

Förderprogramme als Gelegenheitsstruktur: Projekte in der sozialen Stadtpolitik – das Beispiel URBAN II

Neben dem „Quartier“ und seinem „Management“ sowie den „integrierten Handlungskonzepten“ ist ein wesentliches Merkmal der sozialen Stadtpolitik ihre projektförmige Umsetzung. Während sich die bisherigen Teile dieser Arbeit damit befassten, wie die Programme formuliert und in ein (temporäres) Managementsystem übersetzt wurden, ist im Folgenden von Interesse, wie die Projekte, mit denen die soziale Stadtpolitik in den Quartieren implementiert wird, zustande kommen.¹

Die projektbasierte Implementierung der sozialen Stadtpolitik reiht sich ein in eine generelle Projektorientierung von Stadtpolitik und Stadtplanung (vgl. Ibert 2003a, 2003b, Siebel et al. 1999), in neue, kooperative Formen von Staatlichkeit (Mezger/West 2000, Felder 2001) bzw. grundlegender in eine zunehmende „Projektfizierung“ gesellschaftlicher Zusammenhänge (Engwall 2002, Lundin/Söderholm 1998). Als „temporäre Systeme“ (Goodman/Goodman 1976, Goodman 1981) sind Projekte zeitlich und thematisch begrenzt und außergewöhnlich (vgl. Lundin/Söderholm 1998, Grabher 2002).² Als Instrumente der Stadtpolitik implizieren sie „Risiken und Nebenwirkungen“, die sich aus diesen Merkmalen ergeben (Mayer 2004, Ibert 2003b). Die Arbeiten der Oldenburger Arbeitsgruppe Stadtforschung um Walter Siebel haben typische

1 Hier greife ich erneut den Gedanken der Implementationsforschung auf, dass die Wirkung politischer Programme „wesentlich von der Art ihrer Durchführung abhängt“ (Mayntz 1980b: 236).

2 Mit diesen Eigenschaften ist deutlich, dass eine präzise, starre Definition des Projekts als empirische Kategorie unangebracht ist (vgl. Lundin/Söderholm 1998: 14f).

Ambivalenzen identifiziert, die in projektförmigen Planungsstrategien auszubalancieren sind: Projekte bergen etwa durch die selektive Beteiligung von Akteuren ein Demokratiedefizit und bewirken zugleich ein „konfliktträchtiges Spannungsverhältnis“ zwischen den Projektmitarbeitern und ihren Kollegen, die mit dem „grauen Alltag“ der Verwaltung zu kämpfen haben. Die Konsenssuche in Projektzusammenhängen führt weiterhin zu einer Umgehung von Konflikten durch inhaltliche Selektivität (vgl. Ibert 2003b: 9ff, Mayer 2004, Siebel et al. 1999). Allerdings gelten Projekte gerade aufgrund ihres außeralltäglichen Moments als geeigneter Rahmen, um Innovationen anzustoßen, Ressourcen zu mobilisieren und zugleich die „Umsetzungsorientierung von Planung“ zu stärken und somit Planung auch greifbar zu machen (Ibert 2003b: 9). Mit diesen ambivalenten Zügen sind Projekte die organisatorische Konsequenz des Politikziels der Aktivierung, Kooperation und Koproduktion, wie es der sozialen Stadtpolitik zugrundeliegt.

