urbanes Leben, durch Zentrenentwicklung, durch kulturelle Veranstaltungen, durch ein Zusammenkommen von Bewohnern verschiedener sozialer Schichten und Kulturen, sie benötigen im Kleinen Orte, an denen Nachbarschaft entstehen kann, Räumlichkeiten für private Feiern oder Freiräume für die Freizeitgestaltung. Im Rahmen der Quartiersentwicklung können solche Orte neu geschaffen werden oder vorhandene Orte für diese Funktionen ausgebaut werden: attraktiv gestaltet, offen für alle Quartiersbewohner, ohne Schwellenängste zugänglich, möglichst multifunktional verwendbar. Positiv ist die Öffnung lokaler Einrichtungen für die Stadtteilöffentlichkeit, die Umnutzung vorhandener infrastruktureller Kapazitäten oder die Verbindung unterschiedlicher Nutzungen an einem Ort. Die Existenz vieler solcher Orte der Begegnung bedeutet nicht nur die Möglichkeit, sondern auch den An-

sporn, sie mit Aktivitäten zu füllen. Das stärkt die lokalen Selbstorganisationsstrukturen, bereichert das Stadtleben und fördert die Identifizierung mit dem eigenen Quartier.

Schulen. Es haben sich bei den Projekten der Quartiersentwicklungen in ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern Anknüpfungspunkte zu den Schulen im Stadtteil gezeigt. Die Öffnung der Schulen im weitesten Sinne, wie sie auch der Arbeitskreis 'Schule und Nachbarschaft' der Schulbehörde thematisiert, ist in den Programmgebieten immer wieder von engagierten Schulleitern und Lehrern einzelner Schulen und von einigen Quartiersentwicklern mit besonderem Nachdruck verfolgt worden. Mit der Umgestaltung von Schulhöfen, der Schaffung neuer Veranstaltungsräume und der Verlängerung der Öffnungszeiten an den Schulen werden für stadtteilbezogene Bedarfe neue Flächenressourcen erschlossen. Umgekehrt werden die Schulen in dem Maße, in dem sie ihre Angebote in Richtung Ganztagschule ausbauen, stärker auf ihr Umfeld angewiesen sein, um tragfähige Strukturen für die Versorgung der Schüler zu entwickeln. Darüber hinaus kann das Stadtteilengagement einer Schule auch in die Unterrichtsinhalte und -methoden zurückfließen: der Bezug auf Themen aus dem Quartier und dem Alltag ermöglicht ein anderes, ein soziales und praktisches Lernen. Schließlich stellen die spezifischen Probleme in sozial benachteiligten Gebieten die Schulen oft vor besondere Herausforderungen. Das trifft sich teilweise mit Themen, denen sich auch die Quartiersentwicklung angenommen hat: Sprachförderung (nicht zuletzt auch der Eltern), um die Beschulbarkeit der Grundschüler zu verbessern, Projekte an der Schnittstelle zwischen Schule und Jugendhilfe, Schulsozialarbeit, Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche, Integration von Migrantenkinder, Hilfen beim Übergang von Schule zu Beruf. Für den Quartiersentwicklungsprozess eröffnet die Zusammenarbeit mit den Schulen, deren Einzugsbereich häufig über die Programmgebiete hinausgeht, eine Chance, viele Lehrer, Schüler, Eltern und Anwohner in Projekte einzubeziehen. Die Schulen profitieren von ihrer Vernetzung mit dem Stadtteil, indem sie neue Kooperations- und Bündnispartner gewinnen und ihren Bekanntheitsgrad steigern.

Jugendliche. Jugendliche haben in sozial benachteiligten Gebieten besondere Probleme, sie werden aber auch in den Quartieren als eine Gruppe wahrgenommen, die besondere Probleme macht. Die Quartiersentwicklung muss sich im Kontext verschiedener Themenbereiche mit den Belangen dieser Bevölkerungsgruppe auseinandersetzen. Ein Ansatzpunkt ist der Übergang von Schule zu Beruf: Hilfe bei der Berufsorientierung, Unterstützung bei der Ausbildungsplatzsuche, Job-Vermittlung. Aufgrund des relativ hohen Bevölkerungsanteils von Jugendlichen in diesen Stadtteilen, aber auch aufgrund von Jugendarbeitslosigkeit ist der Bedarf an Aufenthaltsorten besonders groß. Im Rahmen der Quartiersentwicklung können die räumlichen Bedingungen institutioneller Angebote der Jugendhilfe verbessert werden, neue Einrichtungen können jedoch nicht ins Quartier hereingeholt werden, es sei denn durch Umschichtungen aus anderen Stadtteilen. Auch die Kapazitäten der Straßensozialarbeit lassen sich kaum erweitern, trotz der Probleme eines Teils der Jugendlichen mit Drogen, Kleinkriminalität und Gewaltbereitschaft. Für besonderen Konfliktstoff in den Quartieren sorgt das Thema Jugendliche im öffentlichen Raum. Im Grunde will man sie nirgendwo haben. Umso wichtiger ist es, Orte zu schaffen, an denen sie sich aufhalten können, aber auch das kann in der Nähe der Wohnbebauung oft Ärger mit den Mietern geben. Die Beteiligungsverfahren zur Planung von Bolzplätzen und Treffpunkten gehören zu den wenigen Gelegenheiten, Jugendliche, die sonst nur schwer zu erreichen sind, in den Quartiersentwicklungsprozess mit einzubeziehen und sie in die Verantwortung für ihre Orte einzubinden. Von Bedeutung sind außerdem ergänzende Angebote an betreuten Freizeitaktivitäten auf den neuen Flächen.

Migranten. Spezifische Probleme der Bevölkerungsteile mit Migrationshintergrund sowie Reibungen im Zusammenleben verschiedener Nationalitäten und Ethnien sind ein weiteres Querschnittsthema für die Quartiersentwicklung. Dabei können Migranten nicht als einheitliche Gruppe mit gleichen Interessen angesehen werden. Angepasste, kulturspezifische Strategien sind erforderlich, um verschiedene Migrantengruppen etwa in Beteiligungsprozesse einzubeziehen oder für bestimmte Projekte zu erreichen. Vieles läuft über persönliche Kontakte, funktionierende Netze

innerhalb bestimmter Ethnien werden vielfach als problematisch angesehen, sind aber auch eine Ressource. Ein Ansatzpunkt, der einen Beitrag zur Integration leisten und individuelle Chancen erhöhen kann, ist die Sprachförderung, ein anderer sind spezielle Beratungsangebote. In einzelnen Themenbereichen, beispielsweise in der Jugendarbeit oder in der Gesundheitsförderung, gibt es Projekte, die auf bestimmte Migrantengruppen zugeschnitten sind (deutsch-russische Jugendliche, türkische Mütter o.ä.). Andere Aktivitäten im Rahmen der Quartiersentwicklung haben das Ziel, das Zusammenleben im Stadtteil, das durch ein alltägliches Nebeneinander und punktuelle Konflikte geprägt ist, zu verbessern. Dazu tragen etwa explizit interkulturelle Veranstaltungen, Orte und Anlässe der Begegnung oder Verfahren zur Konfliktmoderation bei. Die Quartiersidentität zu stärken heißt in diesem Zusammenhang, gegenseitige Akzeptanz in der Umgangsweise miteinander zu fördern und das Bewusstsein, ein interkulturelles Quartier zu sein, zu vermitteln.

Arbeitslosigkeit. Es hat sich gezeigt, dass mit den Möglichkeiten der Quartiersentwicklungsplanung keine neuen Arbeitsplätze im Stadtteil geschaffen werden können. Dazu fehlen die Ressourcen wie die Akteure innerhalb der Programmgebiete und dem Stadtteilentwicklungsprogramm fehlen dazu die Instrumente. Außerdem lassen sich die arbeitsmarktpolitischen Strategien kaum noch mit quartiersbezogenen Ansätzen kombinieren. Auch die Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten auf dem zweiten Arbeitsmarkt stellt inzwischen keine Option mehr dar. Als realistisch erwiesen haben sich Projekte mit präventivem Charakter: Information, persönliche Beratung, Berufsvorbereitung, Bildung, Vermittlung – insbesondere für Jugendliche. Auf Quartiersebene ist es dabei möglich, Zielgruppen schwer vermittelbarer Arbeitsloser anzusprechen, die von zentralen Institutionen nicht erreicht werden oder für die es keine spezifischen Angebote gibt. Die Aufgabe der Quartiersentwicklung besteht hier darin, für bestimmte Bevölkerungsgruppen zumindest zu verhindern, dass sich die Rahmenbedingungen in den benachteiligten Gebieten noch zusätzlich benachteiligend auf ihre beruflichen Chancen auswirken. Solche sozialräumlich konzipierten Angebotsstrukturen lassen sich jedoch oft nicht effektiv für die kleinen Ein-

zugsbereiche der Programmgebiete organisieren, eine Kooperation mit benachbarten Quartieren ist deshalb in diesem Bereich angemessen. Ein ganz anderer Ansatzpunkt, der bisher noch nicht weiterverfolgt wurde, wäre die Unterstützung von Bewohnern bei der Suche nach quartiersbezogenen Möglichkeiten der eigenständigen Existenzsicherung jenseits des ersten und zweiten Arbeitsmarktes. Die Potenziale auf dem Feld der Gemeinwesenökonomie, ungenutzte Qualifikationen auf der einen Seite und den Bedarf an kleinsten Dienstleistungen auf der anderen Seite zusammenzubringen, sind vielleicht noch nicht ausgeschöpft.

Bildung. Die Vermittlung von Basisqualifikationen für Quartiersbewohner ist eine Schlüsselaufgabe in der Quartiersentwicklung. Kurse zur Sprachförderung, zur Alphabetisierung, zum Umgang mit Computern, zur Berufsorientierung, zur Arbeitsvorbereitung etc. schaffen erst die Voraussetzungen, um anschließend Angebote traditioneller Bildungseinrichtungen wahrzunehmen, ermöglichen, Ausbildungsplätze anzunehmen oder sich beruflich weiterzuqualifizieren, erhöhen grundsätzlich die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und fördern allgemein die Fähigkeiten zu Selbsthilfe und Selbstorganisation. Diese Bildungsangebote funktionieren nur, wenn sie im Wohnquartier, an neutralen Orten, ohne Schwellenängste zugänglich sind und haben dann neben der Vermittlung von Wissen immer auch eine soziale Funktion für die Teilnehmer. Dass die Angebote stark genutzt werden, zeigt, dass ein großer Bedarf vorhanden ist. Die Finanzierung ist jedoch nur teilweise mit Mitteln des Amtes für Berufliche Bildung und Weiterbildung (BBS) möglich. Ansonsten musste bisher auf Sonderprogramme wie "Lernende Regionen", auf ESF-Mittel oder andere befristete Förderungen zurückgegriffen werden. Diese Aufgaben werden auf Dauer Honorar-Mittel benötigen, für die eine Finanzierung im Rahmen der Quartiersentwicklung möglich sein müsste. Denn in benachteiligten Gebieten sind Projekte dieser Art die Basis für das Erreichen auch anderer Ziele des Programms.

Themen-unabhängige Projekttypen

Andere Kriterien für eine gelungene Mischung in der Projektauswahl eines Quartiers lassen sich nur

abstrakt formulieren, denn sie können in jedem Themenbereich Anwendung finden. Die folgenden Projekt-Typen haben eines gemeinsam: sie gehören zu den Ausnahmen, nicht zur Regel, sie bilden eine Minderheit unter den normalerweise konzipierten Projekten. Es wird hier aber dafür plädiert, dass diese Art von Projekten in jeder Quartiersentwicklungsplanung mit vertreten sein sollten.

Projekte für Nicht-'Problemgruppen'. Die meisten Projekte thematisieren Probleme, reagieren auf Defizite, manchmal sogar auf akute Notsituationen, sie richten sich vor allem an sozial benachteiligte Zielgruppen unter den Quartiersbewohnern. Das ist natürlich wichtig und sollte den überwiegenden Schwerpunkt jeder Quartiersentwicklung ausmachen. Aber man sollte darüber nicht ganz die anderen Bewohner vergessen, beispielsweise viele der Erstmieten oder andere soziale Gruppen, deren Bedarfe nicht als Probleme auftauchen. Es sollten immer auch ein paar Maßnahmen und Angebote vorgesehen werden, die ihnen zugute kommen. Es ist im Interesse der Quartiersentwicklung, dass sie sich in den Prozess einbezogen fühlen, sich im Quartier wohlfühlen und hier bleiben wollen. Deren Wohnbedingungen sind also nicht nur indirekt über die allgemeine Stabilisierung des Quartiers zu verbessern, sondern auch direkt über einige wenige zielgerichtete Projekte.

Projekte für Bewohner von außerhalb. Klar ist, dass die Maßnahmen der Quartiersentwicklung in erster Linie für die Bevölkerung innerhalb der Gebietsgrenzen gedacht sind. Trotzdem handelt es sich um keine Zweckentfremdung von Mitteln, wenn Geld auch für Projekte ausgegeben wird, deren Adressaten unter anderem aus der Umgebung oder aus ganz Hamburg kommen. Angebote, die Anlässe schaffen, auch andere Bürger ins Quartier zu locken, versuchen bewusst, die Trennungslinien in der Stadt zu überschreiten. Sie helfen, Berührungspunkte abzubauen und das Quartiersimage zu verändern.

Projekte für den zusätzlichen Bedarf. Nichts ist dagegen einzuwenden, dass im Vordergrund die wirklich notwendigen Maßnahmen stehen, d.h. die längst überfälligen Reparaturen, die anstehenden Erneuerungen, der Ausgleich von Defiziten. Aber die Pflichtaufgaben sind das eine, die Kür ist etwas anderes. Genauso wichtig wie das

Obligatorische ist, was darüber hinaus geht, was mehr ist als das, was sowieso gemacht werden musste, worauf die Behörden von selber gekommen wären. Zu entwickeln sind deshalb immer auch Projekte für zusätzliche Bedarfe, für das Besondere, das nur während dieser Zeit, nur mit den Möglichkeiten der Quartiersentwicklung angegangen werden kann.

Projekte mit Luxus. Die Quartiere und ihre Bewohner sind arm, es stehen viele dringende Maßnahmen an und die Stadt muss sparsam mit ihren Fördergeldern umgehen. Dass deshalb bei allen baulichen Investitionen nicht viel mehr als ein solider Standard in Ausführung und Ausstattung drin ist, ist selbstverständlich. Und doch gibt es da noch einen anderen Gedanken, von dem Karl Ganser sprach als er für die Internationale Bauausstellung Emscher Park postulierte, dass gerade die Menschen in einer altindustrialisierten und grauen Region wie dem Ruhrgebiet ein "Recht auf Schönheit" haben. In diesem Sinne sollte man sich zumindest punktuell, in einzelnen Projekten, auch bei der Quartiersentwicklung ein bisschen Luxus für die Nutzer leisten. Sei es eine höhere Ausführungsqualität, eine üppigere Ausstattung oder eine schickere Ästhetik – etwas, worauf die Bewohner stolz sein können, was es nicht immer und nicht überall gibt.

Spektakuläre Projekte. Spektakulär ist wahrlich kein Kriterium für die Wichtigkeit einer Maßnahme, öffentlichkeitswirksam ist kein Maßstab für Qualität. Trotzdem sollten ein oder zwei Aufsehen erregende Projekte in jedem Quartier gefunden werden. Das kann eine besondere Architektur sein, ein weithin sichtbares Wahrzeichen, ein unkonventionelles Angebot oder eine einmalige Aktion. Nach innen besitzen solche Projekte einen symbolischen Charakter für die Quartiersentwicklung, steigern so die Wahrnehmung des Prozesses und stärken die Identifizierung mit dem eigenen Quartier. Darüber hinaus strahlen sie nach außen aus, lenken Aufmerksamkeit auf das Quartier und tragen zum Wandel des Images bei.

Starter-Projekte. Auf der einen Seite wird es immer Maßnahmen geben, die nach ihrer Durchführung für alle sichtbar sind, aufgrund ihres Standortes oder ihres baulichen Charakters, und auf der anderen Seite wird es Maßnahmen geben, deren Existenz oder deren Qualitäten außer für die un-

mittelbaren Nutzer wenig sichtbar sind. Bloß weil erstere sich besser präsentieren lassen, sind sie noch nicht wichtiger. Aber in einer Hinsicht kommt den leicht wahrnehmbaren Projekten eine spezielle Bedeutung zu: am Anfang des Quartiersentwicklungsprozesses ist es nötig, frühzeitig Zeichen zu setzen, dass jetzt im Quartier wirklich etwas passiert und womit das zusammenhängt. Für diese Startphase sind ein paar schnell umsetzbare, sichtbare Projekte zu finden, die der Quartiersentwicklung erstmal einen Auftakt verschaffen bevor später die schwerer zu entwickelnden Projekte zur Realisierung kommen. Dieses Signal richtet sich übrigens nicht nur an die Bewohner, auch den professionellen Akteuren der lokalen Institutionen ist möglichst bald vor Augen zu führen, was möglich ist, damit sie auf den Geschmack kommen, sich eigene Projekte zu überlegen.

Modell-Projekte. Experimente unter den Bedingungen eines befristeten Zeitrahmens, begrenzter Mittel und wenig strapazierfähiger Zielgruppen sind zumindest ein risikoreiches Unterfangen. Daher ist es verständlich, dass das Gros der Projekte immer die Klassiker ausmachen werden, und es ist sinnvoll, dass erfolgreiche Ansätze aus anderen Quartieren übernommen werden. Trotzdem gibt es für die Arbeit in sozial benachteiligten Gebieten noch längst nicht in allen Bereichen bewährte Projektideen und die Quartiersentwicklung stellt gerade einen Rahmen dar, in dem bestimmte Probleme dieser Quartiere einmal komplexer und auf andere Weise angegangen werden können. Deshalb sollte für einen Teil der Projekte auch das Kriterium gelten, ob sie innovativ sind. Innovation kann heißen, neue Themen aufzugreifen, neue Konzepte in der Praxis zu erproben oder neue Lösungen im Laufe des Prozesses erst zu finden. Es muss also auch Raum für Experimente geben, die dann eine Vorreiter-Funktion einnehmen können. Allerdings brauchen Modell-Projekte fast immer Sonderbedingungen, in Form von Geld, Zeit oder Ausnahmeregelungen.

Projekte für den langen Atem. Die Quartiersentwicklungsplanungen konzentrieren sich auf Maßnahmen, die auf aktuelle Wünsche wie auf akute Handlungsbedarfe reagieren und deren Erfolg möglichst noch vor dem Ende der Laufzeit im

Programmgebiet erkennbar wird. Es gibt jedoch ebenso notwendige Projekte, die schleichende, in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Probleme benachteiligter Sozialräume thematisieren und die nur langsam und erst langfristig Wirkungen versprechen. Solche Themen sind unattraktiv, weil mit ihnen während der Quartiersentwicklung wenig zu gewinnen ist, aber sie müssen trotzdem in ein paar Projekten aufgegriffen werden.

Mini-Projekte. Klein sind Projekte, wenn sie baulich bescheiden ausfallen, wenn sie vielleicht nur von einer Person getragen werden oder wenn die Kosten vergleichsweise gering sind. Trotzdem sind sie nicht zu unterschätzen. Sie handeln von den kleinen Bedarfen der Menschen in den benachteiligten Quartieren und sind genauso ernsthaft zu betreiben wie die großen. Die kleinen Projekte bilden in ihrer Vielzahl und Vielfalt ein wichtiges Element der Quartiersentwicklung.

Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der Praxiserfahrungen mit den in den acht Quartieren entwickelten Projekten sind bei einer Fortschreibung des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms die Leitziele daraufhin zu überprüfen, ob Ziele, die sich in diesem Rahmen als kaum realisierbar erwiesen haben, zu korrigieren sind und ob Themen, die sich als wichtige inhaltliche Dimensionen der Quartiersentwicklung herausgestellt haben, zu ergänzen sind.

- Das Stadtteilentwicklungsprogramm enthält einige Ziele, die mit den Instrumenten der Quartiersentwicklungsplanung schwer oder nur partiell zu erreichen sind. Dazu zählt die Förderung von Selbsthilfe und ehrenamtlichem Engagement, die angesichts der sozialen Situation viele Quartiersbewohner nur in Grenzen Erfolg haben kann (Leitziele 1. und 9.), die Mobilisierung privaten und wirtschaftlichen Engagements, wofür in vielen der Programmgebiete die entsprechenden Akteure zu gering vertreten sind (Leitziel 3.) oder die Stabilisierung der Quartierszentren, die vor allem hinsichtlich der Nahversorgungsfunktion nur am Rande beeinflussbar ist (Leitziel 7.). Trotzdem ist dafür zu plädieren, diese Ziele aufrechtzuerhalten, denn sie sind als Aufgabenstellungen

weiterhin richtig und in einem gewissen Umfang auch einlösbar.

▫ Das Programm enthält aber auch Ziele, die mit den Instrumenten der Quartiersentwicklungsplanung nicht zu erfüllen sind. Dazu zählen die Zielsetzungen für den Wohnungsbau, deren Umsetzung zwar von enormer Bedeutung für die Quartiersentwicklung ist, die allerdings nicht Gegenstand des Prozesses ist, sondern in der Hand der Wohnungsunternehmen liegt und von anderen Förderprogrammen abhängt (Leitziel 5.). Vor allem gilt es aber für die Ziele der Stärkung der örtlichen Wirtschaftsstruktur, der Schaffung und Sicherung von quartiersnahen Arbeits- und Ausbildungsplätzen und der Förderung von quartiersbezogenen Beschäftigungs- und Qualifizierungsangeboten (Leitziel 4.). Dazu fehlt nicht nur die Handhabe auf der Ebene kleinräumiger, monostrukturierter Gebiete und über den Einsatz von Mitteln der Sonderförderung, sondern auch die Instrumente auf anderen politischen Ebenen unterstützen nicht diesen quartierbezogenen Ansatz. Um keine Erwartungen zu wecken, die mit dem Programm nicht einlösbar sind, ist deshalb zu überlegen, die bisherigen Ziele durch Formulierungen zu ersetzen, die den tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten entsprechen.

▫ Das Spektrum der realisierten Projekte hat Ziele und Themen deutlich gemacht, die von großer Bedeutung für die Quartiersentwicklung sind und die in Zukunft in allen Quartieren einen größeren Raum einnehmen sollten. Hervorzuheben sind insbesondere die Integration von Migranten und die Förderung des Zusammenlebens in den Quartieren, die Gesundheitsförderung als eine Aufgabenstellung, die mit parallelen Konzepten in den benachteiligten Stadtteilen verfolgt werden kann, sowie die Bildung im Sinne einer quartiersbezogenen und zielgruppenspezifischen Vermittlung von Basisqualifikationen. Es ist in Erwägung zu ziehen, diese Themenbereiche neu in den Zielkatalog aufzunehmen und damit eine verstärkte Mittelvergabe für solche Projekte programmatisch zu unterstützen.

Fachressorts und Finanzierung

Anspruch und Probleme

Idee

Die Grundidee des Programms ist eine Konzentration von Aktivitäten und Mitteln der Fachbehörden und der bezirklichen Fachämter auf ausgewählte Stadtgebiete jeweils für einen bestimmten Zeitraum. Die räumliche und zeitliche Bündelung von Programmen, Ressourcen und Know-how aus den verschiedensten Fachpolitiken verspricht Synergie-Effekte für die Entwicklung dieser sozial benachteiligten Quartiere. Als Senatsprogramm handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe, zu der alle Ressorts angehalten sind, einen Beitrag zu leisten.

Im Einzelnen sind damit vor allen zwei Erwartungen verbunden:

Hinsichtlich des Verwaltungshandelns soll mit Hilfe des Programms eine ressortübergreifende Kommunikation und Kooperation hergestellt werden, die die besonderen Bedürfnisse dieser Quartiere und die Umsetzung konkreter Projekte zum Gegenstand hat. Innovative Ansätze und Lösungen sollen möglich werden durch die Auseinandersetzung der Fachpolitiken mit sozial-räumlichen Problemen, durch den Austausch von Sichtweisen der verschiedenen Fachabteilungen und Behörden, durch die effizientere Nutzung der im Gebiet vorhandenen öffentlichen Ressourcen oder durch die Kombination unterschiedlicher Förderinstrumente. Unter diesem Aspekt zielt das Programm also auch auf einen Wandel des politisch-administrativen Systems und auf Lernprozesse bei den Akteuren innerhalb der Verwaltung. Damit soll außerdem gewährleistet werden, dass ein koordiniertes Handeln der Ressorts in diesen Quartieren über die Zeit der Sonderförderung hinaus stattfinden wird.

Hinsichtlich der Finanzierung sollen Fachbehörden und Fachämter bei der Verwendung ihrer Mittel eine Prioritätensetzung zugunsten der Gebiete der Stadtteilentwicklung vornehmen. Art und Umfang der Sonderförderung sind nicht darauf ausgelegt, die besonderen Bedarfe, die

sich aus den Projekten der Quartiersentwicklung ergeben, abzudecken. Dies soll in erster Linie über die Haushalte der fachlich zuständigen Ressorts geschehen. Das betrifft zum einen investive Maßnahmen, bei denen Mittel der Sonderförderung und fachbehördliche Mittel komplementär eingesetzt werden können. Die Möglichkeit, bis zu 50% der Investitionen über die Sonderförderung zu finanzieren, soll auch einen Anreiz für die verschiedenen Ressorts darstellen, sich bevorzugt in diesen Quartieren zu engagieren. Das betrifft zum anderen Maßnahmen, die überwiegend nicht-investiven Charakter haben oder als Folgekosten Personal- und Betriebsmittel benötigen. Um die Realisierung solcher Projekte der Quartiersentwicklungen abzusichern, stützt sich das Programm ganz auf den Einsatz von Mitteln aus Fachbehörden und Fachämtern, weil die Sonderförderung darauf nicht ausgerichtet ist.

Damit hängt die Umsetzung des Hamburger Stadtteilentwicklungsprogramms in starkem Maße auch davon ab, inwieweit sich Fachbehörden und Fachämter auf die Ziele des Programms einlassen und geplante Maßnahmen in den Quartieren aktiv unterstützen.

Kritik

Dass Ressorts auf Landes- oder Bezirksebene bewusst versucht haben, bei ihrer Mittelvergabe die Programmgebiete stärker zu berücksichtigen, sozialräumliche Kriterien in ihrer fachpolitischen Entscheidungen einzubeziehen, eigene Konzepte und Vorschläge für Maßnahmen in den Quartieren zu erarbeiten oder Projektideen aus den Quartiersentwicklungskonzepten aufzugreifen – das hat es gegeben, aber es war offensichtlich eher die Ausnahme.

Die Regel war, so wird es jedenfalls von den Quartiersentwicklern und den Bezirksbeauftragten überwiegend beschrieben, dass die Kofinanzierung eines Projekts meist nur dann zustande kam, wenn die fachpolitischen Interessen eines Ressorts mit einem Vorhaben im Quartier zusammenpassten und ein engagierter Verwaltungs-

mitarbeiter sich der Sache annahm. Es wird beklagt, dass viele Fachbehörden und auch Fachämter in einigen Bezirken keine Verpflichtung gesehen hätten, Schwerpunkte in den Programmgebieten zu setzen. Vielfach sei einfach kein Interesse da gewesen, weder an der sozialräumlichen Logik des Programms noch daran, mit Projekten in diesen Quartieren einmal neue Konzepte auszuprobieren. Auch wenn die Anfragen auf Kofinanzierung wohlwollend behandelt wurden, sahen sich viele Quartiersentwickler in der Rolle des Bittstellers. Sie hätten sich oft mehr Engagement in den Fachressorts gewünscht und dass diese von sich aus Angebote gemacht hätten. Es sei sehr viel Zeit und Energie aufgewendet worden, um Vorbehalte abzubauen, verschiedene Zuständigkeiten zu koordinieren oder auch verborgene Verhandlungen zu führen.

Umgekehrt werden die Quartiersentwickler von einzelnen Mitarbeitern der Verwaltung kritisiert, dass sie sich mit den Anknüpfungspunkten aber auch den begrenzten Möglichkeiten der Fachprogramme nicht richtig auseinandergesetzt hätten, es ihnen verschiedentlich an Fachkenntnis für eine adäquate Projektentwicklung gemangelt habe und sie deshalb mit einer falschen Anspruchshaltung oft absehbar aufgelaufen wären. In Zusammenhang mit den Quartiersentwicklungskonzepten wird auf qualitativ unausgereifte Projektvorschläge und auf eine unzureichende bzw. nicht rechtzeitige Einbeziehung der zuständigen Mitarbeiter in der Fachbehörde verwiesen.

Strukturell ist das Stadtteilentwicklungsprogramm zweifellos so angelegt, dass die Quartiersentwickler außer der Sonderförderung keinen kalkulierbaren Rahmen für die Finanzierung von Projekten haben und so den Fachbehörden und Fachämtern mit ihrer Bitte um öffentliche Mittel eher hinterherlaufen müssen als andersherum. Das ist unter dem Gesichtspunkt der Überprüfung der Qualität von Vorhaben durch die zuständigen Fachleute auch nicht grundsätzlich verkehrt. Jedoch wurde diese Konstellation seit dem Start der acht Quartiersentwicklungen in dem Maße schwieriger, in dem die Fachhaushalte und -programme von Jahr zu Jahr zunehmend mit Sparauflagen belastet wurden. Das verringerte nach einhelliger Meinung nicht nur ihre Möglichkeiten für investive Ausgaben, erst recht für Schwer-

punktsetzungen bei Investitionsmaßnahmen in den Quartieren, sondern es machte vor allem die langfristige Finanzierung von laufenden Kosten neuer Projekte fast unmöglich. Damit funktioniert die Bündelung von öffentlichen Mitteln in wesentlichen Punkten nicht mehr so wie ursprünglich vorgesehen.

