

Integrierte Handlungskonzepte: Anforderungen der Länder

Die folgende Zusammenstellung beruht auf allgemein zugänglichen schriftlichen Aussagen der Länder.

Baden-Württemberg

Baden-Württemberg schließt sich den in der Verwaltungsvereinbarung aufgeführten Kriterien weitestgehend an (Ausschreibung aus dem Jahr 1999 sowie aktuelle Bekanntmachung des Wirtschaftsministeriums über die im Jahre 2002 vorgesehenen Programme für die städtebauliche Erneuerung und Entwicklung vom 21. Mai 2001; vergleiche auch den Wortlaut der Verwaltungsvereinbarung, zitiert in Becker/Böhme/Meyer in diesem Heft, S. 2, Spalte 1). Darüber hinaus werden keine detaillierten Angaben gemacht.

Bayern

Die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern hat über die in der Verwaltungsvereinbarung getroffenen Aussagen zum Integrierten Handlungskonzept hinaus einzelne organisatorische und inhaltliche Aspekte genauer festgelegt (Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Arbeitsblatt zur Städtebauförderung in Bayern: Soziale Stadt, München Juli 2000, S. 25 ff.). „Wesentlicher Teil eines Integrierten Handlungskonzeptes ist eine Rahmenplanung, die von den örtlichen Akteuren – den Bewohnern, den Gewerbetreibenden, den Grundeigentümern, den örtlichen Institutionen – während des Entwicklungsprozesses mit hoher Eigeninitiative mitzugestalten ist. (...) Das Integrierte Handlungskonzept muss organisatorische Regelungen auf der Ebene der Gemeinde und auf Quartiersebene aufzeigen (Einrichtung des Quartiersmanagements)“ und „soll unter weitreichender Mitwirkung der Betroffenen, der Akteure im Quartier und des Quartiersmanagements erarbeitet werden.“ Bezüglich der Fortschreibung

des Integrierten Handlungskonzeptes wird ausgeführt, dass es „über die gesamte, meist lange Laufzeit des Erneuerungsprozesses immer wieder modifiziert und neuen Zielen angepasst werden (muss).“ „Die Erarbeitung des Integrierten Handlungskonzeptes durch Beauftragte der Gemeinde ist förderfähig.“

Berlin

In Berlin wurden im Rahmen des Landesprogramms „Sozialorientierte Stadtteilentwicklung: Einrichtung integrierter Stadtteilverfahren – Quartiersmanagement – in Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf“ bereits Anfang 1999 15 Gebiete ausgewählt, für die zur nachhaltigen Verbesserung und Stabilisierung die Einrichtung von Quartiersmanagements als Pilotvorhaben für die Dauer von drei Jahren beschlossen wurde. Die Bedeutung des Integrierten Handlungskonzeptes in Berlin erschließt sich aus dem zweiten Zwischenbericht über das Quartiersmanagement (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 14/1045, „Soziale Stadtentwicklung in Berlin: Erfahrungen mit dem Quartiersmanagement“, S. 6, Berlin 2001): „Grundlage (für die Entscheidungen der Steuerungsrunde in den Quartiersmanagementgebieten) ist das für das jeweilige Quartiersmanagementgebiet erarbeitete und mit allen relevanten Beteiligten abgestimmte Integrierte Handlungskonzept.“ Weitere strategische Vorgaben für Integrierte Handlungskonzepte werden „kontinuierlich (...) in mit den Bezirken gemeinsam durchgeführten Arbeits- und Abstimmungsgremien sowohl auf Landesebene, als auch zwischen Haupt- und Bezirksverwaltungen vor Ort behandelt und entschieden.“