Wie für die Programmformulierung zu sehen war, dass der Weg von Problemdefinition zur Agenda äußerst verschlungen ist, ist auch die Genese von Projekten ein sehr komplexer Vorgang. Die von den Programmen geförderten Projekte sollen einerseits konkrete Defizite beheben, zugleich sollen sie auch der Vermittlung der Politik mit ihrem breiten Zielhorizont und ihrem integrierten Ansatz und Steuerungsverständnis („Aktivierung“) dienen. Häufig ist auch von „Mehrzielprojekten“ die Rede. Die Projekte schlagen also eine Brücke zwischen Programm und Quartier – bzw. zwischen Verwaltung und Gesellschaft – und stellen somit neben dem Quartiersmanagement eine zweite Vermittlungsebene dar. Dem umfassenden Anspruch der Politik entsprechend decken sie dabei ein breites inhaltliches Spektrum ab und entstehen in vielgestaltigen Akteurskonstellationen. In den folgenden Betrachtungen sind Projekte ihrer Vermittlungsfunktion gemäß als Träger der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik von Interesse. Da sie sich nicht einseitig aus den Zielen der Politik ableiten sondern zugleich Ziele verschiedener Projektteilnehmer integrieren, stellt sich die Frage, wie diese „Projekte mit Stadtteilbezug“, wie sie auch genannt werden, zustande kommen bzw. auf welche Ideen und Konzepte sie zurückgehen.

Um einen Eindruck möglicher „Projektbiographien“ zu erhalten, fasse ich mich im Folgenden beispielhaft mit den im Rahmen des Förderprogramms URBAN II in Berlin umgesetzten Projekten. Die Darstellung nimmt insbesondere den Beitrag von Programm und Verfahrensträger zur Formulierung der Projekte in den Blick.³

3 Ausgangspunkt ist eine Evaluation aller Projekte, die in den ersten drei Jahren der Programmlaufzeit (2000 – 2003) beantragt und bewilligt wurden. Sie wurde im Herbst 2004 im Rahmen der Aktualisierung der Halb-

Der Kontext: Ziele und Handlungsfelder der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin

Der Titel des Berliner URBAN II Programms lautet „Barrieren überwinden“. Die Grundlage für die Strategiebstimmung bilden „die übergeordneten Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung in Berlin sowie [...] die fondsspezifischen Ziele der Ziel-1-Förderkulisse“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 53). Die Intervention wird im Programmdokument als „Stadterneuerung“ definiert und mit folgendem Ziel versehen:

„Übergeordnetes Ziel der Stadterneuerung ist die Herstellung der Konkurrenzfähigkeit der innerstädtischen Quartiere. Dabei soll auf den besonderen Qualitäten dieser Stadträume aufgebaut werden, die aus den kompakten und von Nutzungsmischung geprägten städtebaulichen Strukturen erwachsen („Tradition der europäischen Stadt: Stadt der kurzen Wege und Funktionenmischung““ (ebd.: 62).

Dieses Programmziel wird in strategische Ziele übersetzt, die sich aus der Beurteilung des Programmgebietes ableiten:

Tabelle 9: Ableitung der strategischen Ziele aus der Gebietsbeurteilung für das URBAN II Programm in Berlin

Beobachtetes Problem im Gebiet	Strategisches Ziel
Geringe Wirtschaftlichkeit (arbeitsmarktliche und wirtschaftliche Barrieren)	Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung
Schwierige soziale Lage/defizitäre soziale Infrastruktur (soziale, ethnische und kulturelle Barrieren)	Förderung von Chancengleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung, Stärkung der Identifikation mit dem Gebiet
Geschädigte Umwelt (ökologische Barrieren)	Schutz und Verbesserung der Umwelt hin zur Nachhaltigkeit
Problematische Stadtteilentwicklung (städtebauliche Barrieren)	Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, Funktionalität und Attraktivität des Gebietes
Gefährdung des kulturellen Erbes	Wiederbelebung historisch wertvoller Funktionen und Infrastruktur, Erhalt denkmalgeschützter Bausubstanz

(Quelle: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 63)

zeitbewertung der Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative URBAN II in Berlin in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Referat IV B „Soziale Stadt“ durchgeführt (vgl. Güntner 2005).