Faktoren

Die formulierten Ansprüche an das Verwaltungshandeln und an die Finanzierung konnten offensichtlich trotz guter Beispiele für Zusammenarbeit und trotz zahlreicher kofinanzierter Projekte nicht in allen Fällen eingelöst werden. Dafür können verschiedene Gründe angeführt werden, von denen keiner für sich alles erklärt, sondern die alle für die Programmumsetzung aufseiten der Verwaltung eine Rolle gespielt haben. Diese unterschiedlichen Erklärungen analytisch auseinander zu halten, macht aber Sinn, weil Ideen für Verbesserungsvorschläge sich immer auf bestimmte Ursachen von Problemen beziehen müssen.

Subjektiver Faktor

Eine Erklärung liegt auf der individuellen Ebene. Die Befragten berichten, dass sie auf der einen Seite auf allen Ebenen der Verwaltung sehr kompetenten und engagierten Behördenmitarbeitern begegnet sind, die kooperativ und flexibel auf die Pläne der Quartiersentwicklung reagiert haben, dass sie es auf der anderen Seite in anderen Fällen mit eingefahrenen Verhaltensweisen von Bearbeitern zu tun gehabt haben, die wenig Interesse zeigten, sich auf Diskussionen und interdisziplinäre Zusammenarbeit einzulassen.

Wo die Kofinanzierung von Projekten letztlich eine Verhandlungssache ist, ist die Umsetzung dieses Programmanspruchs auch stark von Personen abhängig. Da macht es durchaus einen Unterschied, ob ein zuständiger Mitarbeiter dem Ansatz des Programms aufgeschlossen gegenüber steht, inwieweit er seine Ermessensspielräume ausschöpft und wie konstruktiv er nach gemeinsamen Lösungen sucht. Dieser subjektive Faktor spielt also immer eine Rolle und ist nicht zu unterschätzen. Er ist allerdings nicht ausschließlich Schicksal oder Zufall, sondern die Akteurskonstellationen, Zuständigkeiten und Kompeten-

zen bei der Abwicklung eines Programms lassen sich teilweise beeinflussen.

Traditionelle Verwaltungsstrukturen

Individuelle Erklärungen reichen natürlich nicht aus. Ein wichtiger Hintergrund für die geringe Kooperationsbereitschaft in bestimmten Ressorts wird in einem Denken in Macht- und Konkurrenz-kategorien zwischen den Verwaltungseinheiten gesehen. Dabei verweisen mehrere der Befragten auf Besonderheiten in den politisch-administrativen Strukturen Hamburgs.

Das bezieht sich zum einen auf alte Konkurrenzen und Vorbehalte zwischen den Fachbehörden. Das Stadtteilentwicklungsprogramm sei weniger als Senatsprogramm, sondern eher als Programm einer Fachbehörde behandelt worden; und dies sei in den ersten Jahren mit der Stadtentwicklungsbehörde die kleinste und am wenigsten durchsetzungsfähige Fachbehörde gewesen. Diese Zuordnung hat sich inzwischen allerdings verändert. Zum anderen bezieht sich diese Argumentation auf ein hierarchisches Verhältnis der Fachbehörden auf Landesebene zu den Bezirken und erst recht gegenüber den Quartiersentwicklern. Auch aus diesem Grund sei es oft eher darum gegangen, von oben herab Grenzen abzustecken als Beteiligungsbereitschaft zu zeigen.

Wenn an beiden Beobachtungen etwas dran ist, dann besteht eine zweite Erklärung darin, dass tradierte Machtkonstellationen innerhalb der Verwaltung Kooperation in der Sache behindern können. Diese eingeschliffenen Strukturen dort, wo sie noch das Verhalten einzelner Behördenmitarbeiter prägen, zu überwinden oder sich ihnen bei der Programmumsetzung zu entziehen, scheint besonders schwer.

Interne Verwaltungsorganisation

Auf Bezirksebene war es offensichtlich leichter, die verschiedenen Fachämter in das Thema Quartiersentwicklung einzubeziehen und, wo möglich, eine finanzielle oder inhaltliche Unterstützung bei Projekten sicherzustellen. Das liegt wohl nicht nur an der 'Nähe' zur Quartiersebene, sondern auch daran, dass es die Bezirksbeauftragten für die Stadtteilentwicklung gibt, die eine Funktion als Koordinatoren übernehmen können. Soweit diese

Position in den einzelnen Bezirken mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet ist, ist es möglich, darüber den Quartiersentwicklern den Zugang zu den zuständigen Ressorts zu ebnen und erforderliche Beiträge der Fachabteilungen zu organisieren.

Auf der Ebene der Fachbehörden fehlten dagegen in der Regel vergleichbare Ansprechpartner, die quer zu den verschiedenen Abteilungen und Programmen entweder für bestimmte Bezirke bzw. Stadtteile oder für die behördeninterne Koordination des Stadtteilentwicklungsprogramms zuständig gewesen wären. Das erklärt zum einen, warum die Motivation einzelner Behördenmitarbeiter gering war, sich an Runden Tischen zur Quartiersentwicklung zu beteiligen, wenn ihr Spezialgebiet nur partiell betroffen war. Zum anderen führte es dazu, dass in einigen Fällen Unklarheiten über die richtigen Ansprechpartner bestanden, in anderen Fällen die Quartiersentwickler projektbezogen die Koordinationsleitung für die verschiedenen Zuständigkeiten erbringen mussten.

Das Problem mit der internen Verwaltungsorganisation als einem weiteren Einflussfaktor liegt nicht darin, dass dadurch kofinanzierte Projekte gescheitert wären, verweist aber darauf, dass die für das Programm erforderliche ressortübergreifende Zusammenarbeit effizienter gestaltet werden könnte.

Schwerpunktsetzung in den Quartieren

Warum verschiedene Verwaltungsressorts unterschiedlich stark an der Kofinanzierung von Projekten beteiligt waren, erklärt sich zweifellos nicht allein aus individueller Aufgeschlossenheit, verkrusteten Verwaltungsstrukturen oder fehlenden programmbezogenen Zuständigkeiten. Der Anspruch, Prioritäten in den Gebieten der Stadtteilentwicklung zu setzen, ist für Behörden auf Landes- wie Bezirksebene wegen der geringen Spielräume in ihren Haushalten grundsätzlich nicht leicht umzusetzen. Das Gesamtbudget der Ressorts ist meist bereits auf mehrere Jahre planerisch verteilt. Das Stadtteilentwicklungsprogramm stellt demgegenüber eine neue Anforderung dar, die gezielte Änderungen der vorhandenen Planungen verlangt. Und das noch dazu orientiert an

den begrenzten Laufzeiten der einzelnen Quartiersentwicklungen.

Sich in den ausgewählten Gebieten stärker zu engagieren, bedeutet fast immer, woanders Abstriche zu machen, Projekte in anderen Stadtteilen zurückzustellen. Gegen eine Schwerpunktsetzung in bestimmten Quartieren wird von Behördenmitarbeitern deshalb häufig der Einwand formuliert, dass alle Teile der Stadt gleich behandelt werden müssen. Wenn Maßnahmen im Rahmen der Quartiersentwicklungen zu den Regelaufgaben der Fachbehörden gehören, dann ist aus dieser Sicht die Notwendigkeit und Dringlichkeit dieser Vorhaben vor dem Hintergrund der gesamten Stadt zu beurteilen. Und gerade auch auf Bezirksebene ist es nicht einfach, Entscheidungen zu legitimieren, die zu Lasten anderer Quartiere im Bezirk gehen. Das Gegenargument lautet, dass eine Gleichbehandlung von Stadtteilen mit unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen im Effekt zu einer weiteren Vertiefung der sozialräumlichen Polarisierung der Stadt führt.

In diesem Zusammenhang wird von Behördenseite ferner darauf verwiesen, dass die besonderen Defizite und Bedarfe der sozial benachteiligten Quartiere schon bei einer normalen Verwendung der Behördenmittel eine stärkere Berücksichtigung dieser Gebiete zur Folge haben würden. Das mag für einige Haushaltstitel gelten (z.B. für die personelle und bauliche Ausstattung von Schulen in sozialen Brennpunkten), aber andere Fachprogramme kamen vor Beginn der Quartiersentwicklungsprozesse jedenfalls nicht in ausreichendem Maße in den Gebieten an. Ein Grund dafür mag das schwächere Akquisitionspotential solcher Quartiere sein. Das Stadtentwicklungsprogramm ist gerade mit der Intention aufgestellt worden, die räumliche Bündelung der Mittel, die sich nicht von selber einstellt, zu bewirken und gezielt einzusetzen.

Die Konzentration von Ressortmitteln in den Programmgebieten war dort, wo sie tatsächlich vorgenommen wurde, in jedem Fall eine politische Richtungsentscheidung, die von der Spitze einer Fachbehörde oder einer Bezirksamtsleitung bewusst mitgetragen werden musste. Für die Bearbeiter bedeutete es, immer wieder das Verhältnis zwischen den vorübergehend bevorzugten und den vom Programm nicht profitierenden Quartie-

ren auszutarieren und das auch für jeden konkreten Einzelfall vertreten zu können.

In denjenigen Fachbehörden und Fachämtern, in denen eine Prioritätensetzung in diesem Sinne nicht verfolgt wurde, konnten trotzdem verschiedene Kofinanzierungen zustande kommen: Wenn Maßnahmen der Quartiersentwicklungen mit speziellen fachlichen Schwerpunkten des jeweiligen Ressorts zusammenpassten oder wenn gute Projektkonzeptionen aus den Quartieren einen fachpolitischen Nutzen versprachen. Daneben stellte das Angebot, die Investitionskosten bis zur Hälfte aus dem Topf der Sonderförderung abdecken zu können, einen gewissen Anreiz dar, in die Programmgebiete zu gehen. Dadurch hatten die Behörden die Chance, eigene Mittel zu sparen oder die Mehrkosten für erhöhte Bedarfe bei Projekten in solchen Quartieren finanziert zu bekommen. Dieser Anreiz griff aber anscheinend nur, wenn Vorhaben und Mittel bereits vorhanden waren und nur noch die Frage des Standortes oder des Zeitpunkts offen war. Solche Kofinanzierungen, die sozusagen weniger aus Überzeugung für das Programm als Ganzes denn aus günstiger Gelegenheit vorgenommen werden, haben ganz allgemein den Nachteil, dass sie die Möglichkeiten der Quartiersentwickler, Mittel zu bündeln, auf das beschränken, was man in den Ressorts sowieso schon geplant hatte.

Beides – die gewollte Prioritätensetzung eines Ressorts oder die Übereinstimmung mit aktuellen eigenen Schwerpunkten im Einzelfall – hängt eng mit einem weiteren Faktor zusammen, der sich separat diskutieren lässt: die fachpolitischen Anknüpfungspunkte zu sozialräumlichen Aufgabenstellungen.

Sozialraumbezug der Fachpolitiken

Das Stadtteilentwicklungsprogramm ist das einzige Fachprogramm mit einem explizit sozialräumlichen Ansatz. Unterschiede in der Kooperationsbereitschaft und den Kofinanzierungen im Rahmen der Quartiersentwicklung erklären sich unter diesem Gesichtspunkt auch daraus, wie kompatibel die Fachpolitiken und Förderprogramme der einzelnen Ressorts zum Stadtteilentwicklungsprogramm sind, anders ausgedrückt, ob sich die Logiken der Programme widersprechen oder ob es Anknüpfungspunkte gibt.

Die soziale Relevanz des Raums in einer Fachpolitik festzustellen heißt – ganz allgemein formuliert – erstens, dass die fachbezogenen Daten signifikante Unterschiede in Korrelation zu den Sozialindizes verschiedener Stadtteile aufweisen, und zweitens, dass die Kumulation sozialer Problemlagen in bestimmten Gebieten die Chancen beeinträchtigt, die Zielsetzungen der eigenen Programme umzusetzen. Die Effektivität der fachpolitischen Konzepte kann dann über verstärkte Anstrengungen in denjenigen Gebieten erhöht werden, in denen die Defizite am größten sind bzw. bestimmte Zielgruppen sich konzentrieren. Für jede thematische Fragestellung sind andere Abgrenzungen von Sozialräumen geeignet. Im Rahmen des Stadtteilentwicklungsprogramms werden mit den Programmgebieten spezielle Sozialräume für die Aufgabenstellung Quartiersentwicklungsplanung definiert. Sie kommen aber als Handlungsräume auch andere Fachpolitiken in Frage, denn sie bieten mit den Quartiersentwicklungsprozessen besonders günstige Rahmenbedingungen: durch Synergieeffekte mit anderen Maßnahmen, durch den Zugang zu sonst schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen und durch eine Vielzahl möglicher Kooperationspartner.

Grundsätzlich ist in den fachpolitischen Konzeptionen der Fachbehörden ein Denken in Sozialräumen bisher wenig verankert. Ihre arbeitsteilige Organisation erfolgt in der Regel nach fachlichen Spezialisierungen nicht nach räumlichen Einheiten. Als Landesbehörden interessieren sie sich in erster Linie für übergreifende Themen, betrachten Probleme eher mit Blick auf die ganze Stadt weniger aus der Perspektive von Stadtteilen. Ihre Zielgruppenpolitik ist auf Individuen, unabhängig von ihrem räumlichen Kontext, ausgerichtet. Fachbehörden haben deshalb häufig nur die eigenen Projekte in den Programmgebieten im Auge, weniger den Zusammenhang der gesamten Quartiersentwicklung. Demgegenüber scheint die Bezirksebene einem quartiersbezogenen Ansatz zugänglicher zu sein. Politik wie Verwaltung sind dort mit den Problemlagen der sozial benachteiligten Quartiere unmittelbarer befasst. Fachämter, denen die entsprechende Mittel von den Fachbehörden übertragen wurden, strukturieren ihre Handlungsräume eher nach sozial-räumlichen Grenzen.

Der Vergleich der Kooperationsmöglichkeiten in den verschiedenen Handlungsfeldern zeigt, dass es auf der einen Seite Fachpolitiken gibt, in denen eine Reihe von Anknüpfungspunkten für besondere Aktivitäten in sozial benachteiligten Stadtgebieten sehr nahe liegen und bei denen teilweise eine Fachdiskussion unter Wissenschaftlern und Praktikern über eine stärkere sozialräumliche Orientierung bereits geführt wird. Auf der anderen Seite stehen Fachpolitiken, die für sich wenige Berührungspunkte mit den Quartiersentwicklungsplanungen sehen und bewusst eine sozialpolitisch begründete räumliche Prioritätensetzung nicht verfolgen.

Sind quartiersbezogene Ansätze also nur geeignet für bestimmte Aufgabenbereiche und spezielle Förderprogramme? Oder ist das Stadtteilentwicklungsprogramm der Vorreiter für eine sozialräumliche Logik, die in alle kommunalen Handlungsfelder Eingang finden muss, um den sozialen Polarisierungstendenzen in der Stadt entgegenzuwirken? Das ist umstritten. Selbst wenn man der zweiten Position zuneigt, erscheint es als ein schwieriges Unterfangen, die Programme aller Fachbehörden entsprechend neu auszurichten. Es hat allerdings auch noch keine Debatte unter den Fachbehörden über abgestimmte, gebietsspezifische Strategien stattgefunden.

Investiver Charakter der Sonderförderung

Die Tatsache, dass die Sonderförderung nur für investive Ausgaben der Projekte der Quartiersentwicklung zur Verfügung steht, ist ganz grundsätzlich nicht unproblematisch, weil das Stadtteilentwicklungsprogramm gerade für eine andere konzeptionelle Ausrichtung als eine nur baulich verstandene Sanierung steht. Die Entwicklung von sozial benachteiligten Stadtgebieten bedeutet nach diesem Ansatz nicht nur materielle Erneuerung und bessere infrastrukturelle Ausstattung der Standorte. Mindestens genauso wichtig für die soziale Stabilisierung dieser Quartiere sind die weichen Strukturen, d.h. die Förderung der endogenen Potenziale, die Aktivierung von Bewohnern oder die Veränderung von Mentalitäten und Wahrnehmungen – dazu werden auch nicht-investive Mittel benötigt.

Es gibt Quartiere, in denen vielfältige Möglichkeiten bzw. zahlreiche Nachholbedarfe für bauliche Maßnahmen und größere Investitionen in Infrastruktureinrichtungen bestehen; dabei ist die Sonderförderung eine große Hilfe. In anderen Quartieren sind hingegen die wichtigsten Erneuerungsmaßnahmen bereits im Rahmen der Vorläuferprogramme durchgeführt worden oder es kommen innerhalb der Gebietsabgrenzung nur wenige Flächen und Objekte für bauliche Investitionen in Frage; in diesen Fällen liegt zwangsläufig der Schwerpunkt der Quartiersentwicklung auf nicht-investiven Angeboten für das soziale Leben.

Es gibt Handlungsfelder und Projekttypen, die nicht viel mehr als investive Mittel benötigen, weil die Maßnahmen nach dem Bau abgeschlossen sind und ohne personelle Begleitung funktionieren. Daneben gibt es aber auch Investitionen, die notwendigerweise laufende Kosten nach sich ziehen, weil sie nur ihren Zweck erfüllen, wenn sie ausreichend mit Betreuern und Betriebsmitteln bespielt werden. In einigen Fällen sind bauliche Maßnahmen im Grunde nur Anlässe und Vehikel, um soziale Prozesse der Selbstorganisation und der Aneignung in Gang zu setzen. Und schließlich spielen für die Quartiersentwicklung auch Projekte eine wichtige Rolle, die fast ganz ohne investive Mittel auskommen, aber vor allem Honorarmittel erfordern, um soziale und kommunikative Aufgabenstellungen zu bearbeiten.

Die Regelung, dass die konsumtiven und langfristigen Kosten ausschließlich aus den verschiedenen Fachhaushalten zu finanzieren sind, lässt sich zwar mit dem für jedes Gebiet befristeten Charakter der Sonderförderung begründen, macht allerdings diese für das Programm konstituierende 'weiche' Komponente der Quartiersentwicklung gänzlich abhängig von den Möglichkeiten und Prioritäten der Behörden auf Landes- und Bezirksebene. Es sind schon einige Erklärungen angeführt worden, warum es sowieso nicht immer leicht ist, für Projektideen aus den Quartieren Kofinanzierungen oder gar Personal- und Betriebsmittel zu erhalten. In den letzten Jahren ist jedoch noch ein weiterer Faktor hinzugekommen, der die rein investive Ausrichtung der Sonderförderung besonders problematisch gemacht hat: die Einsparungen in allen Verwaltungshaushalten.

Sparmaßnahmen

"Die Einsparung ist heute das stärkste Programm". Das erschwert die Kofinanzierung von Investitionsvorhaben, trifft aber noch stärker Projekte mit nicht-investiven Kostenanteilen.

Die Bereitschaft von Fachbehörden oder bezirklichen Fachämtern, investive Projekte der Quartiersentwicklungen zu kofinanzieren, geht zurück. In Zeiten der Kürzungen ist es im Interesse der Ressorts, ihre begrenzten Mittel zusammenzuhalten und sich auf ihre Kernaufgaben zurückzuziehen. Unproblematisch sind nur noch seit langem geplante Investitionen, mit denen festgestellte Bedarfe abgedeckt werden. Neue Ideen für Bauten oder Umbauten in den Quartieren können zwar prinzipiell noch in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen werden, ihre Realisierung passt dann aber kaum noch in den Zeithorizont einer Quartiersentwicklungsplanung. Für das Programm bedeuten die Sparmaßnahmen in anderen Haushalten zweierlei.

Erstens wird eine Schwerpunktsetzung zugunsten der Programmgebiete immer schwerer. Anstelle der Mittelbündelung zur Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen für die besonderen Bedarfe der belasteten Quartiere werden mit der Sonderförderung im ungünstigsten Fall sogar Haushaltslücken bei sowieso geplanten Vorhaben gefüllt. Die zweite Konsequenz ist, dass die Motivation sinkt, sich mit Qualitäten bei den Projekten auseinander zu setzen. Wenn auch im Rahmen der Quartiersentwicklungen nur noch Pflichtaufgaben umgesetzt werden, fehlt der Raum für auf spezifische Belange zugeschnittene Konzepte oder für ungewöhnliche, innovative Ideen.

Projekte, die neben den Investitionskosten auch Folgekosten für ein dauerhaftes Betreiben verursachen würden, werden beinahe unmöglich. War es früher noch eher möglich Mittel für Personal aus den Fachressorts zu bekommen, scheuen die Behörden heute, da sie ihre Pflichtaufgaben mit einer dünnen Personaldecke erfüllen müssen, verständlicherweise davor zurück, sich auf eine neue langfristige Finanzierung einzulassen. Das wirkt selbst auf die baulichen Investitionen zurück. Machbar sind nur noch Sanierungs- oder Umbaumaßnahmen bei vorhandenen Einrichtungen, für die die Personal- und Betriebskosten

bereits geklärt sind. Der Bau neuer Einrichtungen findet aber nicht mehr statt, selbst wenn die investiven Mittel dafür aufzubringen wären; in solchen Fällen kann die Sonderförderung gar nicht genutzt werden.

Vor ähnlichen Problemen stehen in Zeiten des Sparens Projekte im sozialen oder kommunikativen Bereich, die überwiegend nicht-investive Mittel benötigen. Obwohl es sich häufig um kleinere Maßnahmen mit im Vergleich zu Bauinvestitionen geringen Beträgen handelt, sind Stellen- oder Honorarmittel immer schwerer aufzubringen. Die Sonderförderung kann hier überhaupt nicht helfen.

Zusammengefasst beinträchtigen die aktuellen Rahmenbedingungen der Verwaltungshaushalte das Programmkonzept, das eine Bündelung von Mitteln in Kombination mit einer investiven Sonderförderung vorsieht, erheblich, stellen es in einigen Bereichen sogar in Frage. Die im Moment zur Verfügung stehenden Ausweichmöglichkeiten sind nicht ideal:

Innerhalb der Verwaltungsressorts bleibt bei begrenzter Stellenausstattung nur noch die Möglichkeit, vorhandene Stellen zwischen den Räumen umzuverteilen. Das mag in Einzelfällen machbar sein, ist ansonsten aber weder eine realistische noch eine wünschenswerte Lösung, weil es zu Lasten anderer Stadtteile geht. Die Prioritätensetzung zugunsten der ausgewählten Quartiere könnte allerdings vor dem Hintergrund von Sparmaßnahmen eine ganz andere Bedeutung gewinnen: Es werden in den Programmgebieten nicht unbedingt mehr Mittel konzentriert, aber sie werden vielleicht eher von Kürzungen verschont als andere Quartiere.

Bezogen auf die infrastrukturelle Ausstattung der lokalen städtischen Einrichtungen besteht eine kleine, aber wichtige Ressource darin, die vorhandenen Kapazitäten besser zu vernetzen und damit flexibler zu nutzen. Dazu bedarf es jedoch eines politischen Drucks und einer ressortübergreifenden Koordinationsleistung auf Quartiersebene.

Außerhalb einer öffentlichen Finanzierung kann man nach soliden Trägern mit hauptamtlichen Mitarbeitern suchen, die Projekte weiterführen und pflegen. Die sind natürlich gerade in sozial benachteiligten Quartieren nicht immer zu finden

und auch für sie bedeutet es eine Umschichtung ihrer Kapazitäten.

Die Möglichkeit, personelle Bedarfe mit Ehrenamtlichen aus dem Quartier abzudecken, ist nur äußerst begrenzt tragfähig. Sie ist nicht unbedingt dauerhaft stabil, benötigt zumindest eine professionelle Betreuung und müsste auch gewisse Honorarmittel bieten können.

Der am häufigsten begangene Ausweg zur Finanzierung von Projekten in Zeiten des Sparens ist die Erschließung von Drittquellen, insbesondere Förderprogramme auf Bundes- und EU-Ebene. Es gibt durchaus eine Vielzahl solcher Förderprogramme, die sich auf sozial benachteiligte Stadtteile beziehen. Trotzdem ist es nicht immer einfach sie für die Quartiersentwicklungen in Anspruch zu nehmen. Es ist für die Quartiersentwickler wie für die Fachabteilungen der Behörden schwer, den Überblick zu behalten. Die verschiedenen Programme sind nicht aufeinander abgestimmt, sie haben unterschiedliche, sehr spezielle Anforderungen, die nicht unbedingt in den Kontext der Arbeit vor Ort hineinpassen. Die Ausschreibung ist in der Regel kurzfristig, weshalb eher alte Vorhaben aus der Schublade umgeschrieben als innovative Konzepte entwickelt werden. Das alles bedeutet für die Antragsteller einen erheblichen Aufwand. Was bleibt ist das Problem, den Eigenanteil aufzubringen, und die befristete Dauer der Maßnahmen. Von ihrer Anlage her sind die Förderprogramme nicht geeignet, die infrastrukturelle Versorgung aufrechtzuerhalten oder Lücken in den Verwaltungshaushalten zu überbrücken, sondern sollten dazu dienen, zusätzliche Akzente zu setzen.

Veränderungsmöglichkeiten

Die beschriebenen sieben Faktoren bieten Erklärungen an, warum die Kooperation der Verwaltungsressorts mit den Quartiersentwicklungsprozessen und die Bündelung öffentlicher Mittel für die Programmgebiete bisher nicht so funktioniert hat, wie ursprünglich vorgesehen. Im Folgenden wird nun ein Überblick über Änderungsvorschläge präsentiert, die sowohl in den Experteninterviews geäußert wurden als auch in der Fachliteratur zur 'Sozialen Stadt' diskutiert werden. Es lassen sich grundsätzlich zwei Arten von Verände-

rungsmöglichkeiten hinsichtlich Finanzierung und Zusammenarbeit mit den Fachressorts unterscheiden: Die einen versuchen die Durchsetzungskraft der Stadtteilentwicklung durch eine bessere Organisation der Programmabwicklung innerhalb der Verwaltung zu stärken – bei unveränderten Finanzierungsmodalitäten. Die anderen zielen darauf, die Finanzierung der Quartiersentwicklungen durch die Etablierung programmbezogener Budgets auf eine unabhängigere Grundlage zu stellen.

Veränderungsoptionen im Bereich der Verwaltungsorganisation

Die Ausgangsüberlegung ist, dass das Stadtteilentwicklungsprogramm eine Querschnittsaufgabe ist, als solche aber noch nicht in allen Fachbehörden und bezirklichen Fachämtern verankert ist. Da die Finanzierung der Quartiersentwicklungsplanungen neben der Sonderförderung darauf angewiesen ist, dass alle Behörden Beiträge liefern, kann man versuchen, durch neue politisch-administrative Rahmenbedingungen die Mittelbündelung wieder zu forcieren.

Politische Vorgabe. Einige der befragten Experten halten einen neuen Senatsbeschluss für erforderlich, der die Fachbehörden stärker als bisher verpflichtet, Prioritäten in den Programmgebieten zu setzen. Dazu würde auch gehören, diese Quartiere von allgemeinen Sparmaßnahmen auszunehmen, um den begonnenen Entwicklungsprozess nicht zu beeinträchtigen. Die Umsetzung dieses Beschlusses müsste nachgeprüft werden.

Dieser Vorschlag zielt darauf, mangelnde Kooperationsbereitschaft auf individueller oder auf zwischenbehördlicher Ebene zu überwinden und eine Schwerpunktsetzung tatsächlich durchzusetzen. Es werden allerdings auch Zweifel daran geäußert, ob eine solche Vorgabe von oben den gewünschten Erfolg haben würde. Zum einen, weil sich Motivation, Engagement und Verständnis für das Programm, wie sie von den Behördenmitarbeitern bei der konkreten Zusammenarbeit benötigt werden, schlecht vorschreiben lassen. Zum anderen, weil Hindernisse wie etwa fachpolitische Bedenken oder begrenzte Spielräume bei der Mittelvergabe mit einem Beschluss allein noch nicht aus dem Weg geräumt sind.

Programm-Zuständige in den Fachbehörden. Als verwaltungsinterne Umorganisation wird mehrfach vorgeschlagen, dass alle Fachbehörden die Zuständigkeiten für Kooperation und Mittelbeschaffung in Zusammenhang mit Quartiersentwicklungen bündeln müssen. Es kann sich entweder um Manager für das Stadtteilentwicklungsprogramm insgesamt oder aber für bestimmte Programmgebiete handeln, wenn abzusehen ist, welche Fachbehörden dort besonders angesprochen sind. Sie würden die Rolle des Koordinators innerhalb ihrer Behörde, des Vertreters in Gremien außerhalb sowie des Ansprechpartners und Türöffners für die Akteure vor Ort übernehmen. Wichtig ist, sie mit einer starken Position und ausreichenden Entscheidungsbefugnissen in der Behördenhierarchie auszustatten.

Davon verspricht man sich zunächst einmal eine Effizienzsteigerung, weil Informationen an einer Stelle zusammenfließen und die Verhandlungen über Kofinanzierungen beschleunigt werden können. Ferner soll mit Hilfe einer festen Zuständigkeit das Thema Stadtteilentwicklung in jeder Fachbehörde stärker wahrgenommen, fachpolitisch diskutiert und höher angesiedelt werden. Es ist zudem ein Ansatz, der auf die Veränderung der Akteurskonstellation zielt: mit den Verantwortlichen in jeder Fachbehörde schafft man dem Programm Kooperationspartner, die für die Sache motiviert sind, von sich aus für die Quartiersentwicklungen aktiv werden, mit sozialräumlichem Denken vertraut sind und dies in ihre Fachpolitik übersetzen wollen.