Brandenburg

Aussagen zum Integrierten Handlungskonzept sind im Entwurf der Förderrichtli-

nie zur Handlungsinitiative des Landes Brandenburg für städtische Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf enthalten (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Entwurf einer Förderrichtlinie zur Handlungsinitiative des Landes Brandenburg für städtische Gebiete mit besonderem Entwicklungsbedarf „Zukunft im Stadtteil – ZiS 2000“, 21. Dezember 2000). Als wesentliche Grundlage für die Umsetzung der Handlungsinitiative wird ein Integriertes Handlungskonzept für den Stadtteil vorgesehen. „Mit der Vorlage des integrierten Handlungskonzeptes ist aufzuzeigen, ob und wie die erforderlichen horizontal und vertikal integrierten Arbeits-, Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen geschaffen werden bzw. wurden.“ Aktivitäten und Maßnahmen sollen bereits auf der konzeptionellen Ebene von der Bewohnerschaft und allen öffentlichen und privaten Akteuren gemeinsam erarbeitet werden. Für die erforderlichen Maßnahmen sollen Aussagen zu den geschätzten Ausgaben inklusive Folgekosten sowie zu deren Finanzierung gemacht werden. „Die Erarbeitung des integrierten Handlungskonzeptes wird aus Mitteln des EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) gefördert“; auch seine Qualifizierung und Fortschreibung kann gefördert werden. „Das integrierte Handlungskonzept ist in der Regel in einem Zeitraum bis zu sechs Monaten zu erarbeiten“; es „ist so auszurichten, dass Aktivitäten und Maßnahmen in einem Zeitraum von 4–6 Jahren umgesetzt werden können.“ Durch die Belegung der Aktivitäten und Maßnahmen mit Indikatoren soll während und nach Abschluss des Gesamtprozesses eine Erfolgskontrolle, bezogen auf Einzelmaßnahmen und den gesamten Stadtteil, möglich gemacht werden.

Bremen

Das Programm „Soziale Stadt“ ist eng mit dem in Bremen bereits 1998 aufgelegten Handlungsprogramm „Wohnen in Nachbarschaften (WiN)“ verknüpft, für dessen Durchführung und Umsetzung (Programmmanagement) insgesamt sieben Ressorts verantwortlich sind (Senator für Bau und Umwelt/Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Handlungspro-

gramm „Wohnen in Nachbarschaften (WiN) – Stadtteile für die Zukunft entwickeln“, August 1999). In dem bremischen Handlungsprogramm spielen Anforderungen an Integrierte Handlungskonzepte noch keine Rolle. Das Land schließt sich für das Programm „Soziale Stadt“ den dazu in der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffenen Aussagen an.

Hamburg

Um den Bezirksämtern und Quartiersentwicklern bei der Erstellung Integrierter Konzepte eine Arbeitshilfe zu geben, hat die Stadtentwicklungsbehörde im August 2000 den „Leitfaden zur Darstellung von Quartiersentwicklungskonzepten im Rahmen der Sozialen Stadtteilentwicklung“ veröffentlicht. Darin sind wichtige Bestandteile des Konzepts – ein Erläuterungstext, der die Ausgangslage und Problemsituation des Gebietes beschreibt sowie die Entwicklungsziele innerhalb der für das Programm definierten Handlungsfelder – mit Angaben zu Kosten und Finanzierung und voraussichtlichem Förderzeitraum formuliert. Zu den Handlungsfeldern zählen „Bürgermitwirkung und Stadtteileben“, „Arbeit, Ausbildung und Beschäftigung“, „Lokale Wirtschaft und Nahversorgung“, „Verkehr und Mobilität“, „Wohnen“, „Wohnumfeld und Freiflächen“, „Gesellschaftliche Infrastruktur“. Eine tabellarische Zusammenstellung der Maßnahmen, Projekte und Handlungserfordernisse gibt eine Übersicht über Umfang, Inhalt, Beteiligte, Kosten und Finanzierung sowie zur Priorität der einzelnen Projekte innerhalb der Handlungsfelder. „Zum Konzept gehören auch Angaben darüber, wie lange der öffentlich geförderte Prozess voraussichtlich dauern wird bzw. muss und mit welcher Strategie und welchen Maßnahmen dafür Sorge getragen werden soll, dass der Stadtteil die eingeleiteten Prozesse und erreichten Strukturen auch nach Beendigung der öffentlichen Förderung aus eigener Kraft fortsetzen bzw. erhalten kann (selbsttragende Entwicklung).“ Die Erarbeitung, Steuerung und Fortschreibung von Quartiersentwicklungskonzepten ist die Kernaufgabe des Stadtteilmanagements (Freie und Hansestadt

Hamburg, Stadtentwicklungsbehörde, Das Hamburger Programm zur Sozialen Stadtteilentwicklung – Bericht zur Programmsteuerung und -organisation, August 1999). Im Leitfaden wird mehrfach betont, dass das Handlungskonzept auf Fortschreibung angelegt sein soll.