Zur Verfolgung dieser Ziele wurden neben der technischen Hilfe (auf die 6,9% der Mittel entfallen) drei inhaltliche Schwerpunkte formuliert, auf die die Fördermittel verteilt wurden:

- arbeitsmarktlche und wirtschaftliche Barrieren überwinden: 4,572 Mio € (23%);
- stadträumliche und ökologische Barrieren überwinden: 4,676 Mio € (23,6%);
- soziale, ethnische, kulturelle und kommunikative Barrieren überwinden: 9,226 Mio € (46,5%).

Im Operationellen Programm (PGI) und in den Ergänzungen zur Programmplanung wurden diese Schwerpunkte mit Maßnahmen und konkreten Aktionen untersetzt.⁴ Sie bilden den Rahmen, der in der Folge mit konkreten Projekten anzufüllen war, und damit für alle Beteiligten eine unausweichliche Orientierung. Diese inhaltlichen und finanziellen Vorgaben wurden veröffentlicht, sie sind beispielsweise über die Homepage des Programms (www.urban2-berlin.de) einsehbar, und somit allen Akteuren grundsätzlich zugänglich. Die „Ergänzung zur Programmplanung“, ein weiteres Planungsdokument, enthält vor allem zur Konkretisierung der strategischen Ziele einige Änderungen, die mit Programmstart von der „Steuerungsrunde“ vorgenommen wurden. Zur Umsetzung dieser Ziele wurde eine partnerschaftliche Steuerungsstruktur mit verschiedenen Vorbereitungs-, Prüf-, Entscheidungs- und Kontrollgremien aufgebaut, wie ich sie oben beschrieben habe. Die Entscheidung über die Förderung eines Projekts wird in thematischen Arbeitsteams inhaltlich vorbereitet und schließlich im Lenkungsausschuss getroffen.

Projektbasierte Umsetzung von Urban II

Ein Bestandteil der Programmdokumente ist die Untersetzung der Förderziele mit konkreten Maßnahmen. Die Funktion dieser Konkretisierung zu Beginn der Programmumsetzung lag darin, „am Beispiel einer repräsentativen Aktion die Inhalte der Maßnahme zu schildern“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 8). In der „Ergänzung zur Programmplanung“ wird hervorgehoben, dass die geschilderten Aktionen eine Platzhalterfunktion haben und im Prozess auf „Flexibilität für ähnliche oder neue Aktionen“ geachtet werde:

4 PGI ist die verwaltungstechnisch gebräuchliche Abkürzung für „Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative“.

„[...] das Festhalten an Planungsgrundlagen des Jahres 2000/2001 kann nicht im Sinne eines auf Lernprozesse angelegten Politikverständnisses und Verwaltungshandeln sein“ (ebd.: 8).

Eine Besonderheit der Berliner Strategie ist die Festlegung auf ein Flaggschiffprojekt, den Umbau der Aula der Max-Taut-Schule, „um einen wahrnehmbaren und wichtigen Impuls für die Entwicklung vielfältiger endogener Potentiale zu setzen“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2001: 70). Diese Entscheidung schlägt sich deutlich in der indikativen Mittelaufteilung nieder, der Umbau der Aula bindet etwa ein Viertel des gesamten Fördervolumens. Als sich in der Programmierungsphase der Startschuss immer weiter verzögerte und damit auch die zugesicherten Ko-Finanzierungen fraglich wurden (drohende Haushaltssperren im Landeshaushalt), beschlossen die beteiligten Akteure zudem, schon vor dem offiziellen Beginn der Förderung verschiedene Projekte festzulegen (siehe Kap. 6). Auf seiner ersten Sitzung am 30.5.2001 genehmigte der Lenkungsausschuss vier sogenannte „Starterprojekte“: den Umbau der Aula der Max-Taut-Schule, das Stadthaus Türschmidtstraße, den Umbau der Laskersportanlage und den Bau des Fahrradwegs Corinthstraße als Teil der Gesamtmaßnahme „Grünes Band“. Ebenfalls vorgezogen wurde die Entscheidung über das Kunstprojekt „1/4 auf 5 Wegen“.