Koordinationsgremien. Andere Vorschläge zielen darauf, die ressortübergreifende Zusammenarbeit auszubauen. Dafür werden erhöhte Anstrengungen vonseiten der programmsteuernden Behörde und den für die Programmdurchführung zuständigen Bezirken für erforderlich gehalten. Eine stärkere Einbindung der verschiedenen Behörden bzw. Behördenmitarbeiter, die über eine nur projektbezogene und formale Abstimmung hinaus geht, kann in zwei Richtungen erfolgen: durch eine strategischere Einbindung auf Landes- und auf Bezirksebene und durch eine konkretere Einbindung im Prozess der Quartiersentwicklung.

Ersteres würde die Bildung von horizontal angelegten Koordinationsrunden bedeuten, einmal

mit Vertretern aus allen Fachbehörden unter Federführung der Behörde für Bau und Verkehr, zum anderen mit Vertretern aus den Fachabteilungen der Bezirksämter unter Federführung der Bezirksbeauftragten für Stadtteilentwicklung. Hier geht es darum, noch nicht unmittelbar projektbezogen über eine Lenkungebene die Belange des Programms in die Behörden hinein zu vermitteln und eine kontinuierliche Unterstützung sicherzustellen. Wichtig ist dabei die hochrangige Besetzung dieser Gremien. Ein konkreter Vorschlag sieht eine prozessbegleitende Strategie- und Steuerungsgruppe bestehend aus Amtsleitern der Fachbehörden, Bezirksbeauftragten und Quartierentwicklern vor.

Zweiteres würde ein Angebot für eine intensivere Beteiligung von Behördenmitarbeitern sowohl an der Entstehung der Quartiersentwicklungskonzepte als auch an der laufenden Projektentwicklung bedeuten. In diesem Fall geht es darum, über die unmittelbare Kooperation vor Ort eine Loyalität zu gemeinsam gefundenen guten Lösungen herzustellen.

Der Ansatzpunkt ist hier, die Kooperationsstrukturen durch die programmsteuernden und -durchführenden Akteure systematischer zu organisieren als bisher. Von Überzeugungsarbeit und direkten Kontakten erhofft man sich einerseits, dass verwaltungsinterne Vorbehalte gegenüber den Stadtteilentwicklungsplanungen abgebaut werden und dass sich Schwerpunktsetzungen bei der Mittelverteilung durchsetzen. Von Informationsaustausch und regelmäßiger Zusammenarbeit erwartet man andererseits, dass auch die Behörden untereinander die Arbeitsschwerpunkte ihrer verschiedenen Fachpolitiken sozialraumorientiert verknüpfen können, sei es auf übergeordneter Ebene oder anhand eines konkreten Quartiers. Die Behördenseite kann dabei von dem Wissen der in der Quartiersentwicklung vor Ort Tätigen profitieren, welche ihre fachpolitischen Ansätze dort funktionieren bzw. unter welchen Bedingungen ihre Aktivitäten in solchen Quartieren effektiver zu gestalten sind.

Das Problem mit der Vermehrung von Gremien und Sitzungen zugunsten des Programms liegt natürlich darin, dass sie von den beteiligten Behördenvertretern bald als zeitraubende und ineffektive Pflichtveranstaltungen angesehen werden

könnten. Dagegen hilft vielleicht der Verzicht auf regelmäßige Termine, die Arbeit mit Schwerpunktthemen oder die Teilnahme von fest für das Programm Zuständigen aus den Behörden.

Koordinierungsstelle für Bundes- und EU-Förderprogramme. Die besagten Probleme mit der Vielzahl an nicht aufeinander abgestimmten Förderprogrammen für benachteiligte Quartiere auf Bundes- oder EU-Ebene lassen sich nicht grundsätzlich lösen, aber es ist möglich, ihre Inanspruchnahme zentral zu koordinieren. Aufgabe eines Mitarbeiters, der in der Behörde für Bau und Verkehr angesiedelt wäre, könnte es sein, alle Informationen über die Fördermöglichkeiten zu bündeln, sie an die Akteure vor Ort zu vermitteln, bei der Antragstellung zu helfen und die Abwicklung zu betreuen. Das würde der Effizienzsteigerung dienen, weil es Quartiersentwickler und Fachämter entlastet und das Einwerben von mehr Fördermitteln ermöglicht.

Sozialraumorientierung in den Behörden. Der am weitesten gehende Vorschlag für Veränderungen in der Verwaltungsorganisation plädiert dafür, die fachliche Binnenstruktur der Ressorts zu "entsäulen" und in Bezug auf Sozialräume zu integrieren. Demnach wäre also der Ansatz der Quartierspolitik ein Vorbild für die Umwandlung einer nicht mehr zeitgemäßen Verwaltungsgliederung. Selbst wenn man diese Position teilt, muss man feststellen, dass hier eine langfristige Verwaltungsreform angedacht wird, die weit über den Anlass, die Rahmenbedingungen für den Erfolg des Stadtteilentwicklungsprogramms zu verbessern, hinaus geht. Sie würde die ganze Stadtpolitik anders ausrichten.

Eine eingeschränkte Variante aus diesem Diskussionszusammenhang ist die Forderung nach einer Anpassung der verschiedenen Förderprogramme der Fachbehörden an die Erfordernisse der Quartiersentwicklungsplanungen. In diesem Sinne wird eine konzeptionelle Fokussierung der Fachprogramme auf sozial benachteiligte Quartiere als eine zentrale Voraussetzung gesehen, damit sich eine Prioritätensetzung und ausreichende Mittelbündelung durchsetzen kann. Auf jeden Fall handelt es sich um einen Vorschlag, dessen Umsetzung einen sehr komplexen und lange dauernden Prozess darstellen würde.

Veränderungsoptionen im Bereich der Mittelvergabe

Der gemeinsame Grundgedanke der folgenden Vorschläge beruht darauf, dass die Probleme mit projektbezogener Mittelbündelung und Kooperationsbereitschaft dadurch gelöst werden könnten, dass für das Stadtteilentwicklungsprogramm Mittel abgetrennt und als gesonderte Budgets zur Verfügung gestellt werden. Die drei Varianten unterscheiden sich darin, auf welcher Ebene und mit welcher Entscheidungskompetenz diese Budgets verwaltet werden.

Dieser Ansatz versucht, die Finanzierung des Programms unabhängiger zu machen von subjektiven und objektiven Hindernissen in den vorhandenen Verwaltungsstrukturen, von den mehr oder minder ausgeprägten Schwerpunktsetzungen in den einzelnen Fachbehörden und auch von der jeweiligen Sozialraumorientierung der Fachpolitiken. Nach einem solchen Modell erhält das Programm ein eigenes Stück vom Kuchen, das für die Akteure der Quartiersentwicklungen kalkulierbarer wäre. Prinzipiell ließe sich mit Extra-Budgets auch das Problem mit dem Mangel an nicht-investiven Mitteln angehen, wenn gewisse Kontingente auch dafür reserviert würden. Alle drei Varianten, die in der Diskussion sind, setzen einschneidende Veränderungen voraus, wären große Reformschritte. Sie gehen aber unterschiedlich weit auf diesem Weg.

Sonderbudgets innerhalb der Fachbehörden. Neben der Sonderförderung der BBV sollen nach dieser Idee auch in allen anderen Fachbehörden spezielle Budgets gebildet werden, die ganz für die Kofinanzierung von Projekten in den Programmgebieten zur Verfügung stehen. Das kann in Form eines für jedes Quartier vereinbarten Förderrahmens geschehen, der für unterschiedliche Maßnahmen aus dem fachpolitischen Spektrum ausgeschöpft werden kann. Oder die Fachbehörden würden gesonderte Förderprogramme auflegen, auf die sich dann die Akteure der verschiedenen Quartiersentwicklungsplanungen bewerben könnten. Die Budgets müssten, je nach Ressort, auch einen entsprechenden Anteil an nicht-investiven Mitteln enthalten.

Eine solche Regelung hätte den Vorteil, dass sich die Schwerpunktsetzung auf die Programmge-

bierte nicht mehr in jedem Einzelfall in Konkurrenz zu anderen Aufgaben der Fachbehörden durchsetzen müsste. Der bürokratische Aufwand der Mittelbündelung würde aufseiten der Akteure vor Ort wie aufseiten der Behörden verringert werden. Die Kooperation bei der Projektentwicklung könnte sich in erster Linie auf inhaltliche Fragen konzentrieren.

In dieser ersten Variante bleiben die Mittel allerdings noch ressortgebunden und werden weiterhin additiv gebündelt, während die folgenden Vorschläge von integrierten Budgets ausgehen.

Integriertes Programmbudget auf Landesebene.

Eine solche Lösung könnte entweder so aussehen, dass der Etat der Sonderförderung bei der programmsteuernden Behörde aufgestockt wird und dafür in Zukunft alle Quartierentwicklungsmaßnahmen bis zu hundert Prozent nur noch aus diesem Topf gefördert werden. Oder es würde ein Entwicklungsfonds eingerichtet, in den alle Fachbehörden einen – fachlich angemessenen – Anteil aus ihren Haushaltstiteln einbringen und aus dem die Akteure auf Quartiersebene Mittel für ihre Projekte beantragen können. Die Bewilligung läge dann bei einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe. In beiden Fällen könnte es auch wie bisher gehandhabt werden, dass aus den zusammengefassten Mitteln Jahres-Budgets auf die für die Durchführung des Programms verantwortlichen Bezirke übertragen werden.

Diese Form der Ressourcenbündelung zeichnet sich dadurch aus, dass die Mittel unabhängig von Fachressortgrenzen vergeben werden könnten und nicht mehr bereits auf bestimmte Arten von Maßnahmen festgelegt wären. Integrierte Budgets eröffnen damit grundsätzlich größere Spielräume für Mehrziel-Projekte, für die Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten und für innovative Ideen. Für die Akteure vor Ort einschließlich der bezirklichen Fachämter entstünde außerdem ein stärkerer Anreiz, sich an den Quartiersentwicklungsprozessen zu beteiligen, um mit den dort zur Verfügung stehenden Geldern arbeiten zu können. Der Wettbewerb um die Einwerbung von Mitteln aus einem thematisch nicht untergliederten Fonds würde der konzeptionellen Qualität der Projektanträge zugute kommen.

Sinnvoll wäre, wenn ein Teil des Gesamtbudgets aus nicht-investiven Mittel bestünde. Es könnte ein zweiter Topf eingerichtet werden, aus dem sich Personal- und Betriebskosten finanzieren lassen. Zu klären wäre dann allerdings, ob die nicht-investiven Mittel nur während der Laufzeit der jeweiligen Quartiersentwicklung eingesetzt werden könnten oder ob es Projekte gibt, die auch länger förderfähig wären.

Raumbezogene Budgets. Der am weitesten gehende Vorschlag für eine Veränderung der Mittelbündelung will nicht nur die für das Programm erforderlichen Mittel aus den Fachbehörden zusammenführen, sondern geht noch einen Schritt weiter und verteilt sie als Jahres-Budgets auf die Programmgebiete. Damit erhielte jedes Quartier einen eigenen Förderrahmen, der flexibel für örtliche Projekte eingesetzt werden kann. Es gibt verschiedene Vorstellungen darüber, wie die Umsetzung solcher Stadtteilbudgets zu gestalten sei. Gemeinsam ist jedoch allen Modellen die Idee, dass die Vergabe der Mittel aus dem Quartiersfonds einer lokalen, demokratisch legitimierten Kontrolle unterworfen sein muss, wofür neue Gremien zu schaffen sind. Damit wohnt dieser Variante eine neue Qualität inne. Es handelt sich um eine tiefgreifende Reform, weil Fachbehörden und programmsteuernde Behörde einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnisse an Träger der lokalen Entwicklung – Quartiersentwickler, Bewohnervertreter, aktive Bürger, Mitarbeiter örtlicher Einrichtungen – abtreten würden.

Dieser Vorschlag setzt nicht nur die Entwicklung eines komplexen Verfahrensmodells voraus, sondern würde in der Praxis auch hohe Ansprüche an alle Beteiligten stellen. Raumbezogene Budgets würden bedeuten, dezentral über Geld und damit über Kriterien der Mittelvergabe und Erfolgsmaßstäbe von Projekten zu verhandeln. Das macht eine enge Zusammenarbeit der Akteure und Institutionen im Stadtteil unumgänglich. In der Konsequenz stünden irgendwann auch die schon vorhandenen infrastrukturellen Ausstattungen und Stellenkapazitäten im Quartier zur Diskussion. Die Vorteile dieses Konzepts liegen in der Chance, die Vernetzung zu stärken, gebietsspezifische Lösungen zu finden, die lokalen Ressourcen besser zu nutzen und damit letztlich vor Ort die knappen Mittel effektiver auszugeben. Die Prob-

lematik liegt darin, dass die Konflikte um die Verteilung begrenzter Mittel aus Politik und Verwaltung in die Quartiere verlagert würden und dort im sensiblen Gleichgewicht der lokalen Akteure auszufechten wären.

Empfehlungen

- Alle Vorschläge, Mittel aus den Fachbehörden in gesonderten Budgets für das Stadtteilentwicklungsprogramm zu reservieren, mögen als wenig realistisch erscheinen. Sie enthalten jedoch zwei Erkenntnisse, die bei Überlegungen über die Zukunft des Programms berücksichtigt werden sollten. Erstens: Die Finanzierung des Programms muss auf eine sicherere Grundlage gestellt werden, damit eine Mittelbündelung in ausreichendem Umfang auch in den nächsten Jahren gewährleistet bleibt. Zweitens: Das Programm braucht insgesamt nicht mehr Geld als bisher, aber eine interdisziplinäre Aufgabe wie die Quartiersentwicklung braucht mehr 'freies Geld', das flexibel und für innovative Projekte eingesetzt werden kann.
- Man muss nach einer Lösung suchen, dem Bedarf an nicht-investiven Mitteln in Zukunft besser gerecht zu werden. Diese Frage betrifft den konzeptionellen Kern des Programms, nach dem der Stärkung der 'weichen Strukturen' in den belasteten Quartieren mindestens genauso viel Bedeutung beizumessen ist wie der baulichen Erneuerung. Neben der investiven Sonderförderung würde ein zweiter Topf mit Mitteln für Personal- und Betriebskosten der Projekte die Wirksamkeit des Programms deutlich erhöhen.
- Wenn die bisherige Form der Mittelbündelung beibehalten werden soll, ist die Verpflichtung der Fachbehörden, Beiträge zur Stadtteilentwicklung zu leisten, eindeutiger und verbindlicher zu fassen. Noch wichtiger dürfte allerdings sein, in Zusammenhang mit der Fortschreibung des Programms mit den Fachbehörden in eine Debatte darüber einzutreten, wie das Programm aus ihrer Sicht weiterentwickelt werden kann und wie sie die Quartiersentwicklungen in Zukunft unterstützen können. Damit wird auch eine notwendige Diskussion über die künftige Rolle sozialraumorientierter Ansätze in den verschiedenen Fachpolitiken angestoßen.

- Prozessbegleitend werden verstärkte Anstrengungen der programmsteuernden Behörde erforderlich sein, die Fachbehörden immer wieder aktiv einzubinden und für die Bedarfe der Quartiersentwicklungen zu sensibilisieren. Dabei kann es sich um Formen der horizontalen Koordination handeln, wie sie von Bezirksbeauftragten in einigen Bezirken erfolgreich praktiziert werden, oder um eine ebenenübergreifende Strategie- und Steuerungsgruppe. Außerdem ist zu erwägen, die Akquisition von externen Fördermitteln für sozial benachteiligte Stadtteile bei der programmsteuernden Behörde zentral zu koordinieren, um diese Finanzierungsquelle intensiver als bisher zu nutzen.
- Auf der anderen Seite ist auch von unten, von den Quartierentwicklern eine bessere Kooperation mit den Fachbehörden und bezirklichen Fachämtern aufzubauen. Es ist notwendig, die Behördenmitarbeiter von Anfang an in die konkreten Planungen der Quartiersentwicklung einzubinden.
- Die am leichtesten umsetzbare und am schnellsten wirksame Empfehlung ist, in allen Fachbehörden Zuständige für das Stadtteilentwicklungsprogramm zu benennen und diese Positionen mit angemessenen Zeit- und Entscheidungsspielräumen auszustatten. Diese Maßnahme berührt nicht die Konstruktion der Mittelbündelung, beeinflusst aber die Akteurskonstellation und die ressortinterne Organisation in Bezug auf die Quartiersentwicklungen. Damit könnte sich die Effizienz und das Klima der Kooperation spürbar verbessern.

Wohnungsunternehmen

Bedeutung

Die Wohnungsunternehmen sind die wichtigsten privatwirtschaftlichen Akteure in den Programmgebieten. Dass andere private Träger bzw. Investoren und damit auch weitere nicht-öffentliche Mittel eine vergleichsweise geringe Rolle spielen, liegt natürlich primär an der Monostrukturiertheit, partiell auch am engen Zuschnitt dieser Quartiere. Nur wenige Wirtschaftsunternehmen sind dort ansässig. Diejenigen Gewerbebetriebe, die vertreten sind, meist aus dem Bereich des Einzelhandels, sind schwer einzubeziehen: die Eigentümerstruktur ist kleinteilig und die finanziellen Ressourcen für Investitionen sind äußerst begrenzt. Grundsätzlich kommen die örtlichen Kirchengemeinden als Kooperationspartner in Frage, konkrete Möglichkeiten haben sich aber bisher erst in wenigen der Quartiere eröffnet. Relativ häufiger treten soziale Einrichtungen im Stadtteil, die zum Teil städtisch finanziert sind, zum Teil von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege geführt werden, als Träger von Maßnahmen der Quartiersentwicklung auf. In diesen Fällen spielt die Möglichkeit der Förderung im Rahmen des Programms eine große Rolle, viele dieser Projekte wäre wohl ansonsten nicht zustande gekommen. Für kleine Träger aus dem Quartier, Vereine oder Initiativen, ist es dagegen in der Regel schwer, sowohl die Eigenmittel aufzubringen als auch den konzeptionellen Aufwand zu bewältigen.

Demgegenüber verfügt die Quartiersentwicklung mit den in den Programmgebieten tätigen Wohnungsunternehmen über relativ große und meist wirtschaftlich stabile Kooperationspartner. Aufgrund der Entstehungsgeschichte der meisten dieser Siedlungen als Sozialwohnungsbau durch damals gemeinnützige Träger ist der Wohnungsbesitz dort konzentriert bei einem oder wenigen Unternehmen. Ein überwiegender Anteil an Streubesitz wie im Quartier Dehnhaide ist die Ausnahme von der Regel. In sieben der acht Gebiete ist die SAGA vertreten, in fünf davon ist sie der größte Grundeigentümer mit mindestens 50%, meist über 70% und in einem Fall fast 100% der Wohnungen. Der restliche Wohnungsbesitz

teilt sich in diesen Quartieren immer auf mehrere verschiedene Hamburger Wohnungsbaugenossenschaften auf. In einem Programmgebiet, der Linse, gibt es mit der Wohnungsbaugenossenschaft Langenfelde einmal einen anderen Haupt-eigentümer. Die relative Konzentration, manchmal auch Einseitigkeit der Besitzstruktur hat für die Programmumsetzung den Vorteil, dass die Quartierentwickler in den meisten Quartieren auf Seiten der Wohnungseigentümer nur mit wenigen Ansprechpartnern zu tun haben müssen, die aber mit ihrem Einfluss sehr viel in Bewegung setzen können.

Wie stark sich die ansässigen Wohnungsunternehmen in den Programmgebieten engagieren, hat erhebliche Bedeutung für den Erfolg des gesamten Prozesses der Quartiersentwicklung. Sie sind nicht nur wichtige Träger und Kofinanziers bei Maßnahmen im Rahmen der Quartiersentwicklungsplanung, sondern treten darüber hinaus als Investor in Wohnungsbestand und Neubau auf mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Wohn- und Lebensverhältnisse der Quartiersbevölkerung. Und schließlich können sie als dauerhaft in den Gebieten präsente Akteure eine maßgebliche Rolle als stabilisierender Faktor nach dem Ende der Laufzeit spielen. Im folgenden werden die vier Bereiche angesprochen, in denen die Tätigkeit der Wohnungsunternehmen in Zusammenhang mit der Quartiersentwicklung steht.

Aktivitäten

Belegungspolitik

Die Belegungspolitik der Wohnungsunternehmen in den benachteiligten Stadtteilen ist ein wichtiger Faktor, der Einfluss auf eine langfristige Veränderung der sozialen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung hat. Der weit überwiegende Teil der Wohnungen, die in den Programmgebieten liegen, ist als Sozialwohnungen gebaut worden (in der Mehrzahl der Gebiete zwischen 75% und fast 100%). Aufgrund der Entstehungszeit der Siedlungen ist für einen Teil dieser Wohnungen

bereits in den letzten Jahren die Belegungsbindung ausgelaufen, in den folgenden Jahren werden zunehmend weitere Sozialwohnungen aus der Bindung fallen. Dass für viele Wohnungsunternehmen in einigen Quartieren schon bald nur noch eine Minderheit der Wohnungen einer Bindung unterliegen wird, ist der eine Grund für einen größeren Spielraum der Eigentümer bei der Wohnungsvergabe. Der andere Grund sind seit einigen Jahren geltende Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen: die Gebietsfreistellungen von der Fehlbelegungsabgabe, der Vertrag über die unternehmensbezogene Wohnungsvergabe mit den städtischen Wohnungsunternehmen SAGA und GWG sowie der Vertrag über den Tausch von Belegungsbindungen mit den Wohnungsgenossenschaften.

Mit diesen neuen Möglichkeiten hat sich die Belegungspolitik in diesen Gebieten bei vielen Eigentümern tendenziell gewandelt, einerseits unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Mietrückständen in Richtung einer gezielteren Auswahl der Mieter, andererseits unter dem Gesichtspunkt der Rücksicht auf gewachsene Hausgemeinschaften in Richtung einer gezielteren Verteilung neuer Mieter. Grundsätzliches Ziel ist es, die Erstmieter als eine stabile Bewohnergruppe im Quartier zu halten und auf Dauer die soziale Durchmischung wieder zu erhöhen. Dabei ist allen bewusst, dass eine signifikante Veränderung der sozialen Zusammensetzung in den benachteiligten Stadtteilen nur in begrenztem Maße möglich sein wird. Zunächst wird vor allem erreicht werden, dass sogenannte 'Problemmieter' die Quartiere mit "überforderten Nachbarschaften" in Zukunft weniger belasten.

Kritisiert wird von einigen Beobachtern an dieser neuen Belegungspolitik, dass der höhere Stellenwert der Wirtschaftlichkeit zu einer rigideren Vergabepaxis hinsichtlich der Zahlungsfähigkeit der Mieter geführt habe, was es in vielen konkreten Einzelfällen jungen Menschen oder auch Alleinerziehenden schwer mache, in ihrem Quartier bleiben zu können. Was außerdem vermisst wird, ist eine größere Flexibilität der Wohnungsunternehmen bei der Regelung eines unkomplizierten Wohnungstausches innerhalb der Siedlung, bei der Mitentscheidung von Hausgemeinschaften über Neubelegungen oder bei der Unterstützung

von Wohnprojekt-Initiativen, die sich ansiedeln wollen. Auf diesen Feldern neue Wege zu gehen und Sonderbedingungen zu schaffen, wäre durchaus im Sinne der Ziele, die Quartiere zu stabilisieren und neue, andere soziale Gruppen bzw. Haushaltsformen in diese Stadtteile zu holen.

Instandsetzung, Modernisierung, Neubau

Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen finden außerhalb des Rahmens der Quartiersentwicklungsplanung statt, werden aber in den Programmgebieten mit einem höheren Zuschuss gefördert. In der Hälfte der Quartiere waren Sanierungsmaßnahmen an großen Teilen des Wohnungsbestandes bereits vor der Aufnahme ins Stadtteilentwicklungsprogramm durchgeführt worden, was eine positive Ausgangssituation für anschließende Wohnumfeldmaßnahmen und für den Beginn der Quartiersentwicklung insgesamt darstellte. In anderen Gebieten wurde noch während der Quartiersentwicklung, zum Teil verstärkt oder beschleunigt, in die Sanierung der Häuser investiert, was ebenfalls dem parallelen Prozess zugute kam. Neubau in nennenswertem Umfang fand im gleichen Zeitraum nur in einem der acht Quartiere statt. Problematisch war es nur dort, wo Modernisierungs- und als Folge auch Wohnumfeldmaßnahmen erst noch geplant sind und ihre Ergebnisse erst Wirkungen zeigen können, wenn die Laufzeit des Stadtteilentwicklungsprogramms schon zu Ende sein wird.

In einigen Quartieren gibt es ernsthafte Probleme mit einzelnen, noch sozial gebundenen Häusern, die sich in der Hand von externen, nicht gemeinnützig orientierten Eigentümern, Erbengemeinschaften oder Insolvenzverwaltern befinden. Dort wurde überhaupt nicht in Instandsetzung oder Modernisierung investiert und es ist auch für die kommenden Jahre offen. Diese Gebäude fallen dann aus dem allgemeinen Erneuerungsprozess, der um sie herum vor sich geht, heraus. Das sind jedoch die Ausnahmen. SAGA und GWG als städtische Unternehmen und die in Hamburg tätigen Wohnungsgenossenschaften gehen verantwortungsbewusst mit ihrem Wohnungsbestand um und beteiligen sich grundsätzlich am Umgestaltungsprozess in den benachteiligten Stadtteilen.

Trotzdem sind die Aktivitäten in den Programmgebieten nicht überall gleich intensiv. Die einzelnen Wohnungsunternehmen entscheiden für sich, wo sie die Schwerpunkte ihrer Sanierungsanstrengungen setzen, und das sind nicht unbedingt immer die für das Stadtteilentwicklungsprogramm ausgewählten Quartiere, auch wenn diese aufgrund ihrer typischen Problemstrukturen und wegen der günstigen Förderbedingungen vorrangig in Frage kommen. Da spielt eine Rolle, wie groß der Nachholbedarf bei der Bestandspflege in anderen, ebenfalls benachteiligten Stadtteilen ist. Es hängt davon ab, wie stark im jeweiligen Programmgebiet bauliche Mängel oder Ausstattungsdefizite zum Handeln zwingen. Und schließlich hat die Schwerpunktsetzung auch etwas damit zu tun, welche langfristigen Pläne ein Wohnungsunternehmen mit dem konkreten Standort verbindet. Wie diese Entscheidungen aber ausgefallen sind, war offensichtlich relativ unabhängig von der Aufnahme der Gebiete ins Programm. Denn die Planungen der Wohnungsunternehmen über den Zeitpunkt von Fassadenrenovierungen, Wohnungsmodernisierungen oder Wohnungsneubau vollzogen sich sehr viel langfristiger und konnten so nur noch bedingt auf die Gebietsauswahl reagieren. Das ist umso bedauerlicher als es dafür, wie viel eine Quartiersentwicklungsplanung in einem Programmgebiet bewirken kann, von erheblicher Bedeutung ist, ob und in welchem Maße die wesentlichen Eigentümer dort bereits bauliche Investitionen an den Wohnungen und Häusern vorgenommen haben.

Die gleiche fehlende Verbindung zwischen Sanierungsentscheidungen und Quartiersentwicklungsplanung zeigte sich auch bei der Frage, wie die baulichen Veränderungen im Wohnbereich im Einzelnen gestaltet werden sollten. Inhaltliche Entscheidungen, die die Inanspruchnahme öffentlicher Förderung, die Qualität der Modernisierung, Grundrissveränderungen, den Wohnungsschlüssel oder neue Zielgruppen betreffen, haben langfristige Auswirkungen für den Stadtteil, etwa hinsichtlich der zukünftigen Vermietbarkeit, der Interessen der Altmieten oder des Zuzugs neuer Bewohnergruppen. Trotzdem waren Art, Umfang und konzeptionelle Ausrichtung dieser Investitionen kein Thema im Rahmen der Quartiersentwicklungsplanung. Die Wohnungsunternehmen ließen sich da auf keine Diskussio-

nen und Absprachen mit den Quartiersentwicklern oder den Beteiligungsgremien ein.

Kofinanzierte Projekte

Im Rahmen der Quartiersentwicklung haben die Wohnungsunternehmen in allen Programmgebieten aus einem breiten Themenspektrum eigene Maßnahmen als Träger durchgeführt. Projekte im Außenbereich wie Wohnumfeldverbesserungen an einzelnen Gebäudegruppen, Einrichtung von Mietergärten, Neuordnung von Müll-Sammeleinrichtungen, Anlage von Spielplätzen und Bolzplätzen, Erneuerung von Grünanlagen auf eigenen Grundstücksflächen, Schaffung von Wegeverbindungen oder Gestaltung zentraler Quartiersplätze. Weitere Projekte betrafen die Schaffung bzw. Neugestaltung von Mietereinrichtungen wie Gemeinschaftsräume, Nachbarschaftstreffs oder Elterntreffpunkte, zum Teil in Kooperation mit Bewohnerinitiativen. Besonders hervorzuheben ist die in mehreren Quartieren erfolgte Umgestaltung der Eingangsbereiche von Hochhäusern zu Hausbetreuerlogen. Alle diese Maßnahmen haben zur Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen im Stadtteil beigetragen, die Bindung an das Quartier und die Eigenverantwortung unter den Bewohnern gestärkt. Das entspricht sowohl den Interessen der Vermieter als auch den Zielen der Quartiersentwicklung insgesamt.

Es gab auch einzelne Wohnungsunternehmen, die keine derartigen Maßnahmen mit Mitteln der Sonderförderung durchgeführt haben, aber in der Regel haben die großen, in den Programmgebieten stark vertretenen Grundeigentümer die Möglichkeiten, die ihnen eine immerhin noch 50%ige Förderung bot, wahrgenommen. Für einige Unternehmen stellte die Förderung einen gewissen Anreiz dar, mehr in den Programmgebieten zu tun, sie hatte also durchaus Auswirkungen auf den Umfang der realisierbaren Projekte. Andere sagen, sie hätten die entsprechenden Maßnahmen sowieso in ihrer Planung gehabt, aber die zusätzliche Förderung half insofern, dass die Projekte entweder deutlich früher oder in höherer Qualität umgesetzt werden konnten. Es zeichnet sich allerdings auch ab, dass die großen Wohnungsunternehmen in den kommenden Jahren unter einem stärkeren Spardruck bzw. Rendite-

druck stehen werden und dass sie deshalb vielleicht nicht mehr mit so vielen Maßnahmen wie in den ersten Jahren des Programms zu den Quartiersentwicklungen beitragen werden.