Hessen

„HEGISS“ als Organisationsform des Erfahrungsaustausches auf hessischer Landesebene formuliert detaillierte Anforderungen an das Integrierte Handlungskonzept (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Hessische Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, September 2000). Demnach soll in dem Konzept ein Leitbild formuliert werden, „das in Form eines integrierten Stadtteilentwicklungsprogramms konkretisiert und über Projekte umgesetzt wird“. Auch werden fünf Bausteine eines solchen Konzeptes genannt: „Aktivierung der Bewohner und Verbesserung der Chancengleichheit“, „Stärkung der lokalen Wirtschaft“, „Verbesserung des sozialen und kulturellen Lebens“, „Städtebauliche Stabilisierung“ und „Verbesserung der Wohn- und Lebensbedingungen“. Der Beschluss der Gemeinde zur Erarbeitung eines „Integrierten Stadtteilentwicklungsprogramms“ ist Fördervoraussetzung und die Erarbeitung eines solchen Konzeptes förderfähig. Die Einbeziehung der für das Gebiet wichtigen Akteure des öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Sektors sei eine Erfolgsvoraussetzung. Für die Erarbeitung des „Integrierten Stadtteilentwicklungsprogramms“ haben die Städte und Gemeinden die Aufgabe, „die enge Kooperation der betroffenen Fachgebiete untereinander sowie mit den örtlichen Akteuren und der Bevölkerung organisatorisch sicherzustellen und Koordinationsgremien einzurichten, die schnelles, übergreifendes Handeln ermöglichen (Stadtteilmanagement)“. Auch in Hessen ist die Fortschreibung der Stadtteilentwicklungsprogramme vorgesehen.

Mecklenburg-Vorpommern

Die Aufstellung Integrierter Handlungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt auf Grundlage der Verwaltungsver-

einbarung (Ministerium für Arbeit und Bau Mecklenburg-Vorpommern, Arbeitshilfe „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“). Weitere organisatorische und inhaltliche Anforderungen zur Erstellung eines Integrierten Handlungskonzeptes sind in dem aktuellen Leitfaden zu Integrierten Stadtentwicklungskonzepten des Ministeriums formuliert. Die Erarbeitung von gebietsbezogenen Handlungskonzepten für die Programmgebiete „Soziale Stadt“ ist förderfähig, und die Konzepte sollen in die nun im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau“ geforderten „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte“ für die Gesamtstadt einfließen.

Niedersachsen

Auch Niedersachsen orientiert sich bezüglich der Erarbeitung Integrierter Handlungskonzepte an den Aussagen der Verwaltungsvereinbarung. Die in der Verwaltungsvereinbarung aufgeführten Handlungsfelder der integrierten Stadtteilentwicklung sind durch das Handlungsfeld „Frauenpolitische Projekte“ ergänzt worden (Kabinettsvorlage: Städtebauförderung „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ aus dem Jahr 1999). Die Probleme der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf seien mit einem Integrierten Konzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie in einem umfassenden Zusammenhang zielgerichteter sozialer und ökologischer Infrastrukturpolitik anzugehen.

Nordrhein-Westfalen

Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ schließt eng an das bereits 1993 aufgelegte ressortübergreifende nordrhein-westfälische Handlungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ an (Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1998). Im Handlungsprogramm sind folgende Aussagen zum Integrierten Handlungskonzept enthalten: „Die Aufnahme in das ressortüber-

greifende Programm erfolgt auf der Grundlage (...) eines integrierten Handlungskonzeptes (...).“ Bindende Vorgaben zur Erstellung der Integrierten Handlungskonzepte macht das Land den Kommunen nicht, „da aus den bereits zuvor gesammelten Erfahrungen mit integrierter Stadteilerneuerung deutlich geworden war, dass der probate Ansatz abhängig ist von den jeweiligen Verhältnissen vor Ort, der Größe des Stadtteils, den handelnden Personen, der Verwaltungsstruktur, den politischen Verhältnissen sowie der Situation im Stadtteil.“ Bewährt habe sich jedoch folgende Struktur, die auch den Kommunen empfohlen wird: „Auf der Kommunalebene ist zumindest in der Phase der Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzeptes eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe erforderlich, die sich sinnvollerweise auch zur weiteren Fortschreibung des Programms zusammenfindet.“ Weiter sei „ein federführender Verantwortlicher innerhalb der Verwaltung, der als Ansprechpartner und Koordinator bzw. Vermittler innerhalb der Verwaltung dient, zwingend erforderlich. Darüber hinaus hat sich bewährt, auf der Stadtteilebene ein Stadtteilbüro einzurichten, das einerseits Anlauf- und Beratungsstelle ist und für Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit, der Bürgerbeteiligung, vor allem aktivierende Maßnahmen im Stadtteil zuständig ist.“

Als Schwerpunkte der sozialen Stadtteilentwicklung wurden dreizehn Handlungsfelder benannt, im sozialen Bereich unter anderem „Integration/Zusammenleben im Stadtteil“, „Schule im Stadtteil“ sowie „Stadtteilbezogene Gesundheitsförderung/Sport und Bewegung“. Das Land empfiehlt der Kommune generell, das Konzept weitestgehend ressortübergreifend und unter Beteiligung aller relevanten Akteure selbst zu erstellen; zusätzliche Untersuchungen sind förderfähig. Darüber hinaus berät das Land die Kommunen bei der Erstellung des Integrierten Handlungskonzeptes und ersetzt damit schriftliche Vorgaben.

Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz orientiert sich bei der Erarbeitung eines Integrierten Handlungs-

konzeptes an der Verwaltungsvereinbarung. Darüber hinaus gibt es keine veröffentlichten Aussagen und Anforderungen.

Saarland

Im Saarland ist das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ in das Landesprogramm „„Stadt-Vision-Saar“ – Integriertes Stadtentwicklungsprogramm für städtische Problemgebiete im Saarland“ des Ministeriums für Umwelt integriert. Die Teilnahme an den besonderen Fördermöglichkeiten im Rahmen des Programms „Stadt-Vision-Saar“ ist gebunden an ein gebietsbezogenes integriertes Entwicklungskonzept. „Vor Aufnahme in das Programm erfolgt eine Abstimmung des Stadtteilentwicklungskonzeptes mit allen betroffenen Fachressorts auf Landesebene.“ Für die Bewertung dieser Integrierten Handlungskonzepte wurde im Februar 2001 eine „Checkliste zur Bewertung von Förderanträgen/Integrierten Handlungskonzepten im Rahmen des Förderprogramms ‚Stadt-Vision-Saar‘“ vom Ministerium für Umwelt entwickelt, in der folgende mögliche Bestandteile aufgeführt werden: Bestandsaufnahme und Strukturanalyse, Stärken-Schwächenanalyse und Zielanalyse, Maßnahmenplanung, Bürgerbeteiligung bei der Erarbeitung und Umsetzung des Konzeptes, Projektsteuerung und Stadtteilmanagement sowie begleitende Evaluierung und Erfolgskontrolle.

Sachsen

Anforderungen an die Erstellung eines Integrierten Handlungskonzeptes sind ausführlich im „Leitfaden zur Erstellung integrierter Handlungskonzepte“ des sächsischen Staatsministeriums des Innern vom März 2000 formuliert. Demnach geht es darum, „die übergeordnete Entwicklungsstrategie und die einzelnen Entwicklungsziele für den Stadtteil im Kontext der gesamten städtischen und gegebenenfalls auch regionalen Entwicklungen (...) darzustellen“. Das Konzept soll von der Entwicklungsstrategie abgeleitete Schwerpunkte in den Handlungsfeldern „Bürgermitwirkung/Stadteileben“, „Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung“, „Quartierzentren“, „Soziale, kulturelle, bildungs-, sport- und freizeitbezogene Infrastruktur“, „Woh-

nen“ sowie „Wohnumfeld und Ökologie“ setzen und für diese Handlungsfelder Maßnahmen und Projekte formulieren. Folgende Angaben sind Bestandteile des Integrierten Handlungskonzeptes: „Maßnahmen zur Gewährleistung einer effizienten und ordnungsgemäßen Durchführung der Maßnahmen und Projekte des Stadtteilentwicklungskonzeptes durch die Organisation eines internen (stadtverwaltungsbezogenen) und gegebenenfalls die Einbeziehung eines externen (private Personen oder Unternehmen) Programm- und Projektmanagements; Maßnahmen zur Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure sowie aller betroffenen Bereiche der Verwaltung. Die Bewohner eines Stadtteils sind bereits an der Erstellung der Konzepte zu beteiligen. Für die Umsetzung sind geeignete Verfahren und Instrumente zu entwickeln, die die Beteiligung der Bürger, der privaten Akteure/Investoren sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner gewährleisten. Innerhalb der städtischen Verwaltung sind Organisationsformen zur verbesserten Ressortabstimmung zu entwickeln; zusammenfassender Finanzplan für alle Maßnahmen und Projekte des Stadtteilentwicklungskonzeptes, einschließlich der Darstellung der Jahrestrechen für alle Finanzierungsquellen.“ Das Handlungskonzept ist vom Stadtrat zu beschließen. Die Fortschreibung des Konzeptes ist vorzusehen.

Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt bildet die Landesinitiative URBAN 21 den Rahmen für die soziale Stadtteilentwicklung, innerhalb derer die Kopplung verschiedener Förderprogramme – einschließlich des Programms „Soziale Stadt“ – die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen sicherstellen soll. Gemäß der Veröffentlichung „Landesinitiative Urban 21, Richtlinie zur Stadtentwicklung in Sachsen-Anhalt“ des Ministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr vom September 1999 sind alle Gebiete der „Sozialen Stadt“ in Sachsen-Anhalt auch URBAN 21-Gebiete. Die Teilnahme an den besonderen Fördermöglichkeiten der Landesinitiative ist gebunden an ein integriertes Stadtteilentwicklungskonzept für das jeweilige För-

dergiebiet. Die Vorbereitung, Durchführung und nachgehende Bewertung und Kontrolle von Stadtteilentwicklungskonzepten wird gefördert. Bei der Erarbeitung der Entwicklungskonzepte und der Festsetzung von Prioritäten für die Durchführung einzelner Vorhaben werden Strukturen als sinnvoll erachtet, welche die Mitwirkung der beteiligten städtischen Ämter, der Betriebe (einschließlich Wohnungsunternehmen und Genossenschaften) und sonstiger Akteure vor Ort gewährleisten. „Die Landesregierung legt großen Wert darauf, dass (...) Maßnahmen und ihre Ausgestaltung im Einzelnen unter Mitwirkung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger erfolgen und dass die Umsetzung der städtischen Konzepte (...) von einem wirksamen Stadtteilmanagement betrieben bzw. be-

gleitet wird.“ Zusätzlich sollen Aussagen zu Formen und Umfang der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, von Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie zur Öffentlichkeitsarbeit gemacht werden.

Schleswig-Holstein

Wie in mehreren anderen Ländern decken sich in Schleswig-Holstein die Anforderungen an die Erstellung eines Integrierten Handlungskonzeptes mit denen der Verwaltungsvereinbarung. „Das Handlungskonzept und seine Fortschreibung sind mit dem Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau abzustimmen und dienen als Grundlage für den Einsatz der Städtebauförderungsmittel und ihre Bündelung mit anderen Mitteln und Programmen“ (Ministerium für Frauen, Ju-

gend, Wohnungs- und Städtebau, Programmkonzeption Soziale Stadt Schleswig-Holstein, Juli 1999). Die Integrierten Handlungskonzepte sollen fortgeschrieben werden.

Thüringen

Bei der Aufstellung eines Integrierten Handlungskonzeptes werden im Land Thüringen die aus der Verwaltungsvereinbarung hervorgehenden Anforderungen übernommen (Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebauförderungsrichtlinien – ThStBauFR). Über die Aussagen der Verwaltungsvereinbarung hinaus macht das Land Thüringen keine Angaben zum Integrierten Handlungskonzept.

Cathy Cramer,
Maren Regener (Praktikantin) ■ Difu

Quartiersentwicklungskonzepte in Hamburg

Zwischen experimenteller Offenheit und den Ansprüchen einer wenig flexiblen Verwaltung

Mit der Weiterentwicklung der Hamburger Stadterneuerungsprogramme zu einem Stadtteilentwicklungsprogramm wächst der Bedarf nach integrierten Handlungskonzepten als verlässlichem Rahmen für alle Beteiligten. Neben den eher städtebaulich orientierten Erneuerungskonzepten für die klassischen Sanierungsgebiete wurden in den frühen neunziger Jahren die ersten integrierten Handlungskonzepte (Handlungs- und Maßnahmenkonzepte) für einzelne „soziale Brennpunkte“ erarbeitet.

Vom Armutsbekämpfungsprogramm zum Programm Soziale Stadtteilentwicklung

Mit dem so genannten Armutsbekämpfungsprogramm (1995 bis 1997) rückten Entwicklungsziele und -strategien stärker in den Vordergrund der Diskussionen.

Zugleich bot der experimentelle Charakter des Programms den erforderlichen Spielraum, um praktische Erfahrungen mit den weichen Faktoren sozialer Stadtteilentwicklung (Kommunikation, Kooperationen, Schaffung von Netzwerken, Aktivierung und Beteiligung) zu sammeln. Die sehr dynamischen Prozesse in den Gebieten führten in den Behörden und bei den politisch Verantwortlichen aber auch zur Verunsicherung. Die an inhaltliche Kontinuität und klare Vorgaben gewöhnte Bürokratie war zum Teil völlig überfordert.

Hinzu kam, dass die integrierten Handlungskonzepte für die acht Modellgebiete des Armutsbekämpfungsprogramms im strukturellen Aufbau wie auch bezüglich der Handlungsfelder und Strategien so unterschiedlich wie die Gebiete und die mit der Quartiersentwicklung beauftragten



Fotos: Ludger Schmitz

Träger waren. Obwohl deutlich wurde, dass diese Entwicklungsprozesse von allen Beteiligten mehr Flexibilität erfordern und nur schwerlich mit Haushaltsplänen und behördlichen Entscheidungsstrukturen in Einklang zu bringen sind, setzten sich in den Behörden jene Kräfte durch, die eine