Nach diesen „Starterprojekten“ wurden elf Projekte im Jahr 2002 und zehn in 2003 bewilligt (vgl. PLS Ramboll 2004: 33).⁵ In der Halbezeitevaluation zur Durchführung der Gemeinschaftsinitiative wird angemerkt, dass zum Zeitpunkt Oktober 2003 mit diesen Bewilligungen die Mittelausgabe deutlich hinter den Planzahlen zurückblieb (ebd.: 33). Zurückgeführt wird der zu diesem Zeitpunkt „unzureichende Mittelabfluss [...] v.a. auf die späte Genehmigung des Programms sowie die mit seinem bottom-up-Ansatz verbundene relativ lange „Anlaufphase““ (ebd.: 34). Unterteilt nach den Förderschwerpunkten zeigt die Halbezeitevaluation, dass vor allem im Schwerpunkt 1 („arbeitsmarktlche und wirtschaftliche Barrieren überwinden“) die Bewilligungen erst sehr spät, nämlich erst im Jahr 2003, erfolgten. Als Ursache für diese Verzögerung werden Probleme in der Ko-Finanzierung und die Reorganisation der

5 In den Ergänzungen zur Programmplanung wird verfahrenstechnisch zwischen drei Projekttypen unterschieden: 1) „Zuwendungen durch die kofinanzierenden Stellen an private Fördernehmer, 2) „Verwaltungsvereinbarungen und Auftragsvergaben für Infrastrukturmaßnahmen und sonstige vorwiegend bauliche Projekte bei öffentlichen Fördernehmern (z.B. bezirkliche Fachämter)“, sowie 3) „Zuwendungen für arbeitsmarktlche Projekte (in Verbindung mit Maßnahmen der Arbeitsämter und Sozialbehörden)“ (vgl. Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 34).

Bundesanstalt für Arbeit genannt, die es schwer gemacht habe, „Nischen‘ für innovative Ansätze im Rahmen von URBAN II zu identifizieren“ (ebd.: 39). Im Schwerpunkt 2 („stadträumliche und ökologische Barrieren überwinden“) überwiegen Baumaßnahmen. Bei diesen Maßnahmen können lange Vorbereitungsphasen (Planungsleistungen, Gutachterverfahren etc.), verkehrliche und rechtliche Probleme und Verhandlungen mit Eigentümern zu Verzögerungen führen, wie es bei dem Projekt „Grünverbindung Hauffstraße“ der Fall war. Im Schwerpunkt 3 („soziale, ethnische, kulturelle und kommunikative Barrieren überwinden“) waren zum Zeitpunkt der Halbzeitevaluation die meisten Mittel bewilligt.

Diese Verzögerungen der Projektbewilligungen und -durchführungen in einigen Maßnahmebereichen führen in der Halbzeitevaluation zu einem gemischten Bild: Die Ist-Werte, so die Einschätzung der Gutachter, ließen nach knapp zweijähriger Programmlaufzeit noch keine Aussage zur Zielerreichung zu, aber die Soll-Werte für die bis dahin bewilligten Projekte übertrafen teilweise deutlich die Zielzahlen. Das Verfahren der Projektauswahl wurde als „offen und zielgerichtet“ bewertet:

„Im Ergebnis ist aber davon auszugehen, dass das Auswahlverfahren offen und zielgerichtet verläuft. Durch die umfassende Besetzung der Arbeitsteams ist dabei auch eine gegenseitige Kontrolle der verschiedenen Akteure und eine ausgewogene Gesamteinschätzung gewährleistet. Insgesamt überwiegt bei den Beteiligten die Orientierung an den Programmzielen. Mit dem Bewertungsrasster steht zudem ein sinnvolles Instrument der Projektauswahl zur Verfügung, das hilft, den Entscheidungsfindungsprozess zu strukturieren, und eine entscheidungsorientierte Diskussion befördert“ (ebd.: 70).

