

Und nach der Förderung?

Ansätze zur Sicherung tragfähiger Strukturen in der Quartiersentwicklung

Vor fünf Jahren veröffentlichten das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) eine Studie zur Sicherung tragfähiger Strukturen in der Quartiersentwicklung. In dieser Studie wurde am Beispiel von fünf (ehemaligen) Fördergebieten des Bund-Länder-Programms *Soziale Stadt* in Chemnitz, Gelsenkirchen, Hamburg, Rosenheim und Schwäbisch Gmünd gezeigt, wie Maßnahmen der Quartiersentwicklung nach dem Auslaufen der Fördergelder fortgeführt werden können. Der folgende Beitrag nimmt die wesentlichen Befunde dieser Untersuchung auf und aktualisiert sie, indem er die Entwicklungen seither und die aktuelle Situation reflektiert. Hierfür wurden einige Interviewpartner von damals erneut telefonisch befragt.

Verstetigung: Die Zukunft von Projekten nach Förderende

Das Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt* hat einen ausgeprägten Appellcharakter: Es will mehr erreichen, als es selbst fördern kann. Mit zeitlich befristeten investiven Fördermitteln sollen Akteure vor Ort mobilisiert werden, sich langfristig für ihre Nachbarschaften zu engagieren. Wie dies nach dem Auslaufen der Projektförderung möglich ist, wird unter dem Begriff der „Verstetigung“ diskutiert. Der Begriff bezieht sich sowohl auf die Verfahren, mit denen der Ausstieg aus der Förderung vorbereitet wird, als auch auf die konkreten Maßnahmen und Strukturen, die etabliert werden, um die weitere Quartiersentwicklung über den Förderzeitraum hinaus zu stützen (vgl. BMVBS 2012: 14 sowie Austermann 2002, HEGISS 2006, MWBEWV NRW 2011). Dabei geht es sowohl um die Weiterführung des gebietsbezogenen integrierten Steuerungsansatzes als auch um die Verankerung einzelner Projekte oder Maßnahmen in neuen, von der Programmförderung losgelösten Trägerstrukturen.

Offen bleibt dabei, mit welchen Ressourcen die Maßnahmen oder Strukturen weitergeführt und betrieben werden. Insofern ist das entscheidende Moment einer gelingenden Verstetigung das (rechtzeitige) Koppeln an programmabhängige Ressourcen und Interessen: Wenn die Förderung ausläuft, müssen die Träger Argumente finden, warum das Vorhaben aus anderen Mitteln finanziert werden soll, und für die Unterstützung werben. Sie können z. B. Bedarfe und Problemanzeigen vorbringen oder auch Effizienz- und Effektivitätsgewin-

ne in Aussicht stellen, die durch die Bündelung von Ressourcen ermöglicht werden. Anknüpfungspunkte können Regelhaushalte oder neue, gerade greifbare Förderprogramme sein. Schweitzer hat diese – nicht nur im *Soziale-Stadt*-Kontext inzwischen zum Alltagsgeschäft vieler Träger gewordene – Technik treffend „Umtopfen“ genannt (Schweitzer 2010: 17). Das Wissen um Förder-töpfe und die Kunst, Maßnahmen antragsgerecht zu präsentieren, gegebenenfalls Antragskoalitionen zu bilden und Überzeugungsarbeit bei den neuen Förderern zu leisten, ist an diesem Punkt eine Schlüsselqualifikation.

Ob es möglich ist, eine Anschlussfinanzierung zu finden, hängt dabei aber nicht nur vom Geschick der Träger ab. So nannte die Studie von BBSR und BMVBS zur Sicherung tragfähiger Strukturen im Quartier vier Einflussfaktoren für eine gelingende Verstetigung von Maßnahmen der Sozialen Stadt (Anders et al. 2012; Güntner 2012). Diese sind:

- die bauliche und sozio-ökonomische Entwicklung eines Quartiers und damit einhergehende Bedarfe an sozialer und baulicher Infrastruktur,
- die Akteurslandschaft vor Ort mit ihren Handlungsschwerpunkten, Interessen und Ressourcen (u. a. Vereine, Stiftungen, Unternehmen, Bewohnerinitiativen und öffentliche Verwaltung),
- die Integrierten Quartiersentwicklungskonzepte, in denen die Förderprojekte vereinbart sind, sowie
- prozessbezogene Kompetenzen der Akteure, auf die beim Übergang von Maßnahmen aus der Förderung zurückgegriffen werden kann (vor allem kommunikative Fähigkeiten, Projekt- und Netzwerkmanagement, Mediation und Konfliktmanagement, Mittelakquise und Fundraising).