Engagement im Prozess

Trotz ihres Interesses an einer erfolgreichen Durchführung des Programms lassen sich die Wohnungsunternehmen in den einzelnen Gebieten unterschiedlich intensiv auf den begleitenden Prozess zur Quartiersentwicklung ein. Allgemein lässt sich das Verhältnis vielleicht dadurch charakterisieren, dass die maßgeblichen Eigentümer das Quartier im Grunde als ihre Domäne betrachten, demgegenüber die Quartiersentwicklungsplanung eine, wenn auch gewünschte, Intervention von außen ist. Da gibt es bestimmte Erwartungen und Befürchtungen, in welche Richtung der Prozess wohl laufen wird, wie viel damit zu bewirken sein wird und ob eigene Interessen tangiert werden.

Die jeweilige Einstellung macht sich beispielsweise an der Kooperationsbereitschaft gegenüber den Quartiersentwicklern fest. Das hängt natürlich auch vom Verhalten der einzelnen Quartiersentwickler ab. Aber es existiert prinzipiell ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen einem dauerhaften und relativ mächtigen Akteur und einem vorübergehenden, intermediären Akteur. In vielen Quartieren hat die Zusammenarbeit nach übereinstimmenden Berichten bisher recht gut funktioniert, in anderen war sie allerdings noch unterentwickelt.

Ähnliches gilt für die Teilnahme von Vertretern der Wohnungsunternehmen an Beteiligungsgremien der Quartiersentwicklung. Bezogen auf den Beirat gibt es durchaus verständliche Bedenken, dort Zielscheibe der Kritik zu sein oder sich immer wieder Forderungen, vor allem finanzieller Art, ausgesetzt zu sehen. In denjenigen Quartieren, in denen der jeweils größte Wohnungseigentümer aktiv im Stadtteilbeirat mitarbeitet, hat sich jedoch gezeigt, dass dieses Engagement Anerkennung im Quartier findet und der Vertreter des Unternehmens als Partner im Prozess betrachtet wird. Der Beirat gewinnt durch die Teilnahme von Grundeigentümern zudem an Gewicht. Einige Wohnungsunternehmen beteiligen sich außerdem an weiteren Netzwerken, die der Quartiers-

entwicklung dienen. Beispiele aus einzelnen Quartieren sind die Mitgliedschaft in einem Bürgerhaus-Verein, die Teilnahme an der Stadtteilkonferenz der sozialen Einrichtungen oder die Mitarbeit an einem von den Quartiersentwicklern gegründeten Runden Tisch der Wohnungsunternehmen in einem Gebiet, wo es eine größere Vielfalt von Eigentümern gibt.

Ein weiterer Aktivitätsbereich im Rahmen der Quartiersentwicklung betrifft die Organisation von Beteiligungsverfahren zu den kofinanzierten Projekten. Reibungspunkte mit den Quartiersentwicklern gab es dort, wo sich Wohnungsunternehmen noch schwer tun mit der Einbeziehung von Mietern in die Planung eigener Maßnahmen und wo sie wenig aufgeschlossen sind gegenüber neuen, direkteren Formen der Beteiligung. Andere Unternehmen hatten mit dieser Vorgabe dagegen wenig Probleme, weil sie traditionell darauf größeren Wert legten und weil sie erfahrene Mitarbeiter dafür einsetzen konnten.

Bemerkenswert ist darüber hinaus das Engagement, das Wohnungsunternehmen unabhängig von der Quartiersentwicklungsplanung in einigen der Programmgebiete entfaltet haben. Gemeint sind damit einmal zusätzliche finanzielle Aufwendungen: beispielsweise die gemeinsame Finanzierung grundstücksübergreifender Planungen, die Mitfinanzierung quartiersweiter Projekte, die Subventionierung des Nachbarschaftsfestes oder die regelmäßige Unterstützung kleiner Initiativen von Bewohnern aus einer Art eigenem Verfügungsfonds. Ferner gibt es Aktivitäten einiger Wohnungsunternehmen, die eher als sozialarbeiterisch zu bezeichnen sind: Beispiele dafür sind Freizeitangebote für Mieter, die Förderung ehrenamtlich tätiger Bewohner oder die Betreuung von Sportaktivitäten für Jugendliche auf den eigenen Freiflächen. Damit werden wichtige Beiträge zur Integration und Stabilisierung der benachteiligten Quartiere geleistet.

Der Erfolg der Quartiersentwicklung basiert nicht zuletzt auf der Kooperation der lokalen Akteure. Die Wohnungsunternehmen sind dabei ein zentraler Faktor. Das Engagement im Prozess, das Aufwand und Geld kostet, war nicht überall gleich ausgeprägt. Es war unterschiedlich je nach Selbstverständnis und Tradition des Unternehmens bzw. der Geschäftsstelle und es hing dabei immer

auch stark von Personen ab, von den jeweiligen Geschäftsführern und von den konkreten Bearbeitern.

Fazit

Die geförderten Projekte, die von den Wohnungsunternehmen durchgeführt werden, sind wichtige Bestandteile der Quartiersentwicklungsplanung. Genauso wichtig, wenn nicht noch wichtiger für den Erfolg der gesamten Quartiersentwicklung sind jedoch die anderen Aktivitäten der Wohnungsunternehmen im Stadtteil: ihre Renovierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, ihre Belegungspolitik, ihr Umgang mit den Mietern, ihre Kooperation im Prozess, ihr Engagement im Quartier. Umgekehrt ist für die Wohnungsunternehmen die Förderung ihrer Projekte, die sie im Rahmen der Quartiersentwicklung durchführen, eine wichtige Unterstützung ihrer Arbeit. Genauso wichtig, wenn nicht noch wichtiger für ihren Wohnungsbestand in diesen Gebieten sind jedoch die anderen Maßnahmen der Quartiersentwicklungsplanung und deren nachhaltige Wirkungen auf Stabilität und Attraktivität der Quartiere. Mit anderen Worten: Für das Gelingen einer Quartiersentwicklung ist das Stadtteilentwicklungsprogramm in nicht unerheblichem Maße auf die darüber hinaus gehenden Aktivitäten der dortigen Wohnungsunternehmen angewiesen, umgekehrt ist das Gelingen aller Aspekte einer Quartiersentwicklung im langfristigen wirtschaftlichen Interesse dieser Wohnungsunternehmen.

Empfehlungen

▫ Wie intensiv sich die Wohnungsunternehmen auf die Quartierentwicklung einlassen und was sie in diesem Kontext inhaltlich dazu beitragen, hat große Bedeutung für die Chancen des Stadtteilentwicklungsprogramms, in den Gebieten etwas zu bewirken. Deshalb ist es auf Quartiersebene die Aufgabe der Quartiersentwickler, sich gezielt darum zu bemühen, die Wohnungsunternehmen in den Prozess einzubinden: in die Debatten um das Handlungskonzept, in die Beteiligungsgremien, in lokale Netzwerke, in die Unterstützung von Selbsthilfeaktivitäten der Bewohner. Auf der anderen Seite stellt sich die Erwartung an die

Wohnungsunternehmen, dort, wo es noch nicht Praxis ist, sich stärker in den Prozess einzubringen, eine offene Informationspolitik zu betreiben, sich der Diskussion zu stellen und ihre Pläne mit den Zielen der Quartiersentwicklung abzustimmen.

▫ Durch die Konzentration vieler Maßnahmen in einem bestimmten Zeitraum soll mit einem Schub die Wohn- und Lebensqualität im ganzen Quartier auf eine neue Stufe angehoben werden. Dieser Synergieeffekt ist ein Grundgedanke der Programmstrategie: mit der Gleichzeitigkeit unterschiedlicher Anstrengungen soll Quantität in Qualität umschlagen. Daran wird die Wichtigkeit deutlich, auch die Aktivitäten der Quartiersentwicklung mit den Aktivitäten der Wohnungsunternehmen zur baulichen Erneuerung in Zukunft besser zu synchronisieren. Auf der Ebene der Programmsteuerung und -durchführung kann dazu beigetragen werden, indem die Entscheidungen über die Gebietsauswahl früher getroffen werden und damit ein größerer zeitlicher Vorlauf für die Berücksichtigung in den langfristigen Investitionsplänen der Wohnungsunternehmen besteht. Auf der anderen Seite müssen diese dann ihre Verantwortung auch annehmen und die Schwerpunkte ihrer Sanierungsaktivitäten auf die Laufzeiten der neuen Programmgebiete abstimmen.

Beteiligung und Aktivierung

Ausgangsbedingungen

Im Allgemeinen dient Bürgerbeteiligung einerseits der Legitimierung von planerischen Entscheidungen: es wird sichergestellt, dass die Interessen von ansässigen Bewohnern nicht beeinträchtigt werden; sie dient andererseits der Verbesserung der inhaltlichen Qualität von Entscheidungen: die Bürger vor Ort als spätere Nutzer sind Experten. Was die erste Funktion betrifft, findet Bürgerbeteiligung zur Quartiersentwicklung in sozial benachteiligten Gebieten allerdings unter anderen Vorzeichen statt. Insbesondere in den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus ist weder die Gefahr groß, dass Vorhaben der Verwaltung zu ernsthaften Konflikten mit der betroffenen Bevölkerung führen, noch dass eine wirtschaftliche Dynamik der Aufwertung ärmere Bevölkerungsteile verdrängt. In der Quartiersentwicklung geht es weniger darum, dass Bürgerbeteiligung zugestanden oder erkämpft wird, weil Interessen zu verteidigen sind.

Im Gegenteil: Bürgerbeteiligung wird angeboten, weil für diese Art von Aufgabe die Mitwirkung der Bewohner gebraucht wird, weil ohne sie die meisten Maßnahmen nicht greifen und eine dauerhafte Stabilisierung der Quartiere nicht gelingen wird. Behörden, Quartiersentwickler und Wohnungsunternehmen sind darauf angewiesen, dass Bewohner sich im Stadtteil engagieren, dass sie Selbsthilfeaktivitäten entfalten, dass sie Verantwortung in ihrer Nachbarschaft übernehmen und dass sie sich mit dem Wandel in ihrem Quartier identifizieren. Beteiligung ist also eine notwendige Voraussetzung dafür, die Ziele der Aktivierung der Bewohnerschaft und des Aufbaus selbsttragender Strukturen zu erreichen. Die Organisation von Beteiligungsprozessen ist nicht nur demokratische Begleitung, sondern immer zugleich selbst ein Handlungsfeld der Quartiersentwicklung.

Die Quartiersentwicklung und ihre Projekte fordern eben in der Regel nicht von selbst Wünsche nach Mitbestimmung heraus, und wäre es nur aus Protest oder aufgrund von Befürchtungen. Und in

der Begründung für die Quartiersentwicklung ist bereits die Problemdefinition enthalten, dass der Selbstorganisationsgrad und die Zahl aktiver Bürger in sozial benachteiligten Gebieten deutlich geringer ausgeprägt ist. Deshalb ist es in der Praxis oft so schwierig, die nötige Beteiligungsbereitschaft in der Quartiersbevölkerung zu finden, obwohl der Bürgerbeteiligung im Stadtteilentwicklungsprogramm ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Die Quartiersentwickler stehen vor der Aufgabe überhaupt erst Interesse für Beteiligungsprozesse zu wecken, sie müssen Themen finden, die zur Teilnahme motivieren, sie müssen Anlässe schaffen, wo Beteiligung sich lohnt, sie müssen Bürger oft einzeln in den Prozess einbinden, Schlüsselpersonen fördern und Organisationsstrukturen neu aufbauen.

Daraus folgt aber nicht, dass Beteiligung und Aktivierung in diesen Gebieten eine Art von Sozialarbeit darstellt. Sie unterscheidet sich davon sogar in zweifacher Hinsicht. Zum einen spricht die Quartiersentwicklung in erster Linie die grundsätzlich aktivierbaren, persönlich stabilen Teile der Bevölkerung an. Über die Beteiligung sollen gerade die Potenziale des Quartiers herausgefunden, die endogenen Stärken des Milieus entwickelt werden. Zum anderen sind die Bewohner in der Bürgerbeteiligung nicht die, die Hilfe benötigen, sondern sie sind die Partner, die für den Prozess gebraucht werden. Die Quartiersentwicklung bietet keine beschützten Räume, aber sie eröffnet Freiräume für eigenständige Mitwirkung.

Der Beteiligungsprozess auf Quartierebene ist eine hochdiffizile und hochempfindliche Sache, eine zarte Pflanze. Sein Gelingen hat viel zu tun mit Kooperationskultur, Aufbruchsstimmung, Vertrauen. In den sieben Jahren muss fast alles punktgenau und reibungslos laufen, wenn man am Ende Erfolge haben will. Jeder Konflikt über ein Projekt, jede bevormundende Entscheidung von oben, jedes undiplomatische Verhalten, jede enttäuschte Erwartung kann viel für das Ganze kaputt machen. Allen professionellen Akteuren – Quartiersentwicklern, Behördenvertretern, Politi-

kern, Wohnungsunternehmen, lokalen Institutionen – kommt große Verantwortung für diesen Prozess zu.

Formen der Beteiligung

Stadtteilbeiräte

Im Stadtteilentwicklungsprogramm sind in Bezug auf die eventuelle Einrichtung von ständigen Stadtteilbeiräten keine genaueren Festlegungen getroffen worden. In allen acht Quartieren wurden Stadtteilbeiräte eingerichtet und diese Beteiligungsgremien können heute als eine selbstverständliche, ja obligatorische Form der dauerhaften Begleitung des Quartiersentwicklungsprozesses angesehen werden. In ihrer Konstruktion und ihrer Praxis weisen sie allerdings erhebliche Unterschiede auf.

Die Größe variiert von über 10 bis zu fast 50 Mitgliedern, wobei für einige Beiräte noch einmal die gleiche Zahl an Stellvertretern zur Verfügung steht und teilweise auch an den Sitzungen teilnimmt. Größe ist jedoch kein bewertbares Qualitätskriterium, sie kann den örtlichen Gegebenheiten angepasst werden.

Die Stadtteilbeiräte setzen sich einerseits aus Bewohnern, andererseits aus professionellen lokalen Akteuren zusammen. Zu den Professionellen zählt man in der Regel Vertreter von sozialen Einrichtungen (etwa Kinder-, Jugend-, Alten- oder Familienarbeit), von kulturellen Einrichtungen (u.a. auch Schulen), von Initiativen und Vereinen (Bürgervereine, Sportvereine u.ä.), von anderen örtlichen Institutionen (z.B. Kirchen), der Gewerbetreibenden, der Grundeigentümer, teilweise der Verwaltung (in einigen Fällen beispielsweise explizit die Polizei) und schließlich der politischen Parteien aus der Bezirksversammlung. Bis auf eine Ausnahme, wo die Bürgervertreter zahlenmäßig stark unterrepräsentiert sind, wird in allen Quartieren darauf geachtet, dass Bewohner und Professionelle gleich große Gruppen bilden, oft verfügen die Bewohner sogar über eine Stimme mehr. Deutliche Unterschiede gibt es bei den Verfahren, wie die Mitglieder der Stadtteilbeiräte ausgewählt werden.

Offenheit für aktive Bürger, die ihre Mitgliedschaft durch regelmäßige Teilnahme erwerben, ist die Ausnahme; das ist nur dort praktizierbar, wo ein hoher Selbstorganisationsgrad im Stadtteil schon vorher existierte. In der Hälfte der Quartiere ist das Verfahren stärker formalisiert: die Bewohnervertreter, deren Zahl festgelegt ist, wurden auf Bürgerversammlungen gewählt und teilweise noch einmal offiziell von der Bezirksversammlung bzw. einem ihrer Ausschüsse bestätigt. In einem Fall gab es ein Losverfahren unter kandidierenden Bürgern. In einer anderen Gruppe von Quartieren haben die Quartiersentwickler die Rolle übernommen, Bewohner zu finden und auszuwählen, die für eine Teilnahme am Beirat in Frage kamen. Soweit möglich wurde bei den formellen wie den informellen Vorgehensweisen versucht, darauf zu achten, dass bei den Bewohnervertretern möglichst alle sozialen Schichten als auch relevante Bevölkerungsgruppen, wie etwa Jugendliche, Senioren, Migranten oder Aussiedler, berücksichtigt werden. Das ist aber in allen Quartieren nur teilweise gelungen. Die Stadtteilbeiräte sind in Bezug auf die soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung nicht unbedingt repräsentativ besetzt. Die Entscheidung über die Bewohnervertretung hing stark davon ab, von wem die Stadtteilversammlungen besucht waren, wer bereits mit ehrenamtlicher Tätigkeit Erfahrung hatte oder wer sich auf Ansprache zur Mitwirkung bereit erklärte. Welches Auswahlverfahren eher für eine repräsentative Beteiligung der Bürger sorgt und als demokratischer anzusehen ist, lässt sich insofern nicht vorweg definieren, es hängt stark von der Größe des Programmgebiets, der Selbstorganisationskultur im Quartier und der tatsächlichen Zahl der Aktiven ab.

Für die Bestimmung der in den Beiräten vertretenen professionellen lokalen Akteure gab es ebenfalls informellere und formellere Varianten. In einigen Quartieren wurden die offensichtlich vor Ort relevanten Organisationen bzw. Personen angesprochen und teilnehmen konnten im Prinzip alle, die zum Engagement im Beirat bereit waren. In anderen Quartieren war nicht nur die Zahl der Professionellen im Verhältnis zu den Bewohnervertretern festgelegt, sondern die Bezirksversammlung hatte sogar genaue Quoten für die einzelnen Arten lokaler Einrichtungen bestimmt; wenn dann mehr Akteure in Frage

kamen als Plätze vorhanden waren, musste eine Auswahl durch die Bezirksversammlung, durch brancheninterne Wahl oder durch Losverfahren getroffen werden. Die große Bedeutung der örtlichen professionellen Akteure für die Beiratsarbeit war unumstritten. Vom inhaltlichen Bezug zu den Themen der Quartiersentwicklung her wurde besonderer Wert auf die Teilnahme von sozialen Einrichtungen, bereits vorhandenen Bürgerorganisationen und des jeweils größten Wohnungseigentümers gelegt. Auch die Einbeziehung der Gewerbetreibenden wurde für sehr wichtig erachtet, konnte aber nicht überall erreicht werden. Als verallgemeinerbares Kriterium kann gelten, dass nicht nur die quartiersspezifisch relevantesten Institutionen und potentielle Projektträger in den Stadtteilbeiräten repräsentiert sein sollten, sondern auch, dass diese mit Personen vertreten sind, die über Entscheidungskompetenzen verfügen.

Die Parteien der Bezirksversammlung sind in allen Stadtteilbeiräten mit jeweils einem Politiker vertreten, in zwei Quartieren allerdings nur beratend, nicht stimmberechtigt. Die Einbeziehung der Kommunalpolitiker wird für notwendig erachtet, damit der Beirat in der Bezirksversammlung und seinen Ausschüssen als legitime Interessensvertretung des Quartiers anerkannt wird. Denn der Beirat kann, außer beim Verfügungsfonds, zu den Fragen der Quartiersentwicklungsplanung und zu anderen quartiersrelevanten Themen nur Stellungnahmen abgeben, aber selbst keine Beschlüsse fassen. Von den teilnehmenden Parteienvertretern erhofft man sich zudem eine Multiplikatoren-Funktion für die Anliegen des Quartiers. Umgekehrt verspricht die Mitarbeit im Beirat den engagierten Kommunalpolitikern eine größere Nähe zu den Problemen vor Ort und eine bessere Verankerung im Stadtteil. Die Gefahr, dass sich die Politik eine starke Position in den Stadtteilbeiräten verschafft und die Sitzungen eventuell durch Parteienauseinandersetzungen belastet werden können, war allen Beteiligten bewusst. Diese Befürchtungen sind jedoch kaum eingetreten. Überwiegend wird von positiven Erfahrungen mit den konkreten Personen berichtet. Die Parteienvertreter, insbesondere wenn sie selbst im Quartier wohnen, wirken konstruktiv und ohne Sonderrolle an der Beiratsarbeit mit.

Ein Beirat, der selbständig mit einer gewählten Geschäftsführung arbeitet, wie in Lurup, ist die Ausnahme, nicht die Regel. Dort scheint nicht nur das Aktivierungspotenzial auf Dauer größer zu sein, das Luruper Forum hatte sich zudem bereits vor Beginn der Quartiersentwicklung konstituiert. Dieser Grad an Selbstorganisation findet sich bei der Mehrheit der Quartiere nicht. Überwiegend übernehmen die Quartiersentwickler die geschäftsführenden Tätigkeiten für die Stadtteilbeiräte, bereiten die Tagesordnungspunkte vor und leiten teilweise auch selbst die Sitzungen. In vielen Quartieren würde es eine Überforderung der Bewohnervertreter bedeuten, wollte man von ihnen verlangen diese Aufgaben ehrenamtlich auszufüllen. Die Quartiersentwickler versuchen allerdings nach den ersten Jahren diese Abhängigkeit des Beirats von ihrer Person langsam wieder abzubauen, soweit möglich beginnen sie Verantwortung abzugeben und Beiratsmitglieder für diese Arbeit weiterzubilden.

Die zentrale Bedeutung der Stadtteilbeiräte liegt in der kontinuierlichen und quartiersweiten Begleitung des Prozesses der Projektentwicklung und -umsetzung. Neben dieser eigentlichen Aufgabenstellung erfüllen die Sitzungen jedoch noch eine andere wichtige Funktion: sie sind Treffpunkt, Ort des Austausches für die Aktiven im Stadtteil. Manche sagen, die Pausen seien ebenso wichtig wie die Sitzungszeit. Diese Kommunikationsfunktion fördert und stabilisiert die Vernetzung von Institutionen und Personen im Quartier. Das gilt umso mehr, wenn die Beiräte als Anlaufstelle angesehen werden und immer wieder Besucher zu den Sitzungen kommen. Eine solche Rolle im Quartiersleben füllen bislang noch nicht alle Stadtteilbeiräte aus. Ein Faktor ist in diesem Zusammenhang, inwieweit die Beiratsmitglieder, insbesondere die Bewohnervertreter, bei den Bürgern bekannt sind. Da gibt es in einigen Quartieren noch einen großen Nachholbedarf. Nur dort, wo die Beiratsmitglieder als direkte Ansprechpartner fungierten, konnte der Beirat seine ganzen Möglichkeiten entfalten. Je höher der Bekanntheitsgrad und je stärker die Fähigkeit zur Selbstorganisation, desto eher sind die Stadtteilbeiräte schließlich über die unmittelbar mit der Quartiersentwicklung zusammenhängenden Fragen hinausgegangen und haben in ihren Sit-

zungen auch andere für das Quartier relevante Themen aufgegriffen.

Verfügungsfonds

Der Verfügungsfonds ist der einzige Bereich, in dem die Stadtteilbeiräte wirklich etwas zu entscheiden haben. Es ist allerdings unterschiedlich geregelt, ob nach einer Vorprüfung der Anträge durch die Quartiersentwickler das Votum des Beirates ausreicht oder ob es noch in politischen Gremien bestätigt werden muss. Durch den Verfügungsfonds bekommt ein Stadtteilbeirat zweifellos ein besonderes Gewicht und das steigert auch seinen Bekanntheitsgrad. Trotzdem muss die Beiratsarbeit nicht zwingend mit dieser Funktion verbunden sein. In zwei Quartieren ist die Entscheidung über den Verfügungsfonds in ein zusätzliches Beteiligungsgremium ausgelagert worden. Diese so genannten Finanzkreise sind dafür ausschließlich Bewohnervertretern vorbehalten.

Die erfolgreiche Vergabe der Mittel aus dem Verfügungsfonds zeigt nach übereinstimmender Ansicht, dass in der Bewohnerschaft die Potenziale vorhanden sind, Verantwortung für ihren Stadtteil zu übernehmen. Die beteiligten Bürgervertreter werden durch die reale Mitbestimmungsmöglichkeit zu ihrem Engagement motiviert und in ihrem Selbstvertrauen gestärkt. Es wird aus allen Quartieren von einem bewussten und sparsamen Umgang mit den Geldern berichtet. Die Anträge werden genau geprüft, kritisch diskutiert und es gibt auch immer wieder konstruktive Vorschläge, wie die Vorhaben anders finanziert werden könnten. Die Entscheidungen fallen in der Regel im Konsens. Obwohl für alle Beiräte bzw. Finanzkreise allgemeine Verfahrensregeln, in einigen Fällen auch formale Satzungen, existieren, werden Abstimmungen mit knappen Mehrheiten weder für das Kooperationsklima in diesen Gremien noch für den Entscheidungsgegenstand als angemessen betrachtet.

Beim Verfügungsfonds geht es um kleine, für das Stadtteileben sinnvolle Projekte und Ideen, die eine geringe finanzielle Unterstützung und unkomplizierte Mittelvergabe benötigen. Die Anträge stammen vor allem von aktiven Bürgern, Vereinen, Bewohnerinitiativen, teilweise auch von sozialen und kulturellen Einrichtungen. Inhaltliche

Bedenken bei einzelnen Vorhaben sind beispielsweise dann angebracht, wenn der Bezug auf das Quartier nicht erkennbar ist, wenn der aktivierende Charakter kaum ausgeprägt ist, wenn professionell betriebene Einrichtungen damit Lücken fehlender öffentlicher Mittel schließen wollen oder wenn eine dauerhafte Unterstützung erforderlich ist. Nicht eindeutig geklärt ist, in welchem Maße aus dem Verfügungsfonds auch kleine Honorare und Aufwandsentschädigungen für Bürger finanziert werden können, die ehrenamtlich an Projekten der Quartiersentwicklung mitwirken, Kurse oder Betreuung in lokalen Einrichtungen anbieten; denn hier geht es im Grunde um für die Aktivierung notwendige nicht-investive Mittel, die aus der Sonderförderung sonst nicht abgedeckt werden können und die mit einer gewissen Regelmäßigkeit anfallen.

Normalerweise übernehmen die Quartiersentwickler die Aufgabe, die Anträge im Vorfeld zu filtern und die Antragsteller etwa in Hinblick auf Alternativen zu beraten. Trotzdem hat es sich als hilfreich erwiesen, wo genauere Prinzipien aufgestellt wurden, die der Mittelvergabe zugrunde lagen. Diese Prinzipien können jedoch nicht zentral für alle Programmgebiete festgelegt werden, sondern sollten im Geiste der Selbstverantwortung für den Verfügungsfonds in jedem Quartier von den Beteiligungsgremien selbst entwickelt werden, vielleicht auch erst nach ein oder zwei Jahren Erfahrung mit dem Instrument.

Der Erfolg des Verfügungsfonds für Bürgeraktivierung und Stadtteileben liegt insbesondere darin, dass er zwei Funktionen erfüllen kann. Erstens deckt er einen Bedarf. Es gibt in den Quartieren Personen, Gruppen oder Organisationen, deren Ideen, Wünsche, Pläne oft nur geringe zusätzliche Mittel benötigen, um sicher realisiert zu werden oder um einen Nutzen für das gesamte Quartier zu entfalten. Diese vorhandenen lokalen Potenziale werden mit Hilfe des Verfügungsfonds unterstützt und stabilisiert. Zweitens weckt er einen Bedarf. Die Existenz eines jährlich ausschöpfbaren Budgets ist eine produktive Herausforderung an die lokalen Akteure, neue Vorschläge zu entwickeln oder mehr Bürger zu Aktivitäten zu motivieren. In diesem Sinne regt der Verfügungsfonds immer wieder Engagement an und lässt mehr gemeinwesenorientierte Vorhaben entstehen.

Planungsbeteiligung

Verfahren zur Beteiligung von Bewohnern an der Planung von einzelnen Maßnahmen der Quartiersentwicklung fanden in den acht Quartieren vor allem zu Projekten statt, bei denen es um die Gestaltungs- und Nutzungsmöglichkeiten von Spielplätzen, öffentlichen Grünanlagen, Wohnumfeldverbesserungen, Gemeinschaftsräumen, Hauseingängen, Quartiersplätzen u.ä. ging. Traditionelle Formen wie die Einberufung von Bewohnerversammlungen werden in der Regel als nicht mehr geeignet betrachtet, um die von der Maßnahme betroffenen Bürger zu erreichen. Im Vordergrund stehen kleinteilige Beteiligungsverfahren, vor Ort, auf der Straße, auf anschauliche Weise, mit Rückmeldung über den Planungsverlauf, mit möglichst zeitnahen und sichtbaren Ergebnissen. Bewährt hat sich vor allem bei Projekten mit baulich-räumlichen Charakter die 'Planning for Real' - Methode, die mit Stadtteilmodellen arbeitet. Bei größeren und langfristig zu entwickelnden Projekten wurden in einigen Quartieren auch Arbeitskreise mit interessierten Bürgern gebildet, die sich über den Zeitraum der Projektentwicklung regelmäßig trafen. Bei einem Teil der Maßnahmen wurde neben der Planungsbeteiligung auch eine Beteiligung an der Umsetzung in Form von Eigenarbeit angeboten. Inzwischen gibt es in allen Quartieren reichhaltige Erfahrungen mit solchen maßnahmenbezogenen Planungsbeteiligungen und zu mehreren Projekten liegen auch ausführliche Dokumentationen der Beteiligungsverfahren vor. Auf dieses Wissen kann in Zukunft und auch in neuen Programmgebieten aufgebaut werden.