Das hier angesprochene Verfahren der Projektvorbereitung und -auswahl in den Arbeitsteams ist der entscheidende Filter zwischen Projektformulierung und -durchführung. Deshalb stelle ich diesen Prozess im folgenden Abschnitt vor, bevor ich mich der Genese der Projektidee widme.

Projektvorbereitung in Arbeitsteams

Projektanträge können prinzipiell von allen Akteuren im URBAN II-Gebiet gestellt werden. Dazu zählen entsprechend der Selbstdarstellung des Programms Bewohner, Anwohner- und Stadtteilinitiativen, sportliche, kulturelle oder gesellschaftliche Gruppen, Hauseigentümer und Hausverwaltungen, Gewerbetreibende und kommunale Stellen (vgl. Se-

natsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 34). Formal gilt dann für das Projektbewertungsverfahren ein dreistufiges Vorgehen: Vorprüfung – Präzisierung und Qualifizierung – Entscheidung (vgl. ebd.: 16f). Anträge sind beim Projektträger zu stellen, der gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Ideen prüft und den Handlungsschwerpunkten zuordnet sowie die Antragsteller auch berät. In den Arbeitsteams werden dann auf der Basis der vorhandenen Mittelkontingente die eingegangenen Anträge gesichtet und mit einem eigens erstellten Kriterienkatalog bewertet, der in den Ergänzungen zur Programmplanung beschrieben ist und vom Lenkungsausschuss im Januar 2002 beschlossen wurde. Dieser beinhaltet neben einer Prüfung der Förderfähigkeit und Wirtschaftlichkeit sowie einer abschließenden Gesamteinschätzung folgende Aspekte (siehe Abbildung 14):

Abbildung 14: Kriterienkatalog zur Bewertung von Projektanträgen im Rahmen von URBAN II (Stand: 2003)

Abbau struktureller Defizite (Barrieren) im Gebiet
Partizipation
<i>(Während der Konzeptentwicklung, Realisierung und Nutzung)</i>
Lokale Beschäftigungsimpulse
<i>(Erhöhung Wettbewerbsfähigkeit KMU, Ausrichtung auf ersten Arbeitsmarkt, Förderung von Qualifikation)</i>
Ökologischer Nutzen
<i>Bestandsorientierung Ressourcenschonung / Aufwertung Freiraumentwicklung</i>
Verbesserung Wohnumfeld
<i>Stadtbild / Denkmalschutz</i>
Chancengleichheit
<i>Beitrag zur Gleichstellung; bei Verkehrsprojekten: Förderung Umweltverbund</i>
Innovationsfaktor
<i>Mehrwert zu Regelförderung, Vernetzung (strukturell, Urban-Projekte), Anstoßwirkung</i>
Tragfähigkeit
<i>Nachhaltiger Nutzen, Weiterbestand nach Förderungsende, Stärkung der Eigeninitiative im Gebiet</i>

(Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat IV B 2003, vgl. auch Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 19)

Dieses Raster gilt für alle Förderschwerpunkte. Nach Angaben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird auf eine Differenzierung für einzelne Schwerpunkte einerseits aus inhaltlichen Gründen verzichtet, um dem Querschnittsansatz des Programms Rechnung zu tragen; zum anderen, weil ein zu stark ausgefeiltes Raster methodische Probleme

me aufwerfen und die Transparenz der Entscheidung insgesamt verringern würde.⁶

In den Arbeitsteams sollte die eigentliche inhaltliche Auseinandersetzung mit den Projekten stattfinden. Dies gelang allerdings oft nicht: Bei vielen Projekten stellten sich nach der Zustimmung durch den Lenkungsausschuss Probleme heraus, die eigentlich bereits im Vorfeld hätten geklärt werden können:⁷