Ankerpunkte der Verstetigung

Die oben genannte explorative Studie zeigte am Beispiel von fünf Kommunen Ankerpunkte zur Sicherung von Maßnahmen und Strukturen nach dem Auslaufen der Förderung. In allen Verfahren war die Programmförderung darauf ausgerichtet, eine quartiersbezogene soziale Infrastruktur zu installieren, um nachhaltige Aktivitäten zu ermöglichen. Da in den Gebieten zum Zeitpunkt der Untersuchung die Förderung in Teilen noch nicht (oder gerade erst) abgeschlossen war, mussten die Aussagen der Interviewpartner über die Nachhaltigkeit der Maßnahmen allerdings meist vorläufig bleiben. Als

Ankerpunkte für eine erfolgreiche Verstetigung wurden (in unterschiedlicher Ausprägung) folgende Faktoren ausgemacht:

- Orte für stadtteilbezogenes Engagement (Bürgerhäuser, Community Center u. Ä.),
- die Selbstorganisation der Bewohnerinnen und Bewohner (u.a. Vereine, Stadtteilversammlungen, Beiratsgremien),
- Fördermöglichkeiten zur Finanzierung kleinteiliger bewohnergetragener Maßnahmen (Verfügungsfonds) sowie
- die Sozialraumorientierung der Verwaltung (oder von Verwaltungsteilen).

Kommunale Erfahrungen mit der Verstetigung

Seit 2011 hat sich bundesweit und in den Kommunen viel getan. Die Veränderungen der letzten Jahre im Programm *Soziale Stadt* – so z. B. die Abschaffung der Modellvorhaben und die Reduzierung und Wiederaufstockung der Bundesmittel – war für die untersuchten Quartiere zweitrangig, da sie 2011 schon auf dem Weg in die Verstetigung waren. Entscheidender waren kommunal verfügbare Ressourcen außerhalb des Programms und vor allem lokalpolitische Entwicklungen. Aus Gesprächen mit Akteuren in den ehemaligen Programmgebieten Ende 2015 ergibt sich folgendes Bild:

Die geplanten Maßnahmen zur Sicherung der Strukturen der Quartiersentwicklung wurden in allen Kommunen weitgehend implementiert. Auch die damals zuständigen Akteure in der Kommunalverwaltung sind noch alle im Amt und für Fragen der Quartiersentwicklung zuständig. Auf operativer Ebene hingegen gab es in allen Städten personelle Veränderungen. Bezogen auf die vier oben angeführten Ankerpunkte der Verstetigung (Orte, Akteure, Strukturen, Geld) zeigen sich die folgenden Entwicklungen.

Orte

Die Bürgerhäuser (Rosenheim), Stadtteilzentren (Schwäbisch Gmünd), Stadtteilläden (Gelsenkirchen) bzw. Community Center (Hamburg) laufen noch oder wieder. Ihr Betrieb wurde entweder im kommunalen Haushalt verankert (Gelsenkirchen, Rosenheim), durch alternative Programme im Stadtumbau oder EFRE gesichert (Chemnitz) oder es wurde eine Interimslösung gefunden. Letzteres ist in Hamburg der Fall, wo ein sogenannter „Quartiersfonds“ in Höhe von 1,5 Mio. Euro pro Haushaltsjahr für alle Bezirke zunächst für den Doppelhaushalt 2013/14 eingerichtet wurde, der zur Verstetigung von Maßnahmen der Quartiersentwicklung gedacht ist. Für die Haushaltsjahre 2015/16 wurde der Topf auf 2 Mio. Euro p. a. aufgestockt. Die Verteilung auf die Bezirke verläuft anhand der Einwohnerzahlen. Dieser Fonds stellt ausdrücklich kein Landesprogramm dar und muss im kommenden Haushalt wieder neu beantragt werden. Das Stadtteilzentrum Ost in Schwäbisch Gmünd ist ein Beispiel für eine kooperative Mischlösung. Es wird zum einen mit städtischen Mitteln in Höhe von 2.000 Euro p.a. unterstützt. Zum anderen übernimmt die städtische Wohnungsbaugesellschaft VGW als Eigentümerin des Gebäudes bis zu einer gewissen Höhe das Defizit aus den Betriebskosten. Die Trägervereine als Mieter im Stadtteilzentrum sind folglich auf indirekte Förderung angewiesen, ohne die ihre Aktivitäten zum Erliegen kommen würden.