Diese Beteiligungsformen haben für den Quartiersentwicklungsprozess eine dreifache Bedeutung.

Zum einen ist das Ziel, die Qualität der Ergebnisse zu erhöhen. Es geht darum, von den potentiellen Nutzern direkt zu erfahren, wo deren Bedürfnisse und Bedarfe bei einer Maßnahme tatsächlich liegen. Nicht zuletzt müssen auch Lösungen für Nutzungskonflikte unter den Bewohnern gefunden werden, was nur gemeinsam gelingen kann. Die Beteiligung ernst zu nehmen, verlangt von Architekten wie Projektträgern ein Stück ihrer Entscheidungsmacht abzugeben, auch wenn die

Ergebnisse manchmal anders ausfallen als von den Fachleuten ursprünglich vorgesehen.

Zum zweiten besitzen diese Beteiligungsverfahren eine Funktion für die Zeit danach, also für die Nutzungsphase. Die Beteiligung an der Planung führt nicht nur zu einer höheren Akzeptanz der Projekte und damit zu einer intensiveren Nutzung durch die Zielgruppen. Aus dem Beteiligungsverfahren heraus entwickelt sich zudem die Bereitschaft einiger Anwohner, eigene Beiträge zur weiteren Pflege, Ausgestaltung oder Betreuung der neuen Einrichtungen zu leisten. Dafür gibt es in mehreren Quartieren gute Beispiele, etwa wenn sich Eltern um Spielplätze in der Nähe ihrer Wohnhäuser kümmern. In dem Maße, in dem sich die Menschen verantwortlich für die Verbesserungen in ihrem Quartier fühlen oder sogar aktiv etwas dafür tun, trägt das zur Nachhaltigkeit der durchgeführten Maßnahmen bei.

Zum dritten gibt es einen Ertrag dieser Verfahren, der über das jeweilige Projekt hinausgeht. Solche direkten Beteiligungsformen machen, gerade in der Anfangsphase, den Quartiersentwicklungsprozess bekannter, aktivieren Bevölkerungsgruppen, die sonst schwerer anzusprechen sind, fördern die Fähigkeit zur Selbsthilfe und tragen zur stärkeren Identifikation mit dem eigenen Stadtteil bei. Zudem werden im Rahmen der Planungsbeteiligung nebenbei auch Meinungen, Wünsche und Ideen zu anderen wichtigen Themen und Projekten im Quartier erfasst. Dieser Effekt liegt durchaus auch in der Quantität. Durch eine Vielzahl solcher Beteiligungsaktivitäten an vielen verschiedenen Orten des Quartiers wird die Bürgerbeteiligung an der gesamten Quartiersentwicklung auf ein ganz anderes Niveau gehoben.

Planungsbeteiligung zu einer Maßnahme ist mit einem gewissen Aufwand an Zeit, Kosten und Personal verbunden. Sie erfordert mehrfach längere Präsenz vor Ort, begleitende Öffentlichkeitsarbeit zum Projekt, eventuell eine Dokumentation des Verfahrens und einen feierlichen Abschluss nach der Realisierung. Die Durchführung der Beteiligung liegt am besten in den Händen eines intermediären Akteurs, nicht direkt beim Träger des Projekts selbst. Bei Maßnahmen, die von einem Grundeigentümer getragen werden, etwa Wohnumfeldmaßnahmen, wurde die Beteiligung

teilweise extern vergeben. Die SAGA beispielsweise beauftragte in der Regel ihre Tochterfirma ProQuartier, die über viel Erfahrung in diesen Beteiligungsverfahren verfügt. Ansonsten haben in vielen Fällen die Quartiersentwickler selbst diese Aufgabe übernommen. In anderen Fällen wurde professionelle Hilfe von außen in Anspruch genommen oder es wurden kompetente Aktive aus dem Quartier hinzugezogen. Wenn Planungsbeteiligung vor Ort als eine sinnvolle und effektive Form der Einbeziehung von Bewohnern angesehen wird und in Zukunft häufiger praktiziert werden soll, dann werden dafür allerdings auch zusätzliche Gelder benötigt, um mehr projektbezogene Öffentlichkeitsarbeit und Honorare für die Beauftragung von Beteiligungsarbeit zu finanzieren. Als Kosten für die Vorbereitung, Begleitung und Durchführung der Investitionsmaßnahmen verstanden, müsste dies aus den Mitteln der Sonderförderung möglich sein.

Weitere Formen der Beteiligung

Im folgenden wird noch ein Überblick über weitere in den acht Quartieren praktizierte Beteiligungsformen gegeben, die gemeinsam haben, dass sie sich thematisch auf das ganze Programmgebiet beziehen, sich als Beteiligungsangebote prinzipiell an alle Bürger richten und zu einer Art "Grundmobilisierung" während des gesamten Prozesses beitragen sollen.

Stadtteilbüro. Der von den Quartiersentwicklern eingerichtete Stadtteilladen ist in allen Quartieren von grundlegender Bedeutung für die Beteiligungsaktivitäten während des gesamten Prozesses. Er dient als Ort der Information und offene Anlaufstelle für interessierte Bürger. Die Verbindung mit Angeboten und Treffpunkten anderer lokaler Initiativen in diesen Räumlichkeiten bzw. die Nachbarschaft mit anderen gemeinwesenorientierten Einrichtungen hat sich in einigen Quartieren als fruchtbar erwiesen. Das Stadtteilbüro profitiert von dieser Nähe zu weiteren quartiersbezogenen Aktivitäten und gewinnt eine Schnittstellenfunktion. Als besonders wichtig hat sich zudem die zentrale Lage des Büros herausgestellt, etwa in einem Einkaufszentrum oder an einem Quartiersplatz. Für die gute Erreichbarkeit und Sichtbarkeit des Ladens wurde nicht in allen,

aber in den meisten Quartieren ein adäquater Standort gefunden.

Aktivierende Befragung. Diese Methode, die Erhebung und Beteiligung verbindet, wurde zum einen in der Anfangsphase von einigen Quartiersentwicklern eingesetzt. Da ging es darum, erste Meinungen und Wünsche der Bewohner zu sammeln sowie sich selbst und die geplante Arbeit bekannter zu machen. Zum anderen wurde die Methode im Laufe des Prozesses noch vereinzelt eingesetzt, um Daten und Interessen zu konkreten Themen zu eruieren und daraus neue Projekte zu entwickeln. Die Kooperation mit Studiengruppen an Hochschulen, die zum gleichen Thema arbeiten, hat sich gerade wegen des hohen Aufwandes als hilfreich erwiesen.

Konferenzen, Werkstätten. Auf der einen Seite spielten Stadtteilkonferenzen und Planungswerkstätten in der Frühphase eine wichtige Rolle, um die aktiven Bürger und engagierten professionellen Akteure des Quartiers zusammenzubringen und Grundlagen der Problemsicht und Zielorientierung zu erarbeiten, die in das Quartiersentwicklungskonzept Eingang finden konnten. Auf der anderen Seite fanden gerade zur Halbzeit des Prozesses in mehreren Quartieren wieder verstärkt Zukunftswerkstätten, Bilanzkonferenzen o.ä. statt, auf denen sich die an der Quartiersentwicklung aktiv Beteiligten des Stadtteils darüber verständigten, was bisher erreicht wurde (Rückblick) und was noch zu tun bleibt (Ausblick). Diese Veranstaltungen stellen eine Art Evaluierung der Tätigkeit der Quartiersentwickler aus lokaler Sicht und zugleich eine Unterstützung ihrer weiteren Arbeit dar.

Bürgerversammlungen. Stadtteilweite Bürgerversammlungen wurden in vielen Quartieren regelmäßig ein oder zweimal im Jahr durchgeführt. Sie boten die Gelegenheit kontinuierlich über den Stand der Quartiersentwicklungsplanungen zu berichten. Außerdem konnten auf ihnen auch Mitglieder der Stadtteilbeiräte oder anderer Beteiligungsgremien gewählt werden.

Arbeitskreise. Themenbezogene Arbeitsgruppen oder Runde Tische haben sich teilweise in der Anfangsphase in Zusammenhang mit der Diskussion des Quartiersentwicklungskonzepts gebildet, andere sind aus Bürgerversammlungen heraus

entstanden, andere wurden als Untergruppen des Stadtteilbeirats gegründet. In ihnen fanden sich aktive Bürger und professionelle lokale Akteure zusammen, die auf das ganze Quartier bezogene Themenbereiche intensiver diskutieren und Vorschläge ausarbeiten wollten. Typische Themen waren beispielsweise: Jugend, Kultur, Gewerbe/Arbeit, Wohnen/Wohnumfeld, Verkehr, öffentlicher Raum. Einige werden von den Quartiersentwicklern moderiert, andere arbeiten selbstständig parallel zur Quartiersentwicklungsplanung. Solche Arbeitskreise gibt es fast in allen Programmgebieten, aber ob es nur ein bis zwei sind oder sechs bis sieben, das hängt stark vom Potenzial an engagierten Akteuren im jeweiligen Quartier ab, das sich auf diese Weise selbst organisiert bzw. aktivierbar ist. Arbeitskreise können die Quartiersentwicklung über mehrere Jahre hinweg begleiten, sie müssen aber nicht dauerhaft sein, sondern können sich auch wieder auflösen, wenn wichtige Anliegen auf den Weg gebracht sind.

Nachbarschaftsfeste. Jährliche Feste im Quartier gelten überall als wichtige Kristallisationspunkte, um die Quartiersidentität zu stärken und das Zusammenleben der unterschiedlichen Bewohnergruppen und Kulturen zu fördern. Sie haben einerseits einen aktivierenden Charakter, weil sich viele Einzelpersonen und Initiativen mit eigenen kleinen Beiträgen daran beteiligen können, andererseits bieten sie für breite Teile der Quartiersbevölkerung einen unproblematischen, offenen Zugang zur Vielfalt des Stadtteillebens. Für die Quartiersentwicklungsplanung waren diese Termine immer auch wichtige Gelegenheiten für die Präsentation der eigenen Arbeit und für neue Kontakte. In einigen Quartieren gab es bereits vorher Gruppen, die regelmäßig als Veranstalter auftraten. In den meisten Quartieren haben sich jedoch die Quartiersentwickler selbst aktiv um die Organisation der Feste bemüht. Ziel ist es dort, die Nachbarschaftsfeste als eine Einrichtung mit Tradition im Quartier zu etablieren und die jährliche Organisation in die Hände von aktiven Bürgern oder Institutionen zu legen.

Öffentlichkeitsarbeit. Information ist eine Basisform von Beteiligung. Die Bewohnerschaft des Programmgebiets regelmäßig, unabhängig von der Teilnahme an Veranstaltungen oder Gremien,

mit Berichten über die Themen und den Stand der Quartiersentwicklungsplanung zu erreichen und damit die Veränderungen wahrnehmbar und nachvollziehbar zu machen, ist eine wesentliche Aufgabe gewesen. Das fing im Kleinen mit dem Aushang der Beiratsprotokolle und mit Plakaten, Flyern, Infoblättern für Veranstaltungen, Termine und Angebote an. Andere Formen waren in einigen Quartieren Videoproduktionen oder Powerpoint-Präsentationen, die aktualisiert im Schaufenster des Stadtteilladens liefen. Wichtig war zudem das Bemühen um Präsenz in der örtlichen Presse (Lokalteile der Hamburger Zeitungen bzw. der Anzeigenblätter), was nicht zuletzt bedeutete, Veranstaltungen, Treffen, Beteiligungsaktionen, Projektstarts und Projektfertigstellungen in gewisser Weise als öffentliche Ereignisse zu inszenieren.

Als obligatorisch galt in allen Quartieren die Herausgabe und Verteilung einer eigenen Stadtteilzeitung. In den meisten Fällen wurde sie hauptsächlich von den Quartiersentwicklern erstellt, in einigen Fällen auch unter stärkerer Beteiligung von Beiratsmitgliedern oder anderen aktiven Bürgern. Erscheinungshäufigkeit, Umfang und professionelle Aufmachung wiesen allerdings erhebliche Unterschiede auf. Das hing auch von der Größe des Quartiers und den personellen Kapazitäten ab. Die Stadtteilzeitung war überall das zentrale Medium, in dem die Quartiersentwicklung als zusammenhängender Prozess, kontinuierlich und vollständig der gebietsinternen Öffentlichkeit vorgestellt werden konnte. Dafür, dass diese Form der Öffentlichkeitsarbeit von breiten Teilen der Quartiersbevölkerung tatsächlich rezipiert wurde, gibt es eine Reihe von Anzeichen der Resonanz, aber genauer könnte das nur durch eine Bewohnerbefragung herausgefunden werden.

"Gesprächsmethode". Die direkte Kommunikation als einfachste und zugleich intensivste Form der Beteiligung und Aktivierung von Bürgern und lokalen Akteuren spielte natürlich permanent eine wichtige Rolle. Entscheidend war die Vielfalt und Vielzahl der Anlässe: der Stadtteilladen als Treffpunkt, die Nachbarschaftsfeste, Informationsstände vor Ort, Veranstaltungen und Versammlungen. Von Bedeutung war immer auch der Kontakt zu einer Reihe von Einzelpersonen, die im

Quartier gut bekannt sind und die als mündliche Multiplikatoren für die Neuigkeiten der Quartiersentwickler fungierten.

Beteiligungsformen und Beteiligungspotenziale

Kontinuierliche und quartiersbezogene Beteiligungsformen. Beteiligungsformen, die dauerhaft bzw. wiederkehrend sind und sich auf Themen beziehen, die das ganze Gebiet betreffen, sind z.B. die Stadtteilbeiräte, die Entscheidungsgremien über den Verfügungsfonds, themenbezogene Arbeitsgruppen, Workshops, Bürgerversammlungen, Bilanzkonferenzen, Runde Tische oder Stadtteilzeitungen. Sie begleiten den Quartiersentwicklungsprozess als ein roter Faden, in ihnen werden die Projektideen kritisch mit der Ortskenntnis begutachtet, Stellungnahmen dazu abgegeben, teilweise auch Entscheidungen getroffen, Interessen des Quartiers nach außen artikuliert und eventuell Organisationsstrukturen aufgebaut, die auch später noch Bestand haben sollen.

Diese Beteiligungsformen sind verbunden mit der Bildung von Gremien, die sich durch formale Diskussions- und Entscheidungsstrukturen auszeichnen, sie setzen deshalb regelmäßige Teilnahme an Sitzungen voraus, Interesse an bestimmten Themen und am Gesamtprozess, ferner Artikulationsfähigkeit in einem solchen Rahmen und allgemein die Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement. Insofern können diese Beteiligungsformen als tendenziell mittelschichtorientiert gelten, mit ihnen lassen sich eher die weniger stark benachteiligten sozialen Gruppen unter der Quartiersbevölkerung ansprechen, etwa ältere deutsche Erstmieter, bereits organisiert tätige Bürger oder Bewohner aus der Nachbarschaft der Großsiedlungen. Schwerer zu erreichen sind auf diese Weise dagegen Migranten, Aussiedler, Jugendliche, fast gar nicht Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger aus den Quartieren.

Hinsichtlich der Teilnahme von Bewohnern an dieser Art von Partizipationsformen lassen sich grob drei Typen von Quartieren unterscheiden.

Der erste Typ sind Quartiere, die bereits vor der Quartiersentwicklung einen vergleichsweise hohen Organisationsgrad in der Bevölkerung

aufwiesen, was häufig mit Beteiligungstraditionen in Strukturen wie Genossenschaften, Parteien oder Vereinen zusammenhängt. Dort füllt der Zulauf von Interessierten und Aktiven die Gremien und Veranstaltungen in ausreichendem Maße und es finden rege Beteiligungsprozesse statt. Die Quartiersentwickler konzentrieren sich darauf, dieses Potenzial zu organisieren und zu koordinieren. Allerdings sind dann nicht alle soziale Gruppen entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung repräsentiert.

In einem zweiten Typ von Quartieren ist das Potenzial für die Teilnahme an solchen formellen Beteiligungsformen deutlich geringer ausgeprägt. Die Gremien sind nur mit Mühe mit Bewohnervertretern zu füllen, es gibt auch nur wenige Bürger, die von selbst aktiv werden. Die Quartiersentwickler sind damit beschäftigt, die Beteiligungsstrukturen aufrechtzuerhalten. Eine repräsentative Auswahl ist angesichts der begrenzten Zahl der Mitwirkungsbereiten kaum möglich.

Beim dritten Typ handelt es sich um Quartiere, die aufgrund ihrer Sozialstruktur bzw. ihres kleinen Zuschnitts zunächst über fast gar kein Potenzial an aktivierbaren Bewohnern verfügen. Auf dem Wege von Aufrufen und Wahlen können die Beteiligungsgremien nicht besetzt werden. In diesen Quartieren haben sich die Quartiersentwickler entschlossen, durch persönliche Ansprache einzelne Bürger in die Beteiligungsprozesse einzubinden. Das erfordert einen hohen Betreuungsaufwand und bedeutet eine sehr subjektive Art der Auswahl, aber es gelingt dadurch besser, dass alle relevanten Bevölkerungsgruppen, auch ansonsten schwer erreichbare, in den Mitbestimmungsgremien repräsentiert sind.

Punktuelle und projektbezogene Beteiligungsformen. Eine andere Ebene sind Beteiligungsformen, die vor Ort und kurzzeitig stattfinden und die sich auf einzelne Anlässe, Themen oder Zielgruppen beziehen. Dazu zählen die Beteiligungsverfahren zu bestimmten Maßnahmen der Quartiersentwicklung, 'Planning for Real' - Methoden, aktivierende Befragungen, Angebote für Gruppen- oder Nachbarschaftstreffs, Stadtteilstände, Informationsstände, Sprechstunden im Stadtteilladen, Veranstaltungen und Aktionen. Sie dienen nicht nur der Akzeptanz, sondern auch der konzeptionellen Verbesserung von Projekten und

führen im Idealfall anschließend zur Übernahme von Verantwortung dafür. Sie nehmen auf andere Art Wünsche, Bedürfnisse, Probleme, Stimmungen aus dem Quartier auf, machen die Planungen der Quartiersentwicklung breiter bekannt und tragen zur Identifizierung mit dem eigenen Quartier bei.

Diese Beteiligungsformen zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Bewohner des Quartiers vor Ort aufsuchen, aktiv auf die Menschen zugehen und diese direkt in Aktionen und Kommunikation einbeziehen. Sie stellen den Zusammenhang zum Quartiersentwicklungsprozess nicht abstrakt her, sondern konkret: über konkrete Interessen, konkrete Anlässe, konkrete Angebote. Mit diesen niedrigschwelligen Methoden sind – punktuell – auch Bevölkerungsgruppen zu erreichen, die für die formelleren Beteiligungsformen schwer zu gewinnen sind: Kinder und Jugendliche, alte Menschen, sozial besonders benachteiligte Gruppen, Aussiedler oder Migranten.

Empfehlungen

▫ Die Zielsetzung des Stadtteilentwicklungsprogramms, eine möglichst breite Beteiligung aller sozialer Gruppen im Quartier und eine dauerhafte Aktivierung möglichst vieler Quartiersbewohner zu bewirken, ist sinnvoll, aber die Erwartungen sollten realistisch bleiben. Mit Beginn der Quartiersentwicklung ist plötzlich von einer überwiegend sozial benachteiligten Bevölkerung viel Beteiligung und Engagement gefragt. Diese Anforderungen sind für die meisten Bewohner sowohl überraschend als auch viel verlangt. Es ist als legitim anzuerkennen, dass die Bürger nur an bestimmten Themen oder Projekten wirkliches Interesse haben, dass sie zu rein ehrenamtlichen Aktivitäten, wenn überhaupt, nur in begrenztem Umfang bereit sind und dass die Teilnahme an Partizipations- und Selbsthilfeprozessen in einem überschaubaren Zeitraum wieder abgeschlossen werden kann. Die Beteiligungsstrukturen müssen deshalb so angelegt sein, dass sie auch temporär bzw. mit wechselnden Personen funktionieren. Zudem werden nicht auf jeder Ebene der Beteiligung alle Bevölkerungsgruppen angemessen vertreten sein können. Dieser Anspruch ist nicht

in jeder einzelnen Form der Beteiligung, sondern nur für den Gesamtprozess einlösbar.

▫ Die beschriebenen kontinuierlichen und quartiersbezogenen Gremien und Veranstaltungen sind Formen der Stellvertreterbeteiligung. Sie verlieren jedoch auch dann ihren Sinn nicht, wenn ihre Zusammensetzung nicht immer den Bevölkerungsquerschnitt widerspiegelt oder nicht immer durch formale Wahlen zustande kommen konnte. Ihre unverzichtbare Funktion besteht darin, die Quartiersentwicklungsplanung aus lokaler Perspektive zu begleiten und dabei den Zusammenhang des ganzen Prozesses im Auge zu behalten. Dafür ist außerdem wichtig, dass neben den Bewohnern ebenso Akteure aus lokalen Institutionen und aus der Politik vertreten sind, um das Gewicht und die Verbindlichkeit dieser Gremien zu erhöhen. Mangelnde Repräsentativität bei den Bewohnervertretern und zu großer Einfluss der Professionellen sind berechtigte Bedenken, aber sie lassen sich nicht über vorgegebene Quoten und Verfahren ausräumen, entscheidend ist vielmehr, welche Prozesse auf den Sitzungen tatsächlich stattfinden. Deshalb ist an der Offenheit des Stadtteilentwicklungsprogramms in Bezug auf die Organisation von Beiräten und anderer formeller Beteiligung festzuhalten. Sie lässt den Quartiersentwicklern Spielräume für innovative und auf das jeweilige Quartier zugeschnittene Strukturen.

▫ Daneben sind die genannten punktuellen und projektbezogenen Beteiligungsformen von großer Bedeutung, weil sie Selbstverantwortung und Identifizierung mit den durchgeführten Maßnahmen fördern und so zur Nachhaltigkeit der Investitionen beitragen. Außerdem können mit ihnen soziale Gruppen unter den Quartiersbewohnern einbezogen werden, die über die formelleren Beteiligungsformen schwerer zu erreichen sind. Beide Gründe sprechen dafür, dass den direkten Partizipationsaktivitäten vor Ort in Zukunft ein größerer Stellenwert bei der Programmumsetzung eingeräumt werden muss. Wenn diese Formen intensiviert werden und für sie auch mehr Öffentlichkeitsarbeit vorgesehen wird, ist das allerdings mit einem größeren finanziellen und personellen Aufwand verbunden. Dafür müssen mehr Mittel eingeplant werden.

▫ Das Potenzial der vorhandenen Initiativen, Bürger-Organisationen und engagierten Einzelpersonen im Stadtteil sollte in die Beteiligungsprozesse integriert werden. Auch wenn sie nicht direkt zur sozial benachteiligten Bewohnerschaft gehören, sind sie eine Zielgruppe für die Quartiersentwicklung und haben ein Eigeninteresse an deren Gelingen. Es sind vorwiegend die Mittelschichten, die sich organisieren und für ehrenamtliche Tätigkeiten zu gewinnen sind. Das ist aber nicht zuletzt für den Aufbau langfristiger Strukturen wichtig. Solange darauf geachtet wird, dass sich in den Beteiligungsgremien nicht Partikularinteressen durchsetzen können, sondern dass dort am Quartiersinteresse orientiert zusammengearbeitet wird, ist die mangelnde Repräsentativität der Zusammensetzung zumindest kein gravierendes Problem.

▫ Dass die sozial besonders benachteiligten Gruppen unter den Quartiersbewohnern bisher in den Beteiligungsprozessen tendenziell unterrepräsentiert waren, heißt nicht, dass ihre Interessen bei den Projekten der Quartiersentwicklung unberücksichtigt geblieben wären. Trotzdem ist der Anspruch richtig, diese Teile der Bewohnerschaft künftig stärker anzusprechen. Nicht nur aus demokratischen Prinzipien, auch weil die Quartiersentwicklung auf deren Mitwirkung und Zustimmung angewiesen ist. Das erfordert mehr Aktivitäten auf der Straße, Aufbau von Kontakten

und Vertrauen, Anknüpfung an die direkte Betroffenheit von Maßnahmen. Beteiligung und Aktivierung von Menschen in prekären Lebenssituationen hat allerdings ihre Grenzen. Man wird immer nur einige erreichen können, auch sie nicht dauerhaft und ehrenamtliche Tätigkeit ohne Honorierung wird man nicht einfach erwarten können. Es müssen immer wieder neue Anlässe und Angebote geschaffen werden.

▫ Der Verfügungsfonds als einziges Instrument der realen Mitentscheidung von Quartiersbewohnern hat sich bewährt und sollte unbedingt beibehalten werden. Mit wenigen Mitteln lassen sich damit erhebliche Effekte zur Unterstützung der Quartiersentwicklung erzielen. Der Verfügungsfonds ermöglicht viele kleine Maßnahmen, die das Stadtleben bereichern, und er schafft immer wieder Anreize für engagierte Bürger, neue Ideen und Aktivitäten zu entwickeln. Die Übernahme von lokaler Verantwortung für finanzielle Entscheidungen funktioniert und stärkt die Selbstorganisationskraft der Beteiligten. Was noch verbessert werden kann, ist die Festlegung von differenzierteren Prinzipien für die Mittelvergabe, die quartiersspezifisch vereinbart werden können. Ferner ist die Praxis in einigen Programmgebieten, die Entscheidung über den Verfügungsfonds nicht im Stadtteilbeirat zu treffen, sondern einem gesonderten reinen Bewohnergremium vorzubehalten, eine überlegenswerte Alternative.

Effekte in den Programmgebieten

Untersuchung von Wirkungen

Grenzen des Programms

Im Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramm selbst wird bereits ausdrücklich auf die Grenzen dessen hingewiesen, was mit dem Programm bewirkt werden kann. Die soziale Stadtteilentwicklung kann nicht, heißt es dort, "die Armut beseitigen, die im Gefolge von Arbeitslosigkeit und Beschneidung sozialer Leistungen entstanden ist und sich in bestimmten Quartieren konzentriert." Die sozio-ökonomischen Strukturen der benachteiligten Gebiete, d.h. vor allem die soziale Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, die Arbeitslosenquote, der Sozialhilfebezug und die Beschäftigungsmöglichkeiten, sind mit Hilfe der Quartiersentwicklungsplanungen kaum zu beeinflussen. Sei es, weil dies von makroökonomischen Entwicklungen und politischen Entscheidungen auf Bundesebene abhängig ist, sei es, weil entsprechende Instrumente auf anderen Feldern städtischer Politik angesiedelt sind. Wenn das Programm an den sozialen Problemen, die der sozialräumlichen Polarisierung zugrunde liegen, auch nicht grundsätzlich etwas ändern kann, so erscheint es gleichwohl möglich, "den negativen Entwicklungen und dem Unwirtlich-Werden dieser Quartiere entgegen(zu)arbeiten". Mit anderen Worten ist das Ziel, zu verhindern, dass als Folge der Ballung von Problemlagen Konflikte in den Gebieten eskalieren und soziale Brennpunkte entstehen. Ein weiteres Abrutschen der Lebensbedingungen in den benachteiligten Quartieren soll aufgehalten werden, sie sollen als Wohnstandorte stabilisiert werden. An diesem Anspruch sind die Effekte in den Programmgebieten zu 'messen'.

Die Quartiersentwicklung versucht, ihre Ziele auf zwei Wegen anzugehen. Zum einen werden Wirkungen bei den materiellen Strukturen angestrebt. Hier geht es darum, die Standortqualität zu verbessern, die bauliche, ökologische, soziale und wirtschaftliche Attraktivität der Gebiete zu steigern. Im Mittelpunkt steht dabei die Aufwertung der Wohnbedingungen, der öffentlichen und

privaten Freiflächen, des gesamten äußeren Erscheinungsbildes sowie der Infrastruktur, insbesondere der sozialen Infrastruktur. Zum anderen richtet sich die Quartiersentwicklung auf Wirkungen bei den weichen Strukturen. Hier geht es um die Entwicklung der endogenen Potenziale des spezifischen Milieus, um den Wandel von Verhaltensweisen, Wahrnehmungen, Einstellungen und Know-how im Gebiet. Im Mittelpunkt steht die Förderung einer Diskussions- und Kooperationskultur, der Bereitschaft zur Mitbestimmung und möglichst dauerhafter Selbsthilfeaktivitäten. Der Erfolg des Programms hängt vom Zusammenspiel langfristiger Veränderungen bei den materiellen wie bei den weichen Strukturen ab.

Grenzen der Analyse

Umfang und Aussagekraft der in diesem Bericht präsentierbaren Ergebnisse zu den gebietsbezogenen Effekten sind begrenzt. Das hat mehrere, ganz unterschiedliche Gründe:

Die Wirkungen der Quartiersentwicklungen vor Ort, insbesondere die Wahrnehmungs- und Verhaltenseffekte in der Bewohnerschaft, konnten im Rahmen dieser Evaluation nicht mit eigenen Erhebungsmethoden direkt untersucht, sondern 'nur' indirekt über die durchgeführten Experteninterviews erfasst werden. Die Erkenntnisse darüber stützen sich also auf meist bewusst vorsichtig formulierte Eindrücke und Einschätzungen der befragten Akteure.

Eine zweite Einschränkung ergibt sich aus dem Zeitpunkt der Untersuchung. In vielen Quartieren steht die Realisierung wichtiger Projekte noch an. Die ersten Jahre der Quartiersentwicklung waren geprägt von Konzepterstellung, Abstimmungen, Aufbau von Beteiligungsstrukturen und Projektentwicklung. Speziell große Bauprojekte benötigen jedoch einen Vorlauf von mehreren Jahren. Insofern sind viele Maßnahmen strategisch schon weitgehend umgesetzt, aber die Phase, in der sie auch für die Bewohner sichtbar werden, beginnt häufig erst jetzt. 'Zu früh' ist der Zeitpunkt der Betrachtung darüber hinaus auch, um soziale Ver-

änderungsprozesse zu erfassen, weil diese in der Regel erst langfristig besser erkennbar werden.