Vorbereitung der Verstetigung	<ul style="list-style-type: none"> • Bedarfsanzeigen (Analysen, Pläne) • Lösungsangebote (Konzepte) • Verbündete (Schlüsselpersonen mit Zugang zu den nötigen Ressourcen) • Überzeugungsarbeit
Ankerpunkte der Verstetigung	<ul style="list-style-type: none"> • Orte (Stadtteilzentren) • Geld (Verfügungsfonds) • Akteure (Vereine, Initiativen) • Strukturen (responsive Verwaltung)

Vorbereitung und Ankerpunkte der Verstetigung

In allen Kommunen zeigten sich 2012 intensive und vielfältige Bemühungen um den Erhalt und die Weiterentwicklung der Maßnahmen der Sozialen Stadt. Ein wesentlicher Befund war auch, dass bei allen Varianten und trotz sehr unterschiedlicher politischer, institutioneller und ökonomischer Kontexte die Kommunen die Verantwortung für die Verstetigung übernahmen und diese vorantrieben. Vor allem aufgrund der Haushaltslage waren allerdings einige Elemente (noch) nicht dauerhaft abgesichert. So war z. B. bei den Community-, Bürger- und Stadtteilzentren die baulich-technische Unterhaltung weitgehend sichergestellt, auf die Personalstellen zur Verwaltung und für die inhaltliche Arbeit traf dies jedoch nicht immer zu. Die Quartiersfonds wurden in vier von den fünf Gebieten als wichtiges Instrument der Beteiligung angesehen, eine Finanzierung ohne Unterstützung des Bundes war jedoch kaum zu bewerkstelligen. Die Selbstorganisation der Bewohnerinnen und Bewohner wurde in den Quartieren durch das Quartiersmanagement initiiert oder gestärkt, ebenso die Vernetzung der im Stadtteil aktiven Träger. Die Kapazitäten der neuen Initiativen und Vernetzungsstrukturen entwickelten sich jedoch sehr unterschiedlich und es zeichnete sich ab, dass sie auf absehbare Zeit auf öffentliche Fördermittel angewiesen sein würden. Die Etablierung sozialräumlicher Verwaltungsstrukturen war in allen Kommunen vorangeschritten, jedoch mit sehr unterschiedlichen Ausprägungen.



© Simon Günther

Wohngebäude in einem Rosenheimer Fördergebiet

Geld

In den hier betrachteten Kommunen, die 2011 einen Verfügungsfonds eingerichtet hatten, läuft dieser gegenwärtig noch. Die Ausstattung unterscheidet sich indes deutlich und variiert zwischen 2.500 Euro p.a. in Hamburg und 25.000 Euro in Rosenheim. Die Fonds werden jeweils aus dem kommunalen Haushalt finanziert (Chemnitz, Gelsenkirchen, Rosenheim), in Chemnitz durch Kofinanzierung von Haushaltsmitteln mit alternativen Programmen. In Hamburg wird auch hier der sogenannte Quartiersfonds herangezogen, die Mittel werden im hier betrachteten Quartier Barmbek-Süd durch einen Zuschuss i. H. v. 12.500 Euro für eine Honorarkraft im Stadtteilbüro, Öffentlichkeitsarbeit und kleine, nachbarschaftliche Projekte unterstützt. In Schwäbisch Gmünd hatte es 2011 keinen Fonds gegeben, inzwischen wurde jedoch ein mit jeweils 2.000 Euro p.a. ausgestatteter Topf eingerichtet, den Stadtteilkoordinatoren für kleinere Aktivitäten und Projekte nutzen können. Hierbei handelt es sich jedoch um ein „Arbeitsbudget“ der Stadtteilkoordination und nicht um Mittel für Projekte im Quartier. Viele Maßnahmen müssen daher anlassbezogen über Sponsoring oder Förderprogramme finanziert werden.

Akteure

Auch die stadtteilbezogenen Vereine und Initiativen existieren dort, wo sie 2011 schon etabliert waren, noch in ähnlicher Form (Gelsenkirchen Bismarck/Schalke-Nord, Hamburg Barmbek-Süd, Rosenheim). In Rosenheim war zudem der Aufbau einer Bürgerstiftung ein wichtiger Baustein der Verstetigungsstrategie. Die Bürgerstiftung wurde 2012 gegründet und hat sich inzwischen als Trägerin sozialer und kultureller Projekte etabliert. In Chemnitz sind durch Unterstützung der Quartiersmanagements zwei Bürgerplattformen entstanden, die von der Stadt nun als Quasi-Träger

öffentlicher Belange legitimiert sind. In der Oststadt von Schwäbisch Gmünd war 2011 nach einem gescheiterten Versuch, ein Beteiligungsgremium zu etablieren, die Aussicht eher trübe. Inzwischen hat dort aber ein zweiter Anlauf zur Initiierung eines Stadtteilforums gefruchtet. Das Forum unter der Leitung von ehrenamtlichen Sprechern als Sprachrohr des Stadtteils und als Schnittstelle zur Stadtverwaltung setzt sich aus etwa 30 Akteuren zusammen und trifft sich zweimal im Jahr, um die Quartiersentwicklung voranzubringen. Regelttermine zusammen mit dem Oberbürgermeister und den Amtsleitern dienen der frühzeitigen gegenseitigen Information über Probleme, Vorhaben und Initiativen.

Strukturen

In einigen Städten gab es weitreichende Veränderungen in der Steuerung der Quartiersentwicklung:

- In Chemnitz findet derzeit eine Umstellung der Förderung statt. Die bislang über die *Soziale Stadt* und danach über *Stadtumbau Ost* finanzierten Gebiete sollen – die abschließende Bewilligung vorausgesetzt – in die Förderachse *Nachhaltige Soziale Stadtentwicklung* des Operationellen Programms für den ESF in Sachsen überführt werden. Hierfür wurde ein integriertes Handlungskonzept für die gesamte Stadt mit knapp 30 Maßnahmen erstellt und eine Förderung beantragt. Die Quartiersmanagements sind auch Teil der Beteiligungsstrategie des Stadtrates.
- In Gelsenkirchen wurde die Koordinierungsstelle Stadterneuerung (KSE) im Planungs- und Baudezernat funktional aufgewertet. Zur gesamtstädtischen strategischen Steuerung der Stadterneuerung wurde ein „Lenkungsreis Stadterneuerung“ mit allen Vorständen und Referatsleitungen neu konstituiert. Ferner wurde die KSE um die gesamtstädtische Arbeitsgruppe „Integrierte Stadterneuerung und Sozialraumorientierung“ ergänzt, an der sich alle relevanten Dezernate beteiligen.
- In Hamburg gab es keine signifikanten Veränderungen in der gesamtstädtischen Steuerung (Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung seit 2009) und der bezirklichen Steuerung (Fachämter Sozialraummanagement seit 2007).
- In Rosenheim wurde im Sommer 2015 eine weitreichende Umstrukturierung vollzogen: War bislang die *Soziale Stadt* von der kommunalen Wohnungsbau- und Sanierungsgesellschaft GRWS koordiniert worden, wurde die Steuerung nun in die kommunale Verwaltung überführt. Dieser Schritt wurde mit Kosteneinsparungen begründet und hatte personelle Konsequenzen. Die bislang konzeptionell und operativ prägenden Akteure sind dabei ausgeschieden.
- In Schwäbisch Gmünd wurde der Ansatz der integrierten Stadtteilentwicklung inzwischen stadtweit aufgenommen. In allen Gebieten, in denen es keine traditionellen Strukturen der politischen Beteiligung gab (in den eingemeindeten Bezirken gibt es Bezirks-

beiräte), wurden aus dem kommunalen Haushalt finanzierte Stadtteilkordinatoren eingestellt. In allen Stadtteilen und Teilorten finden zudem alljährlich Haushaltsgespräche statt, bei denen die Bürger aufgefordert sind, Vorschläge für quartiersbezogene Projekte und Investitionen in den städtischen Haushalt einzubringen.

Nach der Sonderförderung: Die Kommunalisierung der Quartiersentwicklung?

Die hier skizzierten Wege in die Verstetigung verliefen unterschiedlich und legen die Politikimmanenz der Verstetigung offen: In allen Fällen war und ist der kommunale Haushalt der wesentliche Schauplatz für die Sicherung der Maßnahmen. Hinzu kommt das Engagement um ergänzende Fördermittel (u. a. „Stadtumbau West/Ost“, „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ BIWAQ und weitere EU-Strukturfonds).