Was für alle Untersuchungen die Wirkungen von Quartiersentwicklungsplanungen so schwer feststellbar macht, ist die Überschneidung verschiedener Einflussfaktoren. Bestimmte Effekte können verschiedene Ursachen haben, sie sind nicht immer einzelnen Maßnahmen zuzuordnen, gerade weil die Ansatzpunkte des Programms so komplex konzipiert sind. Hinzu kommen externe Faktoren. Es ist oft nicht leicht auseinander zu halten, inwieweit Erfolge der Quartiersentwicklung zuzuschreiben sind oder auch ohne diese eingetreten wären. Das gilt auch umgekehrt für scheinbare Misserfolge. In vielen anderen Untersuchungen zu derartigen Programmen musste registriert werden, dass nach vielen Jahren der Interventionen und zahlreichen erfolgreichen Projekten nur wenige signifikante Veränderungen in den Gebieten zu beobachten waren. Das kann auch damit zusammenhängen, dass sich die sozialen Lebensbedingungen vieler Bewohner der benachteiligten Gebiete während dieser Zeit objektiv verschlechtert haben. Gegenläufige Entwicklungen in der wirtschaftlichen Lage und in den sozialpolitischen Rahmenbedingungen, wie sie in den letzten Jahren stattgefunden haben, können die Bemühungen der Quartiersentwicklung teilweise konterkarieren.

Indikatoren

Sozialstruktur

Bisher gibt es in den Gebieten keine Anzeichen für eine nennenswerte Veränderung jener quantitativer Kenndaten zur sozialen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, die bei der Gebietsauswahl eine wichtige Rolle spielten. Das liegt nicht nur an der dafür noch sehr kurzen Zeitspanne, sondern auch an den bereits am Anfang des Kapitels erwähnten begrenzten Wirkungsmöglichkeiten des Programms. Eine Veränderung in Richtung einer stärkeren sozialen Mischung der Quartiersbevölkerung ist allein aufgrund des monostrukturierten Wohnungsangebots schwer zu erreichen. Andere Personenkreise in die Gebiete hereinzuholen war bisher nur in denjenigen Quartieren möglich, wo bauliche Veränderungen vor-

genommen wurden, d.h. Modernisierungen, einschließlich der Veränderung von Wohnungsgrundrissen, oder Neubau.

Vor allem in den von ihrer Lage her attraktiveren, innenstadtnäheren Quartieren wird es für möglich gehalten, dass aufgrund der Aufwertung des ganzen Gebiets und einer gezielten Belegungspolitik in den Folgejahren eine teilweise Verdrängung bestimmter Bewohnergruppen stattfinden wird. Unklar ist, ob sich das in den statistischen Sozialdaten niederschlagen wird und ob man davon sprechen kann, dass damit der Segregationsprozess dort ein Stück weit wieder zurückgedreht wird.

Ein anderer Einflussfaktor auf die Sozialstruktur ist die Abwanderung von Bewohnern in sozial stabilen Lebensverhältnissen aus dem Gebiet. Es wird erwartet, dass neben der Verbesserung der Wohnbedingungen die Quartiersentwicklung mit einer Vielzahl von Maßnahmen dazu beitragen kann, diese Bevölkerungsgruppen stärker an ihr Quartier zu binden.

Sicherheit, Sauberkeit

Aus allen Programmgebieten wird berichtet, dass sich das subjektive Sicherheitsgefühl bei den Bewohner verbessert zu haben scheint und dass Probleme wie Vandalismus und Verunreinigungen zumindest abgenommen haben. In Bezug auf die Wohnhäuser wird das vor allem auf die Einrichtung von Hausbetreuerlogen in mehreren Hochhauskomplexen zurückgeführt.

In Bezug auf das Wohnumfeld und die öffentlichen Freiflächen wird als allgemeiner Grund angeführt, dass das Verantwortungsbewusstsein der Bürger für die Einrichtungen in ihrem Quartier gestiegen ist. Wenn das gesamte äußere Erscheinungsbild einer Siedlung aufgewertet wird, wenn Instandsetzungen oder neue bauliche Installationen begrüßt werden, wenn einige Bewohner an der Planung dieser Veränderungen beteiligt gewesen waren, dann achten Anwohner stärker auf die Erhaltung dieser Qualitäten in ihrer unmittelbaren Umgebung. Auch Kinder und Jugendliche, die an der Gestaltung und teilweise sogar an der Umsetzung von Spielplätzen und Treffpunkten mitgewirkt haben, tragen dazu bei, dass mutwillige Zerstörungen seltener vorkommen.

Die Sauberkeit hat sich in einige Quartieren auch durch spezielle Maßnahmen wie die Neuordnung von Müllsammelplätzen oder durch die Stadtteilpflegeprojekte verbessert.

Nachbarschaftliches Zusammenleben

Für alle Quartiere, wenn auch unterschiedlich deutlich, wird der Eindruck geschildert, dass in den letzten Jahren eine Beruhigung in der Atmosphäre des Zusammenlebens eingetreten ist, dass sich bestimmte Konflikthanlässe verringert haben bzw. mit Konflikten anders umgegangen werden kann.

Es gibt drei klassische Reibungspunkte, die besonders in durch Großsiedlungen geprägten benachteiligten Quartieren immer wieder eine Rolle spielen und die sich teilweise überlagern: der zwischen den Alteingesessenen und den neu Zugezogenen, der zwischen Deutschen und Migranten sowie der zwischen älteren Menschen und Jugendlichen speziell im öffentlichen Raum. Dass sich diese Konfliktlinien im Alltag anscheinend spürbar entspannt haben, wird mit konkreten Maßnahmen in Zusammenhang gebracht: dazu zählen Hausbetreuerlogen, vermehrte Räume, Flächen und inhaltliche Angebote für Jugendliche, andere soziale Infrastruktureinrichtungen wie etwa Familienservicezentren und auch Veranstaltungen wie die Nachbarschaftsfeste.

Aus dem Nebeneinander in solchen benachteiligten Quartieren ist vielleicht nicht gleich ein harmonisches Miteinander geworden, aber allgemein hat der Quartiersentwicklungsprozess durchaus dazu beigetragen, dass das Gebietsbewusstsein in der Bewohnerschaft zugenommen hat, dass ein gewisses Einheitsgefühl entstanden ist und dass der Ton der Auseinandersetzung unter den Bewohnern ein anderer geworden ist. Bei konkreten Konfliktpunkten, die für das ganze Quartier ein Thema waren, konnten die Quartiersentwickler als Moderatoren auftreten und Kompromisse auf den Weg bringen. Die Quartierentwicklung stellt in diesen Fällen einen geeigneten Rahmen für sachliche Diskussion und konstruktive Lösungen dar, wobei die Hoffnung darin besteht, dass diese Kultur der Konfliktbewältigung etwas ist, was bleiben wird.

Engagement

Der vorhandene Organisationsgrad und das Potenzial an Bewohnern, die für ehrenamtliche Tätigkeiten und formelle Beteiligungsformen gewonnen werden konnten, war in jedem Quartier anders. Die Ausgangssituation war also unterschiedlich, was sich jedoch verallgemeinern lässt, ist, dass im Laufe des Prozesses die Teilnehmerzahl an Beteiligungsveranstaltungen gestiegen und die Bereitschaft zu Engagement gewachsen ist. Allein durch den Verfügungsfonds nahm das Vertrauen zu, dass wirklich etwas passiert, dass es sich lohnt, Initiativen zu ergreifen und Forderungen zu stellen. Wo die Quartiersentwickler besonders erfolgreich agierten, vergrößerte sich die Zahl der Aktiven über Multiplikatoren schließlich von selbst weiter und verdichteten sich die Netze der Kommunikation und der Zusammenarbeit unter engagierten Bürgern. Solche Erfahrungen, im sozialen Miteinander etwas bewirken zu können, werden auch über die Zeit der Quartiersentwicklung hinaus nachwirken.

Lokale Netzwerke

Die Quartiersentwicklung hat in allen untersuchten Programmgebieten wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Vernetzung der lokalen Institutionen verbessert hat. Das gilt in besonderem Maße für die sozialen Einrichtungen, die in benachteiligten Quartieren eine große Rolle spielen und in der Regel bereits vorher schon in den sogenannten Stadtteilkonferenzen zusammengeschlossen waren. Durch eine aktive Mitwirkung der Quartiersentwickler in diesen Stadtteilkonferenzen konnte jedoch in vielen Fällen deren Arbeit besser koordiniert und intensiviert werden, sie wandelten ihren Charakter von einem Ort des Informationsaustausches zu Netzwerken, die eigene Initiativen entfalten. Andere Arten von Akteuren zu vernetzen ist schwieriger, gelang aber in einigen Gebieten: das betrifft etwa die Kooperation der im Quartier vertretenen Wohnungsunternehmen oder Runde Tische der Gewerbetreibenden aus einem Einzelhandelszentrum. Neue Netzwerke wurden ansonsten im Rahmen der Quartiersentwicklung auch themenbezogen gegründet oder aber projektbezogen zur gemeinsamen Bearbeitung eines örtlichen Konfliktfalls. In einzelnen Quartieren wurden auch

Netzwerke gebildet, die das ganze Programmgebiet zum Gegenstand haben und in denen lokale Einrichtungen, Wohnungsunternehmen und Behörden vertreten sind.

Eine bessere Vernetzung von lokalen Institutionen erweitert ganz allgemein die Möglichkeiten: für die Quartiersentwicklung wie für die beteiligten Akteure. Die Quartiersentwickler wirken darauf hin, dass die Teilnehmer an diesen Netzwerken nicht nur für ihre eigene Einrichtung agieren, sondern stadtteilorientiert kooperieren. Indem die Quartiersentwicklung eine Öffentlichkeit für die zu behandelnden Probleme des Gebiets geschaffen hat, wurden die Diskussionen unter den Professionellen auf eine andere Ebene gehoben und Konkurrenzen abgebaut. In vielen Fällen gelang es, darüber zu einer besseren Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Einrichtungen oder sogar zu einer Bündelung vorhandener Ressourcen zu kommen. Solche lokalen Netzwerke stellten gleichzeitig Verbundsituationen dar, in denen sich die Institutionen gegenseitig stützen konnten und die zum Erhalt gefährdeter Einrichtungen beigetragen haben. Ein weitere Funktion bestand darin, dass die Beteiligten Partner finden konnten für die gemeinsame Ankündigung von Angeboten, für die gemeinsame Durchführung von Veranstaltungen oder gar für die Kooperation bei Projekten im Rahmen bzw. außerhalb der Quartiersentwicklungsplanung.

Zusammengefasst hat die stärkere Vernetzung für die Ziele der Quartiersentwicklung bewirkt, dass die lokalen Institutionen zu mehr und zu quartiersbezogenen Aktivitäten angeregt wurden und dass eine Lobby für das Gebiet entstanden ist. Umgekehrt haben die professionellen Akteure davon profitiert, dass das Spektrum ihrer Aktivitäten im Quartier erweitert wurde und dass die Netzwerke in jedem Fall mit einem Werbeeffect für die beteiligten Einrichtungen verbunden waren, der sich auch in den Besucherzahlen niederschlagen konnte. Die Kontakte, die über den Quartiersentwicklungsprozess geknüpft wurden, die Existenz regelmäßiger Treffen und eine eingeschlossene Kooperationspraxis stützen die Hoffnung, dass diese Formen der Zusammenarbeit auch dann Bestand haben werden, wenn sich die Quartiersentwickler zurückziehen.

Wohnzufriedenheit, Fluktuation, Außenstände

Messbare Indikatoren für Veränderungen in den Programmgebieten, die bei den Wohnungsunternehmen erhoben werden, liefern Wohnzufriedenheitsuntersuchungen, soweit sie, wie etwa von der SAGA, regelmäßig und vergleichbar durchgeführt werden, sowie Daten zur Fluktuationsrate und zu den Mietrückständen. Diese Informationen sind für die Zwischenevaluation nicht systematisch zusammengetragen worden, das wäre aber zu einem späteren Zeitpunkt machbar. Die vorliegenden Informationen aus den Experteninterviews deuten darauf hin, dass sich die Wohnzufriedenheitswerte in den letzten Jahren tendenziell verbessert haben, die Mietrückstände teilweise zurückgehen und die Fluktuationsrate langfristig sinkt oder auf niedrigem Niveau gleich bleibt.

Diese Effekte in den Gebieten sind allerdings nicht vollständig auf die Erfolge der Quartiersentwicklung zurückzuführen. Sie hängen zu einem wesentlichen Teil mit den Anstrengungen der Wohnungsunternehmen zur Instandsetzung und Modernisierung von Häusern und Wohnungen zusammen, wodurch sich die Wohnqualität in den meisten Programmgebieten objektiv gesteigert hat. Der Beitrag der Quartiersentwicklungsplanung besteht zum einen in daran anknüpfenden geförderten Maßnahmen wie den Hausbetreuerlogen und den Wohnumfelderneuerungen, zum anderen in Projekten, die allgemein zur Attraktivitätssteigerung, zu Angebotsverbesserungen und zu einer stärkeren Identifizierung mit dem Quartier geführt haben.

Wahrnehmung der Projekte

Nach Einschätzung der befragten Experten spielen die folgenden Faktoren eine Rolle dafür, was die Bürger von den Aktivitäten im Rahmen der Quartiersentwicklung wahrnehmen.

Bauliche und/oder große Maßnahmen werden eher registriert als soziale und/oder kleine Projekte. Das mag eine banale Erkenntnis sein, hat aber Konsequenzen für die Wahrnehmung des gesamten Veränderungsprozesses im Quartier. Die sichtbaren Projekte repräsentieren in stärkerem Maße das Ganze, die weniger sichtbaren

Angebote sind über den Kreis der Nutzer und der an der Projektentwicklung Beteiligten hinaus wenig bekannt und damit auch weniger anerkannt. Das hat Bedeutung für die Konzeption der Quartiersentwicklungsplanung wie für die Strategie der Öffentlichkeitsarbeit.

Subjektiv sind für den einzelnen Bürger immer nur einige bestimmte Projekte von Interesse, allen anderen schenkt er weniger Aufmerksamkeit oder gar keine. Das ist legitim, muss aber bei der Vielfalt und der Vermittlung der Angebote berücksichtigt werden.

Nicht alle Projekte, die von Bewohnern registriert werden, werden mit der Quartiersentwicklungsplanung in Verbindung gebracht. Der Prozess der Quartiersentwicklung ist wohl für diejenigen, die nicht regelmäßig an Beteiligungsgremien oder -veranstaltungen teilnehmen, zu komplex, um wahrzunehmen, was in dieser Zeit im ganzen Quartier passiert und wie es zusammenhängt. Stadtteilbüro, Quartiersentwickler und Beirat sind in den meisten Gebieten noch für relativ viele Bewohner ein Begriff, das Hamburgische Stadtteilentwicklungsprogramm dagegen kaum. Das bedeutet auf der einen Seite, dass einige Erfolge der Quartiersentwicklung nicht dem Programm, manchmal auch nicht dessen Akteuren zugeschrieben werden, auf der anderen Seite, dass Defizite in Bereichen, auf die Quartiersentwicklung keinen Einfluss hat, möglicherweise als mangelnde Erfolge angesehen werden.

Die Bewertung der Projekte durch die Bewohner lässt sich ohne gezielte Befragungen schwer einschätzen. Das Feedback, das Quartiersentwickler oder Beiratsmitglieder zu einzelnen Maßnahmen bekommen, ist begrenzt und nicht unbedingt repräsentativ. Ein Eindruck ist, dass konkrete Verbesserungen durchaus anerkannt werden, dass aber manche der begrüßten Projekte zugleich als längst überfällig eingestuft werden. Umgekehrt kann Kritik an der Ausführung bestimmter Maßnahmen auch als positives Zeichen dafür gesehen werden, dass diese Maßnahmen auf Interesse stoßen und genutzt werden. Ein Hauptproblem, das von den Akteuren der Quartiersentwicklung immer wieder angesprochen wurde, besteht darin, den Bürgern zu vermitteln, warum alles so lange dauert. Mit dem Start der Quartiersentwicklung werden große Erwartungen geweckt,

aus den Diskussionsprozessen entstehen viele Projektideen. Aufbruchsstimmung und Enttäuschung liegen jedoch nah beieinander. Wenn die Realisierung bestimmter Projekte Jahre dauert, andere nicht zustande kommen, dann trifft das vielfach auf Unverständnis. Es ist aus der Wahrnehmung der Bewohner oft nicht nachvollziehbar, was in Politik und Verwaltung passiert.

Quartiersidentität

In den Augen der Bewohner sind die Programmgebiete, auch wenn sie sich auf komplette Großsiedlungen beziehen, keine so einheitlichen Wohnorte, schon gar nicht reine 'Problemgebiete'. Da werden feine Unterschiede gemacht zwischen einzelnen 'Dörfern', Straßen, Blocks oder gar Häusern, wo man sich zugehörig fühlt und wo nicht. Die Quartiersentwicklung versucht dagegen, wieder das Interesse am eigenen Wohngebiet zu wecken, ein Bewusstsein für das Quartier als Ganzes zu schaffen, indem seine Defizite und Stärken öffentlich thematisiert werden. Durch die Benennung mit einem Namen in den Medien, durch quartiersweite Angebote, Aktionen, Feste, durch die Bildung gebietsbezogener Gremien und nicht zuletzt durch Projekte, die Quartierszentren entwickeln, sind die Quartiere auf jeden Fall für die Bevölkerung identifizierbarer geworden.

Der Schritt zur positiven Identifizierung mit dem eigenen Stadtteil ist schon schwieriger. Mit der Verbesserung der persönlichen Wohnbedingungen, der gesteigerten Qualität der Freiflächen, dem ganzen gewandelten Erscheinungsbild der Siedlungen und der Belebung des Stadtteillebens sind sicherlich wichtige Voraussetzungen dafür geschaffen worden. Aber diese Qualitäten des Wohnorts müssen auch erkannt werden damit eine Umbewertung stattfindet, damit die Bewohner nicht mehr zulassen, dass über ihr Viertel schlecht geredet wird, damit sie sogar dafür werben. Inwieweit dieser Prozess in den einzelnen Programmgebieten bereits in Gang gekommen ist, dafür gibt es bisher nur einige Hinweise, aber das ist noch nicht untersucht worden. Jedenfalls brauchen solche Veränderungen in den Köpfen immer sehr lange Zeit.

Quartiersimage

Hinsichtlich der Wahrnehmung der Programmgebiete von außen lassen sich im Prinzip drei Typen unterschiedlicher Ausgangssituationen beschreiben.

Zum einen gibt es Quartiere, die in Hamburg keinen spezifischen Ruf haben, im Grunde ein unbeschriebenes Blatt sind. Diese Unauffälligkeit, dieses Fehlen eines ausgeprägten Images, zeigte zwar, dass diese Gebiete abgelegen und ein wenig vergessen waren, hatte aber den Vorteil, dass sie nicht von vorne herein negativ über Probleme definiert wurden. Über den Prozess der Quartiersentwicklung konnten diese Stadtteile ein eigenes Profil gewinnen und in der Öffentlichkeit durch vielfältige Aktivitäten und erfolgreich durchgeführte Projekte bekannter werden.

Dann gibt es Programmgebiete, mit deren Namen zwar kein besonderes Image verbunden ist, in denen aber einzelne Häuser oder Gebäudegruppen liegen, über die es einmal negative Schlagzeilen gegeben hat. Selbst wenn diese Vorfälle, seien es Neonazis, Gewalttätigkeiten oder Jugendbanden, Jahre zurückliegen, hält sich gerade in den benachbarten Stadtteilen die Erinnerung daran hartnäckig. Das Problem kennen auch andere benachteiligte Stadtteile, da beispielsweise Jugendbanden zwischen verschiedenen Orten gewandert sind und überall einen schlechten Ruf hinterlassen haben. In diesen Fällen widmete die Quartiersentwicklung in Kooperation mit den Wohnungsunternehmen den betroffenen Siedlungsbereichen eine stärkere Aufmerksamkeit: sie wurden durch ein verändertes äußeres Erscheinungsbild, interne Modernisierung, Pfortnerlogen und ähnliche Maßnahmen gezielt aufgewertet. Die andere Strategie bestand darin, diese Teile des Gebiets in die positive Entwicklung und die neue Profilbildung des gesamten Quartiers einzubetten.

Ein dritter Typus sind Quartiere, die vor der Aufnahme ins Programm Hamburg-weit mehr oder weniger stark stigmatisiert waren. Das negative Image muss nicht unbedingt von konkreten Ereignissen herrühren, sondern kann auch allein aufgrund des städtebaulichen Charakters entstanden sein. Es ist oft umso fester im Bewusstsein von Bürgern verankert, je weniger diese bisher

mit dem Quartier in Berührung gekommen sind. Die Quartiersentwicklung hat in diesen Fällen mit einer Neudefinition des Gebietscharakters bzw. einer Umdeutung von negativ besetzten Eigenschaften in Stärken und Potenzen begonnen. Hilfreich waren dabei vor allem Projekte, die in ganz Hamburg ein Echo gefunden haben, und Projekte, die Besucher in den Stadtteil holten. Vor allem in der unmittelbaren Nachbarschaft zu den Quartieren konnten Vorurteile, Skepsis und Distanz bereits teilweise abgebaut werden, auf gesamtstädtischer Ebene ist es schwerer, einen schlechten Ruf wieder los zu werden.

Ansätze für einen Wandel des Quartiersimages sind in allen Programmquartieren – je nach Ausgangssituation – zu erkennen. Dieser Prozess ist noch lange nicht abgeschlossen und das nicht nur, weil viele Projekte, die die Veränderungen im Stadtteil sichtbar symbolisieren können, erst noch in die Realisierung kommen. Imagewandel ist ein Effekt, der sich besonders langsam vollzieht, weshalb Erfolge während der Laufzeit der Quartiersentwicklung erst partiell erkennbar sein werden.

Empfehlungen

- Um mit den Projekten der Quartiersentwicklungsplanung positive Effekte in den Programmgebieten zu erzielen, müssen eine ganze Reihe von günstigen Rahmenbedingungen zusammenkommen: eine enge Kooperation aller aktiven Bürger, lokalen Institutionen und relevanten Behörden auf der Basis gemeinsamer Zielsetzungen, eine gebietsspezifische Strategie und klare Prioritätensetzung für die Laufzeit des Programms, ausreichende Mittel auch für nicht-investive Zwecke, eine parallele Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestandes durch die Eigentümer, erfolgreiche und vielfältige Aktivitäten der Bürgerbeteiligung und last but not least die individuelle Leistung und das Charisma der jeweiligen Quartiersentwickler. Trotzdem darf man sich keine Illusionen darüber machen, was mit den Instrumenten des Stadtteilentwicklungsprogramms erreicht werden kann. Die Stabilisierung und Aufwertung von benachteiligten Quartieren ist ein langer Prozess, der von den nachwachsenden Problemen immer wieder eingeholt werden kann. Wenn es der Quartiersentwicklung jedoch gelingt,

die Wohn- und Lebensbedingungen der dort lebenden Menschen objektiv zu verbessern, dann ist es wichtig, dass diese Effekte auch eine Entsprechung in der subjektiven Wahrnehmung – innerhalb und außerhalb des Quartiers – finden. Dazu die beiden folgenden Empfehlungen.

- Die interne Wahrnehmung ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg der Quartiersentwicklung. Es geht darum, ein Bewusstsein zu schaffen für die Fortschritte in diesen Jahren und für die Qualitäten des eigenen Stadtteils. Man muss allerdings aufpassen, dass dies nicht in Widerspruch gerät zu den Bemühungen bei der Aufnahme des Gebiets in das Programm, die Problemlagen so krass wie möglich darzustellen. Auch das spricht dafür, bei der Definition des Quartiers über das sozialpolitische Kerngebiet hinauszugehen und Potenzialräume statt Problemgebiete zu bilden. Während des Prozesses sind dann vielfältige Instrumente aktiv einzusetzen, um die Identifizierung mit den erzielten Erfolgen zu fördern: z.B. Auftaktveranstaltung, Starter-Projekte, Projekte auch für Nicht-'Problemgruppen', einige spektakuläre Projekte und auch Projekte mit luxuriöserer Ausstattung, alle Projekte zielgruppenorientiert bewerben, ihre Eröffnung feiern, kontinuierliche Berichte auch über den Projektverlauf in einer eigenen Stadtteilzeitung, in Abständen wieder Impulsveranstaltungen, um das Interesse wach zu halten, eine quartiersinterne Imagekampagne, feierliche Abschlussveranstaltung. Das Plädoyer für verstärkte Öffentlichkeitsarbeit ist keines für simple Werbebotschaften, die Probleme der Gebiete sollen nicht verleugnet werden, aber es soll ein Bewusstsein der objektiven Stärken des eigenen Quartiers vermittelt werden.

- Die externe Wahrnehmung der benachteiligten Gebiete langfristig zu verändern, ist ein wichtiges Ziel der Quartiersentwicklung. Es geht darum, einer breiteren Hamburger Öffentlichkeit zu zeigen, dass in diesen Quartieren viel Positives passiert und dass es sich um lebendige und lebenswerte Stadtteile handelt. Auch das setzt eine Neudefinition des Quartiers voraus, die sich nicht nur auf Problembereiche beschränkt. Zentral ist eine auf andere Medien und andere Adressaten ausgerichtete, kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit: Pressearbeit zur Quartiersentwicklung allgemein, zu allen Veranstaltungen und zur Ein-

weihung aller Projekte, den Quartiersnamen zu einem Begriff machen, quartiersexterne Imagekampagne. Besonders geeignet dafür sind große, sichtbare Projekte mit symbolischem Charakter, spektakuläre Aktionen, aber auch kleinere Projekte mit Angeboten für Besucher von außerhalb.

- Um die in den Gebieten eingetretenen Effekte genauer zu erfassen, ist es sinnvoll, in den folgenden Jahren gesonderte Untersuchungen zu diesem Thema durchzuführen. Besonders interessant erscheint dabei, etwas über die Wahrnehmung der Projekte und des gesamten Quartiers durch die Gebietsbevölkerung sowie über den Wandel dieser Wahrnehmung zu erfahren. Dazu sind repräsentative Bewohnerbefragungen geeignet, die in Abständen wiederholt werden. Andere Indikatoren lassen sich durch nicht-standardisierte Befragungen von Schlüsselpersonen mit guter Quartierskenntnis erheben. Beide Untersuchungsmethoden könnten außerdem eine Bedeutung erhalten in Verbindung mit Monitoring-Systemen, wenn diese in Zukunft auch in Hamburg aufgebaut werden sollten. Diese kontinuierliche kleinräumige Raubeobachtung würde dann nicht auf quantitativ erhebbare Indikatoren beschränkt sein, sondern durch interpretierende qualitative Informationen ergänzt werden, und sie könnte vergleichend die Entwicklung von Quartieren verfolgen, die noch nicht im Programm sind, die aktuell im Programm sind und die seit einigen Jahren ausgeschieden sind.

Verstetigung

Kraftakt und langer Atem

Sieben Jahre Quartiersentwicklung sind eine lange Zeit. Sie reicht aus, um wichtige Projekte umzusetzen und viele notwendigen Verbesserungen auf den Weg zu bringen. Sieben Jahre Quartiersentwicklung sind eine kurze Zeit. Sie reicht natürlich überhaupt nicht aus, um Veränderungen in den sozial benachteiligten Gebieten nachhaltig zu verankern. Beides stimmt, je nach Perspektive. Aus der Sicht des Stadtteilentwicklungsprogramms wird Quartiersentwicklung als ein Kraftakt verstanden: es ist eine Strategie der Konzentration von personellen und finanziellen Kräften für einen bestimmten Zeitraum, mit dem Ziel, einen konkreten Sozialraum nachholend auf ein Niveau zu heben, das weitere besondere Interventionen erübrigt. Unter einem anderen Blickwinkel erscheint dagegen Quartiersentwicklung als eine Daueraufgabe, die fortgesetzte Anstrengungen erforderlich macht und von Politik und Verwaltung einen langen Atem verlangt.

Es gibt gute Gründe für eine Befristung der Laufzeit. Die Fördergelder sind nicht für eine Dauer-Subventionierung gedacht, sondern sollen in Zukunft anderen Quartieren zugute kommen. Das Programm will die endogenen Potentiale der Quartiere stärken und die Abhängigkeit von staatlichen Hilfestellungen reduzieren. Die zeitlichen Rahmenbedingungen einer konzertierten Aktion müssen für alle Beteiligten von vorneherein klar und eindeutig sein. Die Gegenposition betont die Gefahren einer abrupten Beendigung aller fördernden Aktivitäten. Das Programm geht von der Vorstellung aus, dass Quartiersentwicklung in erster Linie aus der Abwicklung der am Anfang projektierten Maßnahmen besteht. Das wird aber dem Prozesscharakter und den spezifischen Bedingungen jedes Quartiers nicht gerecht. Wenn es nicht gelingt, die geschaffenen Qualitäten und Strukturen zu erhalten und weiterzuentwickeln, muss man, so wird befürchtet, einige Jahre später wieder im Gebiet intervenieren.

Das Problem liegt nicht in der Befristung an sich. Das Problem ist die Verstetigung der angestoße-

nen Prozesse im Quartier unter Normalbedingungen. Problematisch ist, die Sondersituation einfach zu beenden und weitermachen zu wollen wie vor der Quartiersentwicklung. Vielmehr muss es Aussagen dazu geben, wie es dort weitergehen soll. Was fehlt ist also eine Strategie für den Ausstieg der Gebiete aus dem Programm und für jedes Quartier ein individuelles Konzept für den Übergang und den Einstieg in eine lebendige Zukunft.