Es lässt sich also sagen: Die Strategie der Appellpolitik ist insofern aufgegangen, als wichtige Maßnahmen der Quartiersentwicklung in tragfähigen Strukturen verankert werden konnten. Das gilt für Stadtteilzentren und Verfügungsfonds sowie für die Etablierung von Beteiligungsgremien und Akteursnetzwerken in den Quartieren. Schlagkräftige Advocacy-Koalitionen aus Verwaltung und Politik haben die jeweiligen Entscheidungen zur Verstetigung vorbereitet und konnten sie auch durchsetzen. In allen Kommunen wird von jeweils günstigen Konstellationen aus Amtsleitung, Fachpolitik und Stadtspitze berichtet. In Hamburg stellt der „Quartiersfonds“ allerdings eine Interimslösung dar, die so interpretiert werden kann, dass die zuvor noch hoch gehandelten Community-Center nach dem Regierungswechsel 2011 auf gesamtstädtischer Ebene keine Priorität mehr hatten, aber in mehreren Staatsräterunden und zähen Verhandlungen die Notwendigkeit einer kurz- bis mittelfristigen Absicherung dieser gerade erst fertiggestellten Gebäude eingeräumt wurde.

Auch das sozialräumliche Verwaltungshandeln ist inzwischen in allen fünf Kommunen (zumindest ansatzweise) etabliert und wird in den meisten Fällen positiv bewertet. In Rosenheim wird die aktuelle Umsteuerung jedoch von den bisherigen Programmakteuren als ambivalent eingeschätzt. Zwar wird die Koordinierung der bislang intermediär organisierten Quartiersentwicklung mit der Verlagerung in die Verwaltung formal verstetigt. Falls die neue Konstellation jedoch zur Beschränkung der Beteiligung führt, könnte sie die bisherigen Errungenschaften der Quartiersentwicklung auch gefährden.

Angesichts der über 600 Programmgebiete der *Sozialen Stadt* können diese Befunde nicht repräsentativ sein. Sie können auch nicht klären, ob ein bestimmter Stadt- oder Gebietstyp oder eine spezifische politische Konstellation besonders förderlich sind. Sie geben jedoch beispielhaft Hinweise auf Voraussetzungen und

Systematik der Verstetigung. In der Nachförderphase, so scheint es, werden vor allem Ergebnisse gesichert. Neue Impulse für die Quartiersentwicklung benötigen hingegen vermutlich sowohl verbindlich gebietsbezogene Verantwortlichkeit in der Verwaltung und tragfähige Akteursnetzwerke wie auch neuerliche externe Anreize, sprich: Fördermittel.

Literatur

- Austermann, Klaus; Ruiz, Marcelo; Sauter, Matthias (2002): Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung. Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Abschlussbericht der Programmbegleitung vor Ort PvO im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu). Dortmund. = ILS-Schriften 186.
- Anders, Sascha; Fritsche, Nadia; Güntner, Simon; Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas; Röhr, Laura; Stotz, Patrick (2012): Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt. Berlin. = BMVBS Forschungen 153.
- Güntner, Simon (2012): Stadtpolitikerneuerung durch das Förderprogramm „Soziale Stadt“? Perspektiven und Grenzen der „Verstetigung“ am Beispiel von fünf Kommunen. In: Zeitschrift für Sozialreform (4), 451-479.
- HEGISS (Hrsg.) (2006): Verstetigungsstrategien in der Sozialen Stadt: Charta für Nachhaltigkeit und lokale Beispiele. Frankfurt a. M. = HEGISS Materialien Veranstaltungen 7.
- MWEBWV NRW – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011): Verstetigung integrierter Quartiersentwicklung in benachteiligten Stadtteilen in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Schweitzer, Helmuth (2010): Das „System Modellprojekte“ – von der nachhaltigen Wirkung eines Alibis in der Sozial- und Bildungspolitik. In: Sozial Extra (7/8), 14-19.
- Zimmermann, Karsten (2005): Das Programm Soziale Stadt als Versuch einer lokalen Institutionenpolitik? In: Haus, Michael (Hrsg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland – zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden, 156-177.

Dr. Simon Güntner ist Professor für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik an der Hochschule für angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW).

Kontakt:

Simon Güntner
 ☎ 040 428 75-7086
 simon.guentner
 @haw-hamburg.de