Nicht alle Errungenschaften der Quartiersentwicklungen bedürfen einer Nachsorge. Viele bauliche Erneuerungen und geschaffene Infrastrukturen behalten ihren Wert und bilden einen wichtigen Grundstock. Gefährdet sind vor allem die weichen Strukturen, die immer wieder gepflegt und neu belebt werden müssen. Netzwerke, Selbsthilfeaktivitäten und Teiligungsstrukturen sind auf Dauer die entscheidenden Faktoren für die langfristige Veränderung von Verhaltensweisen, Einstellungen, Milieus, Selbstorganisation oder politischer Artikulationsfähigkeit im Quartier.

Die Quartiersentwicklungen setzen sich ausdrücklich zum Ziel, selbsttragende Strukturen der Bewohnerschaft zu etablieren, die auch nach Ende der Laufzeit fortbestehen. Erfahrungen aus bereits abgeschlossenen Stadtteilentwicklungsverfahren zeigen jedoch, dass die von den Quartiersentwicklern aufgebauten Strukturen häufig schon bald wieder zusammenbrechen. Das Niveau der Organisation lässt sich in der Regel nicht halten, wenn es in Eigenregie weiterläuft. Die Erwartung, dass das Engagement der Bewohner dauerhaft von alleine funktioniert, trägt offensichtlich. Selbsthilfeaktivitäten sind stark personenabhängig, sie hängen am dünnen Faden von einzelnen Ehrenamtlichen. Die Motivation der wenigen Aktiven in diesen Quartieren darf nicht überstrapaziert werden. Außerdem muss die Arbeit in Selbsthilfe-Projekten koordiniert werden, es müssen immer wieder neue Teilnehmer einbezogen und angeleitet werden. Das geht nicht ohne professionelle Unterstützung.

Es kommt also darauf an, räumliche und organisatorische Strukturen aufzubauen und zu erhalten, die nach der Quartiersentwicklung weitere Anlässe für die Beteiligung aller sozialer Gruppen im Quartier schaffen, die immer wieder neue Motivation für Selbsthilfe schaffen, die den Bewohnern die Perspektive bieten, dass es sich lohnt, sich zu engagieren. Dass muss nicht mit der Intensität und in dem Ausmaß unterstützt werden, wie es die Quartiersentwickler praktiziert haben, aber nur ehrenamtlich und ohne Geld wird es nicht gehen. Die Aufgaben gestalten sich in jedem Quartier anders, in einem Fall ist die Betreuung einer schwach ausgeprägte Selbstorganisation erforderlich, in einem anderen Fall kann ambitionierten Plänen von Bürgergruppen zur Realisierung geholfen werden. Je nach Gebietsvoraussetzungen müssen angepasste, vielleicht sogar gegensätzliche Ansätze verfolgt werden. In jedem Fall besteht ein Bedarf an einer Strategie zur Wahrung von Kontinuität, die an den Potenzialen der Menschen vor Ort anknüpft.

Verbleibende Aufgaben

Für welche Art von Aufgaben stellt sich die Frage der Verstetigung am Ende der Laufzeit?

Nicht abgeschlossene Projekte. Projekte der Quartiersentwicklung, die so groß, komplex oder schwierig waren, dass sie während der Laufzeit nicht fertig umgesetzt werden konnten. In solchen Fällen muss die Projektentwicklung bis zur Realisierung eventuell weiter aktiv vorangetrieben werden. Der Bedarf für die projektbezogene Beauftragung eines Koordinators ist vor allen gegeben, wenn es sich um ein Schlüsselprojekt für die Quartiersentwicklung handelt. Dabei kann es sich um ein größeres Bauprojekt, die Neuordnung eines Gewerbegebietes oder die Umgestaltung eines Einzelhandelsstandortes handeln.

Mit Ehrenamtlichen arbeitende Projekte. Das können räumliche Infrastrukturen sein, die im Rahmen der Quartiersentwicklung geschaffen wurden, deren langfristige Nutzung aber nur gesichert ist, wenn sie mit ehrenamtlichen Angeboten von Bürgern gefüllt werden (z.B. Internetcafé, Kursangebote von Eltern in Schulen) oder wenn sie in Selbstverwaltung betrieben werden (z.B. Stadteilladen, Gemeinschaftsräume, Spiel-

platzbetreuung). Es kann sich auch um die Fortsetzung von Aktivitäten handeln, die Stadtleben und Quartiersidentität fördern (z.B. Nachbarschaftsfest, Stadteilleitung). Solche Projekte sind wichtige Pfeiler der weiteren Entwicklung des Quartiers, weil sie auf Dauer Anlässe und Angebote für alle Bewohner bieten. Sie müssen im Laufe der Jahre in Art und Umfang dem sich wandelnden Bedarf ständig angepasst werden. Für ihr Fortbestehen benötigen diese Projekte in der Regel eine stabile Trägerorganisation, eine Betreuung der ehrenamtlichen Arbeit durch einen hauptamtlichen Koordinator sowie eventuell die Finanzierung von Betriebskosten und Honoraren für die Ehrenamtlichen.

Kleine Maßnahmen. Die kleinen Initiativen und Wünsche von Bewohnern, die während der Laufzeit aus dem Verfügungsfonds finanziert werden konnten, stellen einen Bereich von Aktivitäten dar, der nach der Quartiersentwicklung potentiell noch genauso vorhanden ist. Seine Bedeutung für Stadtleben, Nachbarschaft, Selbsthilfe und Quartiersidentität darf nicht unterschätzt werden. Für solche schnell umsetzbaren Projekte besteht weiterhin ein Bedarf an finanzieller Förderung, wenn auch vielleicht nicht in gleicher Höhe wie der frühere Verfügungsfonds.

Beteiligungsstrukturen. Es gibt vor allem zwei Gründe, weswegen es von Bedeutung sein kann, dass Beteiligungsgremien aus der Zeit der Quartiersentwicklungsplanung, insbesondere die Stadteilleiter, auch danach noch fortbestehen. Erstens können die Beteiligungsstrukturen weiterhin eine wichtige Funktion als Anlaufstelle für Bürgeranliegen und als politische Artikulationsmöglichkeit für spezifisch quartierbezogene Anliegen erfüllen. Ein Merkmal von benachteiligten Sozialräumen ist gerade, dass sie auf politischer Ebene weniger repräsentiert und präsent sind, und dieses Defizit sollte auch dauerhaft überwunden werden. Zweitens ist es für die Verwaltung von Vorteil, auch in Zukunft vor Ort Ansprechpartner zu haben, wenn neue Planungen im Quartier anstehen und dafür Beteiligung gebraucht wird.

Die vorhandenen Beteiligungsstrukturen sind nicht grundsätzlich und nicht in allen Quartieren erhaltenswert. In einigen Quartieren ist die personelle Decke der für solche Gremien rekrutierbaren

Bewohner sehr dünn und die Beiräte sind bereits heute stark abhängig von der Tätigkeit der Quartiersentwickler; dort sind die Beteiligungsstrukturen kaum überlebensfähig und dort sollte auch die Beteiligungsbereitschaft der wenigen ehrenamtlich Aktiven nicht überstrapaziert werden. In anderen Fällen sind die Programmgebiete so eng zugeschnitten, dass sie außerhalb der Quartiersentwicklungsprozesse keinen politisch repräsentationsbedürftigen Raum bilden; dort kann die Vertretung der Quartiersinteressen auch in bereits existierenden Beteiligungsgremien auf einer anderen Stadtebene wahrgenommen werden.

Wenn aber einige Voraussetzungen gegeben sind, macht es Sinn, die einmal aufgebauten Beteiligungsstrukturen trotz des Verlusts ihrer Beiratsfunktion für eine laufende Quartiersentwicklung aufrecht zu erhalten. Wichtig ist, dass die Ressourcen an ehrenamtlich Aktiven im Quartier groß genug sind, dass die persönlichen Netzwerke und die Selbstorganisationsfähigkeit ausreichend ausgeprägt sind, um die Arbeit fortzusetzen. Ein weiterbestehender Stadtteilbeirat muss eigenständige Beziehungen zu Politik und Verwaltung aufgebaut haben, es muss gesichert sein, dass er insbesondere von Bezirksversammlung und Ortsausschuss weiterhin als legitimierte Vertretung des Quartiers ernst genommen wird. Die Beteiligungsgremien müssten ihre Rolle nach der Quartiersentwicklung neu definieren; Aufgaben könnten beispielsweise sein: Anlaufstelle für Initiativen von Bürgern, weitere Beobachtung der bereits durchgeführten Projekte, Diskussion aktueller Planungen im Quartier, Herausgabe einer Stadtteilzeitung, Organisation themenbezogener Veranstaltungen, Anmeldung von quartiersspezifischen Bedarfen. Dass weiterhin ein Verfügungsfonds existiert, der den Beteiligungsstrukturen einen inhaltlichen Kern geben würde, ist vielleicht nicht zwingend notwendig, aber es wäre sehr hilfreich; etwas zu entscheiden zu haben, wäre ein wichtiges Motiv für die Beibehaltung von Beiräten wie für die individuelle Entscheidung zur aktiven Teilnahme. In jedem Fall wird auch hier eine lokale Trägerorganisation gebraucht, unter dessen Dach sich das Beteiligungsgremium ansiedeln kann und wo ein hauptamtlicher Mitarbeiter bei den geschäftsführenden Tätigkeiten Unterstützung leisten kann.

Mögliche Trägerinstitutionen

Für die nach Ende der Quartiersentwicklung verbleibenden Aufgaben wird einerseits immer wieder eine Person für nötig gehalten, die eine Art nachsorgendes Coaching in Bezug auf die Ehrenamtlichen betreiben müsste, als Motor, Koordinator, neutraler Begleiter oder nur einfach Ansprechpartner; um diese Funktion für ein Quartier auszuüben, ist nicht unbedingt eine Vollzeit-Tätigkeit erforderlich. Andererseits wird immer wieder die Notwendigkeit einer quartiersbezogen und gemeinwesenorientiert arbeitenden Trägerorganisation betont, in deren Rahmen die ehrenamtlichen Aktivitäten stattfinden können, wo die Stelle für deren professionelle Betreuung angesiedelt wäre und/oder die entsprechenden Finanzmittel dafür verwaltet werden. Welche Institutionen kommen dafür in Frage?

Netzwerke professioneller Akteure. Grundsätzlich ist es wünschenswert, dass lokal ansässige Institutionen nach dem Ende der Quartiersentwicklung mehr Verantwortung übernehmen und zusätzliche Aktivitäten entfalten. Das können vorhandene Netzwerke sein, etwa die Stadtteilkonferenzen der sozialen Einrichtungen im Gebiet, wenn sie ihr Tätigkeitsspektrum ausweiten würden, oder die Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen, die sich nachsorgenden Aufgaben widmen würden. Es können auch neue Kooperationen sein, etwa Teams von Vertretern verschiedener Einrichtungen und Initiativen aus dem Quartier oder Beiräte aus lokalen Persönlichkeiten, die die weitere Arbeit von Projekten begleitend absichern. Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob die professionellen Organisationen und Akteure vor Ort diese Rolle dauerhaft annehmen können und wollen, da auch deren Kapazitäten begrenzt sind und viele sich auf ihre Kernaufgaben zurückziehen.

Einzelne lokale Institutionen. Eine vorhandene Organisation springt nach dem Weggang der Quartiersentwickler ein und nimmt alleine die Rolle an, sich weiterhin um die Förderung des Stadtteillebens zu kümmern. Sie übernimmt die Trägerschaft für bestimmte Räume bzw. Projekte, die mit ehrenamtlichen Aktivitäten verbunden sind. Entweder verfügt sie über hauptamtliche Mitarbeiter, die eine betreuende Funktion nebenbei ausüben können, oder sie schafft dafür sogar

eine eigene Stelle. Dabei kann es sich um einen bereits existierenden gemeinnützigen Bürgerverein, eine Kirchengemeinde, ein Wohnungsunternehmen, eine soziale Einrichtung oder eine andere lokale Organisation handeln. Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass man damit einen stabilen, vor Ort verankerten und engagierten Träger gefunden hat, der eventuell sogar eigene Ressourcen einbringen kann. Der Nachteil ist, dass solche Institutionen nicht völlig neutral sind, sondern auch Eigeninteressen haben, auf ihre traditionelle Art mit den Quartiersbewohnern arbeiten und vielleicht nur bestimmte Gruppen ansprechen. Idealer wäre eine unabhängige Organisation.

Gründung einer Stadtteilorganisation. In einigen Programmgebieten gibt es erste Überlegungen, für die Zeit danach eine neue Organisationsform zu finden, die als Träger für Selbsthilfeprojekte fungieren, ein Forum für Interessensartikulation bieten, nachsorgendes Coaching betreiben und über ein eigenes Budget verfügen kann. In der Diskussion sind etwa Begriffe wie Bürgerverein, Stadtteilgenossenschaft, Stiftung oder Stadtteilentwicklungsgesellschaft. Dahinter verbergen sich verschiedene denkbare Modelle von gemeinnützig bis kommerziell wirtschaftend, je nachdem, auf welche Weise die Eigenmittel aufgebracht werden sollen. Unterschiedliche Vorstellungen gibt es auch darüber, inwieweit über die aktiven Bürger hinaus auch die Wohnungsunternehmen, private Firmen, soziale Einrichtungen und andere lokale Institutionen mit eingebunden werden sollen. Voraussetzung für eine solche Organisation ist in jedem Fall, dass sie einen neutralen Charakter wahrt und im Quartier konsensfähig ist. Es handelt sich um sehr anspruchsvolle Ideen zur Fortsetzung der Arbeit, die wohl nur in Quartieren umsetzbar sein werden, die einen hohen Organisationsgrad in der Bewohnerschaft und starke lokale Netzwerke aufweisen.

Bezirk. Der Bezirk kümmert sich um fortbestehende Aufgaben in denjenigen Quartieren bzw. in denjenigen Bereichen, in denen lokale Akteure alleine dazu nicht in der Lage sind. Der Bezirk tritt bei Projekten und Beteiligungsstrukturen allerdings nicht als Träger im engeren Sinn auf, sondern nimmt eher eine Rolle als kontinuierlicher

Anreger und Unterstützer von Aktivitäten vor Ort ein. Denkbar ist eine begrenzte finanzielle Förderung von Selbsthilfeinitiativen und/oder eine dem Bezirksbeauftragten für Stadtteilentwicklung zugeordnete Stelle für die Betreuung ehrenamtlichen Engagements, die mehrere Quartiere gleichzeitig abdecken kann.

Finanzierungsmöglichkeiten

Aus welchen Quellen könnten die verbleibenden Aufgaben nach der Entlassung eines Quartiers aus dem Stadtteilentwicklungsprogramm finanziert werden?

Für *öffentliche Mittel* stellt sich ein Bedarf in drei Bereichen: Verfügungsfonds, Grundbudgets und Gemeinwesenarbeit.

Verfügungsfonds. Die Position, dass ein Verfügungsfonds für die Quartiere auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Programm noch sehr sinnvoll sei, wird von verschiedenen Seiten vertreten. Dafür werden vor allem zwei Gründe angeführt. Erstens besteht nach wie vor eine Nachfrage für die zahlreichen kleinen Maßnahmen und Wünsche der Bewohner, die einer lebendigen Stadteilkultur förderlich sind. Der Verfügungsfonds ist in diesem Sinne ein hervorragendes Instrument, um immer wieder Engagement im Quartier anzuregen. Zweitens würde der Verfügungsfonds den Beteiligungsstrukturen, die noch aufrechterhalten werden können, Verantwortung und Entscheidungskompetenz übertragen und so zu ihrer Verstetigung beitragen.

Für die Form, in der ein Verfügungsfonds fortgesetzt werden könnte, gibt es zwei alternative Vorschläge. Die eine Variante sieht eine quartiersbezogene Verlängerung vor. Der Zeitraum wäre befristet, die Höhe könnte reduziert oder auch von Jahr zu Jahr abnehmend sein. Eine andere Variante spricht von der Einrichtung eines dauerhaften, zentralen Verfügungsfonds' auf Landes- oder Bezirksebene, an den Akteure aus alten, neuen und vielleicht auch aus zukünftigen Programmgebieten Anträge für kleine Maßnahmen nach Bedarf und in Konkurrenz zueinander stellen können.

Grundbudgets. Was mit dem Verfügungsfonds nicht zu lösen ist, ist die Finanzierung derjenigen

Aufgaben, die weiterhin Betriebsmittel, Stellen und Honorare erfordern. Gerade Quartiere, in denen mit vielen ehrenamtlichen Aktivitäten Veranstaltungsorte, Projekte und Beteiligungsforen weiter betrieben werden, benötigen zumindest für die ersten Jahre des Übergangs eine gesicherte Grundfinanzierung. Das sind Ausgaben, die eventuell aus dem Topf der Sonderförderung bestritten werden müssten. Damit dies kostenneutral und nicht zu Lasten später aufgenommener Gebiete geschieht, könnte ein kleiner Prozentsatz der Sonderförderung bereits während der Laufzeit dafür zurückgestellt werden.

Gemeinwesenarbeit. Die Funktion eines Betreuers und Ansprechpartners für ehrenamtliche Tätigkeiten im Quartier, gleichsam als Ersatz für die fehlenden Quartiersentwickler, lässt sich aus öffentlichen Mitteln finanzieren, wenn sie von einem Mitarbeiter auf Verwaltungsseite wahrgenommen wird. Aufgaben und Zeitbedarf für diese langfristige Gemeinwesenarbeit, die dann am besten auf Bezirksebene anzusiedeln ist, werden von Gebiet zu Gebiet verschieden sein.

Private Mittel. Wenn lokale Institutionen einzeln oder in Kooperation die Trägerschaft für bestimmte nachsorgende Aufgaben übernehmen, dann stellen sie in der Regel dafür auch eigene personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Diese wichtige Unterstützung der weiteren Entwicklung des Quartiers von privatwirtschaftlicher oder gemeinnütziger Seite bleibt allerdings immer angebunden an die betreffende Organisation. Außerdem ist es durchaus legitim, wenn sich solche Institutionen nach einigen Jahren aus dieser Verantwortung wieder zurückziehen wollen.

Unabhängiger Quartiersfonds. Eine echte Alternative zu den bisher beschriebenen Finanzierungsmöglichkeiten wäre die Bildung eines unabhängigen Stadtteilstiftungs, den Einzelpersonen und lokale Institutionen (Wohnungsunternehmen, Gewerbebetriebe, Einzelhandel, soziale und kulturelle Einrichtungen, Kirchen, Sportvereine etc.) gemeinsam aufbringen. Dies kann einerseits durch aktive Mitglieder in Form von Beiträgen, Flächen, Räumen oder anderen Ressourcen geschehen, andererseits über Sponsoren und Spenden durch gezieltes Fundraising. In anderen Modellen sollen Eigenmittel auch aus kommerzieller Tätigkeit erwirtschaftet werden. Ein weite-

rer Vorschlag sieht einen "Akquisitionsfonds 50/50" vor, einen vor Ort zu bewirtschaftenden Fonds, der je zur Hälfte aus Eigenmitteln aus dem Quartier und öffentlichen Mittel gebildet werden könnte. In jedem Fall setzen diese Ideen eine Rechtsform, d.h. eine eigenständige Stadtteil- oder Bürgerorganisation voraus, in der die eingesetzten Mittel neutral und transparent verwaltet werden.

Die Stärke dieses Ansatzes besteht darin, dass ein beträchtlicher Teil der erforderlichen Mittel für kleine Maßnahmen, ehrenamtlich getragene Projekte und Beteiligungsstrukturen aus endogenen Quellen des Quartiers mobilisiert werden kann. In vielen benachteiligten Quartieren gibt es vielleicht nicht genügend lokale Akteure, die bereit und in der Lage sind, dazu beizutragen. Insbesondere die privatwirtschaftliche Komponente ist in den monostrukturierten Gebieten oft wenig vertreten. Wo jedoch solche Potenziale vorhanden sind und von starken Selbstorganisationskräften genutzt werden können, handelt es sich um ausgezeichnete Lösungen.

Empfehlungen

Vor dem Ende der Laufzeit

In der zweiten Hälfte der Quartiersentwicklung beginnt die Organisation des Ausstiegs. Die Vorbereitung eines gelungenen Übergangs ist für die Quartiersentwickler einer der Schwerpunkte ihrer Tätigkeit in den letzten Jahren. Handlungsbedarf:

- Die Quartiersentwickler fangen damit an, sich aus ihrer Schlüsselrolle im Quartier langsam wieder zurückzuziehen und Verantwortung an lokale Akteure zu übertragen. Sie konzentrieren sich darauf, dauerhafte, eigenständige Strukturen aufzubauen, sowohl hinsichtlich der Netzwerke der professionellen Einrichtungen wie hinsichtlich der Selbstorganisation der aktiven Bürger. Ein besonderer Augenmerk liegt auf der Suche nach geeigneten Trägerinstitutionen und auf der Erschließung unabhängiger Finanzierungsquellen.
- Fortbildungsangebote für die in Beteiligungsgremien und Selbsthilfe-Projekten engagierten Bürger: Qualifizierung für ehrenamtliche Tätigkeiten (z.B. Moderationstraining).

- Veranstaltung von Bilanzkonferenzen, Runden Tischen, Workshops o.ä. mit Bewohnern und professionellen Akteuren zur Frage der Zukunft des Quartiers und der verbleibenden Aufgaben nach dem Ausscheiden aus dem Stadtteilentwicklungsprogramm.
- Die Quartiersentwickler legen gegen Ende ein Konzept für den Übergang vor, eine quartiersspezifische Strategie für die folgenden Jahre, die Vorhaben, erhaltenswerte Strukturen, Trägerformen, Akteure und Finanzierungsbedarfe benennt. Auf der Grundlage dieses Konzepts verhandeln programmsteuernde Behörde, Bezirksbeauftragte und lokale Akteure über eine Vereinbarung zur Sicherung weiterer Aktivitäten im Quartier (vgl. unten).
- Das Ende der Laufzeit der Quartiersentwicklung wird feierlich begangen. Es gibt öffentlichkeitswirksame Abschlussveranstaltungen, auf denen die erreichten Erfolge noch einmal ins Bewusstsein gerufen und Perspektiven für die Zukunft aufgezeigt werden.

Nach dem Ende der Laufzeit

Es muss Klarheit für alle am Programm Beteiligten herrschen: Es gibt keine Option auf Verlängerung der Laufzeit in einem Quartier, der am Anfang definierte Endtermin ist fest. Aber:

- Es gibt auf Grundlage eines Zukunftskonzepts für jedes ausscheidende Programmgebiet eine Vereinbarung zwischen programmsteuernder Behörde, Bezirksbeauftragten und lokalen Akteuren darüber, welche weiteren Schritte im Sinne der Quartiersentwicklung geplant sind, wer dabei welche Aufgaben übernimmt und wie die Kosten dafür zu bestreiten sind. Die Quartiere sind in diesem Sinne als Modellgebiete zu sehen, in denen neue Formen der formellen und informellen Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Verwaltung praktiziert werden.
- Die programmsteuernde Behörde erkennt ihre Verantwortung für die Verstetigung der Ergebnisse von Quartiersentwicklungsplanungen an. Sie stellt dafür in begrenztem Umfang finanzielle Übergangshilfen zur Verfügung, die im Rahmen der vorhandenen Mittel für solche Zwecke reserviert werden. Das betrifft zwei Bereiche:

Es ist darüber nachzudenken, wie das Konzept des 'Verfügungsfonds' in Zukunft fortentwickelt werden kann. Er hat sich als Instrument erwiesen, mit dem bei Einsatz bescheidener Mittel erhebliche Wirkungen auf das Stadtteilleben und die Aktivierung der Quartierbevölkerung zu erzielen sind. Diese Idee hat auch unabhängig von der Zeitspanne, in der eine konzentrierte Quartierentwicklung stattfindet, einen eigenen Sinn. Eine längere Dauer bzw. die feste Einrichtung eines Verfügungsfonds wäre ein deutliches Signal an die Bürger, dass Engagement in den benachteiligten Quartieren auch weiterhin erwünscht ist und unterstützt wird.

Über den Verfügungsfonds hinaus besteht in den ersten Jahren ein Bedarf für Grundbudgets, mit denen Selbsthilfe-Projekte fortgeführt werden können. Diese Unterstützung wäre befristet und würde sich auf ein konkretes Konzept mit der Perspektive selbsttragender Strukturen beziehen. Damit könnten Quartiere mit schwachen Selbstorganisationsstrukturen gestützt werden bzw. die Bemühungen starker Selbstorganisationskräfte in anderen Quartieren belohnt werden, eigenständige Stadtteilorganisationen und unabhängige Quartiersfonds aufzubauen.

Es handelt sich grundsätzlich nicht um große Summen. Sie sind in Relation zu dem Schaden für die Gebiete zu sehen, wenn aufgebaute Strukturen wieder zusammenbrechen würden. Mit wenigen Mitteln kann die Nachhaltigkeit der in der Quartiersentwicklung getätigten Ausgaben gesichert werden.

- Die Bezirke erkennen ihre Rolle an, den aus dem Programm entlassenen Gebieten dauerhaft Aufmerksamkeit zu schenken und auf die Erhaltung der erzielten Qualitäten zu achten. Die Bezirksbeauftragten für Stadtteilentwicklung sind gleichsam für den langen Atem zuständig. Sie beobachten die weitere Entwicklung im Quartier, halten den Kontakt zu den Netzwerken und Akteuren vor Ort aufrecht, versuchen durch Veranstaltungen, Runde Tische o.ä. immer wieder neue Impulse ins Quartier zu bringen und stellen bei Bedarf einen Gemeinwesenarbeiter zur Betreuung von Selbsthilfeaktivitäten.

▫ Die bisherigen Quartiersentwickler, d.h. die Personen wie die beauftragten Büros, bleiben als Akteure beim Übergangskonzept außen vor. Sie scheiden definitiv aus. Dieses Prinzip sollte unabhängig davon gelten, wie sie ihre Aufgaben gemeistert haben. Dafür sprechen zwei gute Gründe. Erstens kann damit erst gar nicht der Verdacht aufkommen, dass sich Eigeninteressen und nüchterne Analyse des Nachsorge-Bedarfs vermischen. Zweitens ist ein personeller Wechsel bei den zentralen Akteuren in jedem Fall sinnvoll, sieben Jahre sind für beide Seiten genug, gerade auch dann, wenn es toll gelaufen ist.

Quartiersentwickler

Das Einsetzen von Quartiersentwicklern vor Ort ist im Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramm als fester Verfahrensbestandteil für die gesamte Laufzeit des Prozesses festgeschrieben. Die Aufträge für die Erfüllung dieser Aufgabe werden in der Regel ausgeschrieben und von den Bezirken an externe Organisationen vergeben. In den acht Quartieren ist in einem Fall eine Mitarbeiterin des Bezirks tätig, in den anderen Fällen sind es Planungsbüros, Stadtentwicklungsgesellschaften, gemeinnützige Institutionen oder andere Träger. In drei Quartieren wird die Funktion von einer Person alleine ausgeübt, in den anderen Programmgebieten sind es zwei Personen oder es werden nach Bedarf weitere Mitarbeiter der beauftragten Organisationen beteiligt.

Tätigkeiten und Qualifikationen

Tätigkeitsbereiche

Es lassen sich vier Bereiche unterscheiden, auf die sich die Tätigkeit der Quartiersentwickler hauptsächlich bezieht:

Projekte. Aufgreifen von Projektideen aus dem Quartier, Konkretisierung dieser Ideen, Konzeption eigener Projektideen, Abstimmung mit den Behörden, Zusammenarbeit mit den Trägern, Hilfe bei der Mittelakquisition, Begleitung und Unterstützung der Projekte während der Umsetzung, Beobachtung und Weiterentwicklung realisierter Projekte. Projektentwicklung im engeren Sinne, d.h. Erstellung von Planentwürfen, Organisation der Umsetzung bzw. Übernahme der Trägerschaft, spielte bisher nur in wenigen Fällen eine Rolle.

Bürger. Organisation der vorgesehenen Beteiligungsverfahren: Geschäftsführung für den Beirat, Verwaltung des Verfügungsfonds, Veranstaltung von Bürgerversammlungen, Werkstätten etc., bei einem Teil der Projekte Durchführung der Planungsbeteiligung. Kontinuierliche Aktivierung der Quartiersbevölkerung: Ansprechpartner für die Bewohner, Beratung, Publikumsverkehr im

Stadtteilbüro, Aktive anstoßen, motivieren, bei der Stange halten, Kontakte pflegen. Öffentlichkeitsarbeit: Herausgabe der Stadtteilzeitung, Pressearbeit, Entwurf einer Imagekampagne o.ä.

Netzwerke. Mitarbeit in vorhandenen Netzwerken: Teilnahme an Arbeitskreisen, Gremien oder Veranstaltungen professioneller Akteure. Vernetzung von Personen und Institutionen: Kontakte herstellen, Informationen weitergeben, lokale Partnerschaften anregen. Schaffung von neuen Netzwerken: Organisation und Koordination von Runden Tischen, Konferenzen, Veranstaltungen oder Arbeitsgruppen.

Verwaltung und Politik. Verpflichtende Aufgaben im Rahmen des Programms: Erstellung des Quartiersentwicklungskonzepts, Schreiben von Jahresberichten, Mitwirkung an der Evaluierung. Kooperation mit dem Auftraggeber: Vereinbarung von Arbeitsschwerpunkten, Absprache der Mittelanmeldung, Teilnahme an Koordinationsgremien auf Bezirksebene, Informationsvermittlung für die Politik.

Die Gewichte dieser vier Tätigkeitsbereiche unterscheiden sich in den Programmgebieten und sie können sich auch im Laufe des Prozesses verschieben. Aus einigen Quartieren wird berichtet, dass die Projektentwicklung im weitesten Sinne bisher nur einen verhältnismäßig geringen Anteil ausgemacht hat. In anderen Quartieren, in denen sehr viele und darunter auch große, bauliche Maßnahmen möglich sind, fließt dagegen ein Gutteil der Arbeit der Quartiersentwickler in die eher als Managementtätigkeit zu bezeichnende Projektentwicklung, was durchaus auf Kosten der weichen Aktivitäten gehen kann. Die Bürgeraktivierung, bei der es sich um eine Art Gemeinwesenarbeit handelt, ist derjenige Bereich, der potenziell besonders zeitintensiv und personalintensiv ist, weil er Präsenz, lange persönliche Gespräche und ständige Ansprechbarkeit erfordert. Es ist zugleich derjenige Tätigkeitsbereich, der dann vernachlässigt zu werden droht, wenn sich konkrete, termingebundene Aufgaben im Kontext der Projekte in den Vordergrund schieben.

Qualifikationen

Die in den acht Programmgebieten tätigen Quartiersentwickler kommen, bezogen auf ihre Berufsausbildung, ziemlich genau zur Hälfte aus der Sozialpädagogik/Sozialwissenschaft, zur anderen Hälfte aus der Planung/Architektur. Manchmal gibt es ein Team aus unterschiedlich qualifizierten Bearbeitern. Obwohl das Stadtteilentwicklungsprogramm aus der Tradition der Sanierung gewachsen ist und noch heute der Bauverwaltung zugeordnet ist, ist die Arbeit von Sozialpädagogen auf diesem Feld der Stadterneuerung inzwischen üblich und anerkannt. Dass beide Qualifikationsrichtungen ein gleich große Rolle spielen, spiegelt sehr gut den für die Quartiersentwicklung typischen Querschnittscharakter aus planungs- und sozialpolitischen Aufgabenstellungen wider. Die Quartiersentwickler müssen für beides offen sein, denn es vermischt sich in der Praxis und zwar bis hinein ins einzelne Projekt.

Die Befürchtung, dass es je nach Fachgebiet und Selbstverständnis der Bearbeiter zu Einseitigkeiten in den Tätigkeitsschwerpunkten und etwa in der Projektauswahl kommt, kann zumindest aus dem Überblick dieser Untersuchung, die nicht vertiefend eine Quartiersentwicklung im Verlauf verfolgt hat, nicht bestätigt werden. Es mag eine unterschiedliche Aufmerksamkeit für spezielle Themen geben und bestimmte Projekte mögen eine Herzensangelegenheit sein, aber dass sich das in signifikant unterschiedlichen Gesamtergebnissen niedergeschlagen hat, ist so eindeutig nicht zu erkennen. Es gibt sogar zwei direkte Gegenbeispiele, wo in einem Quartier trotz des Planungsberufs die sozialen, weiche Strukturen betreffenden Maßnahmen klar im Vordergrund stehen und wo in einem anderen Fall die Herkunft aus einem Sozialberuf nicht daran gehindert hat, mehrere große bauliche Projekte zu forcieren. Daran zeigt sich, dass der Faktor Quartier offensichtlich dominanter ist als der Faktor Fachqualifikation: es sind die spezifischen Bedarfe und Möglichkeiten des jeweiligen Gebiets, die der Arbeit der Quartiersentwickler in erster Linie den Stempel aufdrücken.

Hinzu kommt, dass zwar Know-how in Planung und/oder in Gemeinwesenarbeit sehr nützlich ist, aber für diese Art von Tätigkeit mindestens genauso wichtig die überfachlichen Qualifikationen

sind: Kommunikationsfähigkeit ("vom Senator bis zum Sozialhilfeempfänger"), Kenntnis von Verwaltungsstrukturen und Verwaltungshandeln, Leitungskompetenz, Fähigkeit zum Prozessmanagement, Projekterfahrung, analytische und konzeptionelle Kompetenzen, Fähigkeit zum strategischen Denken, Erfahrung in Beteiligungsverfahren und Mediation, interdisziplinäres, breites Wissen und – ganz grundsätzlich – Berufs- und Lebenserfahrung. Der Erfolg von Prozessen wie der Quartiersentwicklung ist sehr viel personenabhängiger als bei anderen Planungsverfahren. Für die Schlüsselstellung der Quartiersentwickler wird eine Persönlichkeit benötigt mit einer höchst individuellen Kombination aus fachlichen Qualifikationen, überfachlichen Kompetenzen und menschlichen Qualitäten.

Rollen im Prozess

Motor

Die Quartiersentwickler können sich nicht darauf beschränken, Vorhandenes aufzugreifen, mitzumachen, was sowieso schon läuft, oder zu warten, bis etwas von anderen kommt. Ihre Aufgabe ist es, etwas im Quartier in Bewegung zu setzen und dafür die richtigen Kooperationspartner zu gewinnen. Ihnen fällt die aktive Rolle zu, den Prozess zu steuern und Neues in ihn einzubringen. Das kommt in den Formulierungen zum Ausdruck, mit denen sie selbst oder mit denen andere ihre Arbeit beschreiben: anschieben, motivieren, anregen, sich kümmern, fokussieren, anleiern, Druck machen, am Ball bleiben. Sie sind der Knotenpunkt von Aktivitäten im Quartier während der gesamten Laufzeit des Programms. Sie sind die "Spinne im Netz", denn sie verfügen nach ein, zwei Jahren über die meisten Kontakte und die besten Informationen. Sie sind folglich der Motor der Quartiersentwicklung.

Diese Rolle ist jedoch nicht ohne Ambivalenz. Wenn die Quartierentwickler den aktiven Part übernehmen, entsteht daraus immer die Gefahr, dass bald alles an ihnen hängt und sie unentbehrlich im Quartier werden. Die Frage der Verstetigung des Entwicklungsprozesses stellt sich hier so, dass eines Tages eine zentrale Figur aus dem Spiel genommen wird und danach keine große

Lücke zurückbleiben darf. Die Quartiersentwickler kommen nicht umhin, zunächst vieles an sich zu ziehen, aber sie müssen es dann auch wieder abgeben, sich zurückziehen, selbsttragende Strukturen aufbauen. Die Kunst besteht darin, in dem Maße, in dem man die Rolle als treibende Kraft ausgefüllt hat, sich – zeitlich versetzt – wieder überflüssig zu machen.

Moderatoren

Die Quartiersentwickler sind in der klassischen Rolle eines intermediären Akteurs. Auf der einen Seite werden sie im Auftrag des Bezirks tätig, auf der anderen Seite kooperieren sie eng mit den Akteuren vor Ort. Einerseits sollen sie die Anliegen des Quartiers nach außen transportieren, damit sie von Verwaltung und Politik wahrgenommen werden, andererseits sollen sie von außen Positionen und Anregungen ins Quartier hinein bringen, damit ein Veränderungsprozess in Gang kommt. Sie müssen ihre Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung wie gegenüber den lokalen Akteuren wahren, sie dürfen sich weder als Vollzugsorgan des Bezirks noch als Sprachrohr der Bewohner verstehen. Die Neutralität der Quartiersentwickler ist dabei keine Frage der persönlichen Einstellung, sondern eine Voraussetzung für ihre Arbeit. Nur ihre Unparteilichkeit erlaubt ihnen die Einmischung "im Interesse des Gebiets". Nur wenn sie in ihrer Funktion als Moderatoren zwischen unterschiedlichen Sphären, Interessen und Meinungen von allen Seiten anerkannt werden, können sie ihre Aufgabe erfüllen, den Prozess aktiv voranzutreiben. Denn das Programm funktioniert nicht bei konflikthafter Auseinandersetzung, die Quartiersentwicklung lebt davon, dass alle Beteiligten über den gesamten Zeitraum an einem Strang ziehen.

Die Rolle als Moderatoren bedeutet für die Quartiersentwickler allerdings, das Spannungsverhältnis, das darin steckt, auszuhalten. Es ist ein Spannungsverhältnis in der Beziehung gegenüber ihren Auftraggebern. Denn es besteht natürlich eine gewisse Abhängigkeit, es existieren Verpflichtungen und Erwartungen. Distanz zu wahren ist aber notwendig, denn es kann nicht ihre Aufgabe sein, den Interessen aus der Verwaltung nur vor Ort Akzeptanz zu beschaffen. Und es ist ein Spannungsverhältnis in der Beziehung ge-

genüber den lokalen Akteuren. Denn aus der engen Zusammenarbeit entstehen zwangsläufig auch soziale Bindungen, Loyalitäten und Erwartungen. Distanz zu wahren ist aber auch hier notwendig, denn es kann nicht ihre Aufgabe sein, alle Wünsche aus dem Quartier zu erfüllen, sie sind weder Anwaltsplaner noch Sozialarbeiter. Immer auf dieser Position im Spannungsverhältnis zu bleiben, heißt zu versuchen, in den Kooperationsbeziehungen mit Verwaltungsmitarbeitern wie mit den Aktiven im Stadtteil Vertrauen aufzubauen, jedoch ohne Vertraulichkeit.

Fachleute

Mit der Beauftragung externer Fachleute als Quartiersentwickler sollte auch zusätzliche Professionalität in den Prozess eingebracht werden. Zur Rolle des Motors und des Moderators kommt also noch die des Experten von außen. Die Beratung gilt sowohl der Verwaltung, beispielweise mit dem Quartiersentwicklungskonzept, als auch den Akteuren vor Ort, etwa hinsichtlich der Projektideen. Es wird von den Quartiersentwicklern erwartet, dass sie mit ihrer fachlichen Kompetenz inhaltliche Entscheidungen fällen. So sollen sie ein strategisches Vorgehen entwickeln und den Prozess entsprechend gezielt steuern. Sie haben die Aufgabe, die Ideen aus dem Quartier zusammenzuführen, zu strukturieren, aber eben auch Position zu beziehen und eine qualifizierte Auswahl zu treffen. Und es gehört schließlich dazu, mit eigenen Projektvorschlägen einen Beitrag zur Quartiersentwicklung zu leisten.

Diese Rolle anzunehmen bedeutet aber auch, mit der Ambivalenz dieser einflussreichen Stellung umzugehen. Auf der einen Seite ist es durchaus wünschenswert, dass in jeder Quartiersentwicklungsplanung die Handschrift der Quartiersentwickler erkennbar bleibt. Es ist produktiv, wenn sie klare Prioritäten setzen, eine eigene Linie durchhalten und in diesem Rahmen auch ihre Fachthemen verfolgen. Auf der anderen Seite darf ihre Profilierung als Fachleute nicht in Gefahr geraten, zur Selbstverwirklichung in Spezialistenfragen, zur Durchsetzung eigener Ideen, zu fachgebietsbedingten Einseitigkeiten bei der Projektauswahl, zur bevorzugten Bearbeitung bestimmter Projekte oder zur Vermischung mit Interessen der eigenen Trägerorganisation zu führen. Die

Quartiersentwickler sind sich der Verantwortung bewusst, diese manchmal nicht eindeutig definierbare Grenze zu beachten.

Empfehlungen

- Das vom Stadtteilentwicklungsprogramm verbindlich festgelegte Einsetzen von Quartiersentwicklern in den Programmgebieten hat sich bewährt. Es hat sich als unverzichtbar erwiesen, dass es eine koordinierende Instanz gibt, die während der gesamten Dauer des Prozesses die Präsenz vor Ort garantiert, die Breite der Handlungsfelder integriert, alle, die Beiträge leisten können, aktiviert, die Beteiligungsprozesse sicherstellt und die komplexe Konstellation aus Zuständigkeiten, Akteuren und Gremien zusammenhält. Ohne eine gesonderte Organisationsform und personelle Kapazitäten für diese Managementaufgaben sind die vom Programm angestrebten Effekte der Quartiersentwicklung, insbesondere hinsichtlich der Veränderung der weichen Strukturen und der Nachhaltigkeit der durchgeführten Maßnahmen, nicht zu erzielen.
- Weiterhin beibehalten werden sollte ebenfalls das Prinzip, diese Funktion extern zu vergeben. Für die Verwaltung ermöglicht das, sich mit neuen Personen anderes Fachwissen und andere Erfahrungen heranzuholen, um diese Art der Aufgabe zu lösen. Außerdem kann das Programm vor Ort eine ganz andere Akzeptanz erreichen, wenn staatsferne Akteure als neutrale Mittler auftreten. Für das Quartier ist der fremde Blick von außen gerade dann notwendig, wenn die endogenen Potenziale durch neue Impulse mobilisiert werden sollen. Außerdem ist auch hier Distanz zu den Akteuren, also vorher keine Position im Quartier eingenommen zu haben, als Voraussetzung zu sehen, um nach allen Seiten kommunizieren zu können. Damit die beauftragten Quartiersentwickler ihre Rollen als Fachleute und Moderatoren erfüllen können, ist anzuerkennen, dass ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung ein wichtiger Wert ist und dass ihnen deshalb ausreichend Freiräume und Kompetenzen zugestanden werden müssen.
- In welchem Verhältnis zueinander die Tätigkeitsbereiche der Quartiersentwickler gewichtet sind, hängt stark vom spezifischen Handlungs-

bedarf im Stadtteil ab. Trotzdem können aufgrund der bisherigen Erfahrungen einige Hinweise gegeben werden, welche Aktivitäten zukünftig in allen Quartieren verstärkt Beachtung finden sollten. Eine bedeutendere Rolle sollte überall die Gemeinwesenarbeit einnehmen, die der alltäglichen wie der gezielten Aktivierung von Bürgern und der Betreuung ehrenamtlicher Strukturen dient, denn obwohl es sich um oft nur schwammig abgrenzbare Tätigkeiten handelt, betreffen sie die für das Programm zentralen weichen Strukturen im Quartier. Der relativ große Aufwand, der für diesen Bereich zu treiben ist, muss personell gesichert sein, damit er noch neben den anderen Pflichten zu leisten ist. Ein weiterer Bereich, der mehr Raum einnehmen sollte als bisher, ist die Öffentlichkeitsarbeit innerhalb wie außerhalb des Gebiets, worauf schon an anderen Stellen ausführlicher hingewiesen wurde. Was die auf Projekte bezogenen Tätigkeiten betrifft, wird auf die Projektauswahl ein größerer Wert zu legen sein. Die Phase des Prüfens und Filterns von Projektideen hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit, Qualität und konzeptionellen Verknüpfung sollte intensiver betrieben werden. Gefordert sind die Quartiersentwickler schließlich auch, sich in Zukunft stärker der Aufgabe anzunehmen, eigene Projektvorschläge zu entwickeln und in den Diskussionsprozess einzubringen.

- Die Quartiersentwickler bzw. die beauftragten Organisationen sollten im Rahmen der Quartiersentwicklungsplanung keine zusätzlichen Aufträge übernehmen und nicht als Träger von Projekten auftreten. So naheliegend es im Einzelfall sein mag und so sehr man sich davon Synergieeffekte versprechen mag, sein fachliches Know-how und seine Kompetenz als Träger auch noch anderweitig in die Quartiersentwicklung einbringen zu können, so sind die Rollen als professioneller Anbieter und als Quartiersentwickler aus Prinzip zu trennen. Damit soll die Gefahr vermieden werden, dass ungleich viel Engagement in die eigenen Projekte gesteckt wird, dass eine Konkurrenzsituation zu anderen lokal tätigen Anbietern entsteht oder dass die unabdingbare Neutralität als Quartiersentwickler in Frage gestellt wird, wenn Eigeninteressen ins Spiel kommen.

Programmsteuerung und -durchführung

Die Verlagerung der Durchführung des Hamburgischen Stadtteilentwicklungsprogramms auf die Bezirke, wie sie Ende 2002 in der neuen Globalrichtlinie festgelegt wurde, ist weitgehend unumstritten. Fast alle befragten Akteure, die an der Umsetzung des Programms beteiligt sind, begrüßen, dass damit den Bezirksbeauftragten mehr Verantwortung für die einzelnen Quartiersentwicklungen übertragen wurde. Zum Zeitpunkt dieser Untersuchung hatte sich die zukünftige Arbeitsteilung in der Praxis noch nicht ganz eingependelt. Die notwendigen Umstrukturierungen, um den neuen Aufgaben gerecht zu werden, waren noch nicht in allen Bezirken abgeschlossen. Auch die programmsteuernde Behörde musste noch ihre veränderte Rolle und ihre künftigen Arbeitsschwerpunkte neu abstecken.

Bezirksebene

Die Bezirksbeauftragten für die Stadtteilentwicklung sind einerseits für das operative Geschäft in Zusammenhang mit der Abwicklung der einzelnen Quartiersentwicklungspläne zuständig, andererseits stehen sie für die inhaltliche Kontinuität, mit der die Belange der sozial benachteiligten Gebiete in ihrem Bezirk behandelt werden.

Bereits bisher fielen die folgenden Tätigkeiten in ihren Aufgabenbereich:

- Auftraggeber für die Quartiersentwickler: Auftragsausschreibung, Auswahl, Definition und Abstimmung der Aufgaben, Vertragsabwicklung, Begleitung und Kontrolle
- Wegbereiter für die Quartiersentwickler gegenüber Bezirksämtern und Fachbehörden
- Betreuung der Behördenkoordination im Rahmen des Stadtteilentwicklungsprogramm-Arbeitskreises
- Beteiligung an der Projektentwicklung einzelner Maßnahmen
- Vor Ort: Informationsgeber im Stadtteilbeirat, Präsenz auf Quartiers-Veranstaltungen

- Informierung der Politik: Bezirksversammlung bzw. Ortsausschüsse.

Neu oder verstärkt werden sie jetzt folgende Aufgaben wahrnehmen müssen:

- Scharnierfunktion: Zusammenarbeit mit der programmsteuernden Behörde sichern
- Prüfung der Förderkriterien für die Projekte, Beantragung des Etats der Sonderförderung
- Verwaltung des Etats: Mittelabfluss an die Projekte, Kontrolle der Verwendungsnachweise
- Verantwortung für die Erarbeitung, Fortschreibung und behördliche Abstimmung der Quartiersentwicklungskonzepte
- Programmbezogene Koordination der Fachabteilungen auf Bezirksebene
- Abstimmung der Maßnahmen und Projekte mit den Fachbehörden
- Evaluation: Koordinierung und Unterstützung von Wirkungsanalysen auf Quartiersebene
- Monitoring auf Bezirksebene, Untersuchungen zur Vorauswahl neuer Programmgebiete
- Längerfristige Begleitung der aus dem Programm ausgeschiedenen Gebiete.

Empfehlungen

Mehr Arbeit und mehr Verantwortung erfordern eine Anpassung der internen Strukturen an die neue Rolle. Der Stadtteilentwicklung muss ein entsprechend größerer Stellenwert in den Bezirken eingeräumt werden. Ein Bedarf an Umorganisation besteht vor allem in drei Bereichen:

- Die Zuordnung von Bezirksbeauftragten zu einem sozialpolitischen oder planerischen Fachamt oder zu einem Ortsamt, wie es in einigen Bezirken der Fall ist, wird nicht mehr der gewachsenen Bedeutung des Programms auf Bezirksebene und den anstehenden Aufgaben gerecht. Da es sich bei der Stadtteilentwicklung um eine Querschnittsaufgabe handelt, ist die Ansiedlung

als Stabsstelle beim Bezirksamtsleiter angemessen. Die Bezirksbeauftragten benötigen eine mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattete Position, die einen direkten Zugang zur Bezirksamtsleitung institutionalisiert, die Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen erleichtert und eventuell Synergieeffekte durch die Zuständigkeit für weitere koordinierende Aufgaben ermöglicht.

- Die horizontale, ämterübergreifende Koordination auf Bezirksebene ist zu stärken. Die nur formale Abstimmung der einzelnen Projekte reicht nicht aus. Es kommt darauf an, die Fachabteilungen bezirksintern auf Schwerpunkte in den Quartieren zu konzentrieren und sensibel für das Stadtteilentwicklungsprogramm zu machen. Das muss nicht in Form der früheren STEP-Arbeitskreise geschehen. Auf Leitungsebene angesiedelte Koordinierungsgruppen, themenbezogene runde Tische oder andere Organisationsformen sind zu finden, die einen geeigneten Rahmen für einen kontinuierlichen fachlichen Austausch bilden.

- Die personellen Konsequenzen aus der neuen Globalrichtlinie und den damit verbundenen neuen und gestiegenen Anforderungen sind mit der bisherigen Übertragung von Stellen auf die Bezirke nur unzureichend gezogen worden. Die Personalausstattung für die Stadtteilentwicklung ist unabhängig von der bereits erfolgten Reduktion in der programmsteuernden Behörde verbesserungsbedürftig. Insbesondere die neue Verantwortung für die Verwaltung des Etats und die Abstimmung von Maßnahmen mit den Fachbehörden bindet zusätzliche Kapazitäten. Zukünftige Aufgaben wie das Monitoring und die Begleitung der aus dem Programm ausgeschiedenen Gebiete scheinen mit den bisherigen Ressourcen der Bezirksbeauftragten kaum zu bewältigen zu sein.

Programmsteuernde Behörde

Die in der Behörde für Bau und Verkehr für das Stadtteilentwicklungsprogramm zuständige Abteilung Stadterneuerung im Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung hat in Folge der neuen Globalrichtlinie Umstrukturierungen durchgeführt, die formal mit dem Abbau von Personal, inhaltlich mit dem Rückzug aus dem

Tagesgeschäft der Quartiersentwicklungen verbunden waren. Insbesondere die Tatsache, dass nun keine Mitarbeiter der Fachbehörde mehr die Arbeit in jedem Programmgebiet begleiten und an den Gremien auf Bezirksebene teilnehmen, drückt die Veränderung aus. Außerdem erfolgt die Ausschüttung der Sonderförderung nun nicht mehr projektweise, sondern jährlich bezirkweise. Die programmsteuernde Behörde muss unter diesen Bedingungen ihre zukünftigen Aufgaben neu definieren und kann dabei neue Akzente setzen.

Als Aufgaben verbleiben:

- Vorgeben des Geldrahmens, Gewährleistung des Mittelabflusses der Sonderförderung
- Aufnahme neuer Quartiere, Entwicklung von Auswahl- und Abgrenzungskriterien
- Horizontale Koordination und Einbindung der anderen Fachbehörden
- Fachliche Beratung für Bezirksbeauftragte und Quartiersentwickler
- Organisation von Erfahrungsaustausch und Fortbildung für die verschiedenen Akteure
- Programm-Evaluation, Beiträge zur Evaluation auf Quartiers- und Projekt-Ebene
- Vermittlung der Bedeutung des Programms in die Politik: Senat und Bürgerschaft
- Öffentlichkeitsarbeit
- Inhaltliche Weiterentwicklung des Programms

Empfehlungen

Die Empfehlungen beziehen sich nur auf diejenigen Bereiche, für die eine Verstärkung der Aktivitäten oder eine Erweiterung der Aufgaben vorgeschlagen wird.

- Trotz der Verlagerung der Prozesssteuerung auf die Bezirksebene, werden die Bezirke nicht in der Lage sein, die erforderliche Einbindung der Fachbehörden in die Quartiersentwicklungsplanungen alleine zu leisten. Das gilt bezogen auf bestimmte Projekte: in solchen Einzelfällen wird die programmsteuernde Behörde nach wie vor als Bündnispartner gebraucht, um konkrete Anliegen 'auf

Augenhöhe' zu vertreten und bei Konflikten zu vermitteln. Und das gilt bezogen auf das ganze Programm: um eine ausreichende Beteiligung der Fachbehörden an der Gestaltung und Finanzierung der Quartiersentwicklungen auf Dauer zu sichern, wird die programmsteuernde Behörde in Zukunft wieder eine aktivere Rolle für eine behördenübergreifende Koordinierung spielen müssen; dafür muss noch eine schlüssige Organisationsform gefunden werden.

- So sehr die neue Arbeitsteilung begrüßt wird, so wenig ist es wünschenswert, dass Kontakt und Austausch zwischen programmsteuernder Behörde auf der einen Seite, Bezirksbeauftragten und Quartiersentwicklern auf der anderen Seite daraufhin erlahmen. Bei den Bezirken besteht über die Abstimmung des finanziellen Rahmens hinaus ein Bedarf an Beratung in fachlichen Fragen und Verfahrensangelegenheiten in Zusammenhang mit der Durchführung des Programms; mit der Einführung regelmäßiger Besprechungstermine ist der Weg zu neuen eingespielten Formen der Kooperation bereits beschritten worden. Für die Quartiersentwickler sollte es einen festen Ansprechpartner in der programmsteuernden Behörde geben, der für Beratung in konkreten Fälle zuständig ist. Solche Hilfestellungen sollten weiterhin möglich sein, unbeschadet der Tatsache, dass die Projektverantwortlichkeit jetzt nicht mehr bei der programmsteuernden Behörde liegt.

- Eine Intensivierung des Erfahrungsaustausches zwischen den Akteuren verschiedener Quartiersentwicklungen wird von allen Seiten gewünscht und das kann nur auf der Landesebene organisiert werden. Diskussionen, Workshops, Tagungen etc. über vergleichbare Aufgaben, Probleme und Lösungen können zur Übernahme erfolgreicher Methoden und Ideen anregen, zur Kooperation bei Projekten führen oder zur Entwicklung gemeinsamer Strategien zu bestimmten Themen (z.B. die Frage der Verstetigung) beitragen. Das Sammeln und Auswerten dieser Erfahrungen kann in Fortbildungsveranstaltungen für Quartiersentwickler, Behördenmitarbeiter oder Bürgervertreter einfließen, die zur Vorbereitung auf neue Quartiersentwicklungsplanungen dienen.

- Verfahren für die quartiers- und die projektbezogenen Evaluierungen müssen nicht für jeden

Bezirk bzw. jedes Quartier neu entwickelt werden. Der Beitrag, den die programmsteuernde Behörde dazu liefern kann, besteht in der Vereinheitlichung geeigneter Indikatoren der Wirkungsanalyse, der Erstellung von Planungshilfen und der Vermittlung von Methoden an Quartiersentwickler und andere Akteure. Mit der gemeinsamen Diskussion darüber wurde bereits begonnen. Die Ergebnisse der Evaluationen lassen sich dann in den Erfahrungsaustausch rückkoppeln.

- Mehr Öffentlichkeitsarbeit ist nötig, um das Programm bei den Bürgern bekannter zu machen und die Probleme sozialräumlicher Polarisierungen auf der politischen Tagesordnung zu halten. Wenn die Ziele der Quartierentwicklungen verdeutlicht und ihre Erfolge präsentiert werden, stärkt das die Legitimation des Programms in der Öffentlichkeit. Informationsblätter, Broschüren, Artikel, Fachtagungen und Pressearbeit sind dabei gleichermaßen wichtig. Die Fortschreibung des Programms bietet einen aktuellen Anlass, das Thema wieder in die Diskussion zu bringen.

- Die inhaltliche Weiterentwicklung des Programms betrifft einerseits die Fortschreibung der Programmformulierung, andererseits die laufende Verbesserung der Praxis der Programmumsetzung. Hamburg war mit seiner Stadterneuerungspolitik und mit der Aufstellung des Programms ein Vorreiter im Bereich der Stadtteilentwicklung. Um diesem Anspruch weiter gerecht zu werden, muss die programmsteuernde Behörde vielfältige Initiativen ergreifen. Dazu drei Vorschläge:

Aktive Qualitätsförderung im Rahmen der laufenden Quartiersentwicklungen. Das kann heißen, Projektreihen zu initiieren, in denen Erfahrungen mit gleichartigen Projekten in verschiedenen Quartieren über mehrere Jahre hinweg ausgewertet werden können. Oder es kann bedeuten, einzelne Pilotprojekte für das gesamte Programm modellhaft zu entwickeln. Eine andere Möglichkeit ist, Wettbewerbe zur Auszeichnung origineller Projektideen bzw. qualitätsvoller Projektrealisierungen auszuloben. Als Instrumente dienen in allen Fällen prioritäre Förderung bzw. höhere Förderung sowie Unterstützung der öffentlichen Präsentation. Auf diese Weise kann die programmsteuernde Behörde neue Themen setzen, Modelle vorantreiben, Experimente und Innovation fördern.

Verstärkter Input von externem Fachwissen. Dazu gehört der Erfahrungsaustausch mit anderen Städten, die Auswertung von best-practice-Projekten aus dem Bundesgebiet oder die Veranstaltung von Tagungen und Workshops mit Experten aus Wissenschaft und Praxis. Den Akteuren in den Bezirken und in den Programmgebieten sollten Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch und zur Fortbildung im Bundesgebiet vermittelt werden.

Einrichtung eines Programm-Beirates zur Stadtteilentwicklung, zusammengesetzt aus renommierten Persönlichkeiten, die politischen, praxisnahen und wissenschaftlichen Sachverstand einbringen. Wichtig ist, dass auch Experten von außerhalb Hamburgs eingeladen werden. Der Beirat hat die Funktion eines beratenden Gremiums für die programmsteuernde Behörde. Er bewertet kritisch Ergebnisse aus den Quartiersentwicklungen, nimmt zu Stärken und Schwächen der Programmumsetzung Stellung und gibt Impulse für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Programms. Der Beirat ist zugleich ein öffentlichkeitswirksames Zeichen für den hohen Stellenwert des Stadtteilentwicklungsprogramms.

Bearbeiter:

Dr. Hans-Norbert Mayer
Arbeitsgruppe Stadtforschung
Institut für Soziologie
Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
26 111 Oldenburg
hnmayer@uni-oldenburg.de

Auftraggeberin:

Freie und Hansestadt Hamburg
Behörde für Bau und Verkehr
Amt für Wohnen, Stadterneuerung und Bodenordnung
Abteilung Stadterneuerung
Postfach 30 05 80
20 302 Hamburg

Druck:

Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung

Stand der Erhebung: Sommer 2003
Abschluss des Berichts: Februar 2004