- Bei manchen Beteiligten bestand Sorge, dass kritische Aussagen nicht mit der nötigen Vertraulichkeit behandelt werden. Durch den großen Kreis der Beteiligten (je Arbeitsteam zwischen zehn und 15 Personen) und die persönlichen Kontakte einzelner Teilnehmer mit Antragstellern gerieten Inhalte der Arbeitsteam-Diskussionen unabsprochen an die Öffentlichkeit. In Reaktion auf solche Vorfälle wurde von einigen Teilnehmern der Sitzungen Kritik an Anträgen nicht mehr innerhalb der Arbeitsteamsitzungen, sondern in informellen Gesprächen im Nachgang oder erst nach Bewilligung von Projekten geäußert. Dies führte insbesondere in den Fällen zu Beeinträchtigungen, in denen die Fördermittel im Wettbewerbsverfahren vergeben wurden.
- Die bei den Treffen der Arbeitsteams anwesenden Mitarbeiter waren oft nicht entscheidungsbefugt. Sie verstanden sich als Mittler zwischen Organisation und Arbeitsteam und agierten im „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000: 323). Daher hatten im Arbeitsteam gemachte Zusagen kaum Verbindlichkeit.
- Durch die inhaltliche Breite der Projekte waren die Arbeitsteams selten fachlich optimal zusammengesetzt, zugleich war eine hohe Fluktuation der Teilnehmer zu verzeichnen.
- Die Bereitschaft, sich mit Projekten intensiv auseinanderzusetzen, sank nach Abschluss der Bewilligungen in den meisten Fällen, wenn es um die Begleitung der Umsetzung ging.

Nach den Beratungen in den Arbeitsteams wurde im Lenkungsausschuss abschließend über die Projektförderung entschieden. Aufgrund der Vielzahl von Beteiligten und Entscheidungen fand hier allerdings kaum eine intensive Auseinandersetzung mit Einzelprojekten statt. Durch die Ein-

6 Die Angaben zur Projektvorbereitung stützen sich auf Angaben von dem zuständigen Sachbearbeiter in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Referat IV B. An den Sitzungen zur Formulierung und zum Test des Rasters habe ich beobachtend teilgenommen.

7 Die folgenden Einschätzungen basieren auf den Ergebnissen der Berliner Fallstudie zum EU-geförderten Forschungsprojekt ENTRUST, vgl. www.ensure.org/entrust.

bindung vieler Akteure und den Versuch, Entscheidungen möglichst einvernehmlich zu fällen, wurde erreicht, dass die Projekte grundsätzlich unterstützt wurden. Durch die über den Lenkungsausschuss bestehenden Kontakte hatte sich auch zwischen den teilnehmenden Akteuren ein „kurzer Draht“ entwickelt, der beim Auftauchen von Problemen pragmatische Lösungen erleichterte.⁸ Allerdings, darauf weist die Halbzeitevaluation hin, wurden die schlussendlichen Genehmigungsverfahren in den Verwaltungen – die Bewilligung der EFRE-Mittel erfolgt durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Baugenehmigungen erteilen die Bezirke – durch den Lenkungsausschuss nicht ersetzt, sondern wiederum nur vorbereitet (PLS Ramboll 2004: 79). Aus diesem Grund ist es in einigen Fällen zu Verzögerungen gekommen. Auf den notwendigen Koordinationsbedarf reagierten die involvierten Bezirksverwaltungen mit unterschiedlichen organisatorischen Lösungen wie z.B. ressortübergreifenden Arbeitsgruppen und projektbezogenen Steuerungsgruppen, so kommt die Halbzeitevaluation zu folgendem Befund: „Insofern hat die Umsetzung von URBAN II tendenziell zur Entwicklung flexiblerer Strukturen beigetragen“ (ebd.: 79).

Projektgeschichten: Von Ideen zu Projekten

Nach diesem Überblick über die Ziele und das Antragsverfahren im Berliner URBAN II-Programm geht es nun darum, wie sich das Bekenntnis zu einem „auf Lernprozesse angelegten Politikverständnis und Verwaltungshandeln“ (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Berlin 2002: 8) in der Praxis auf der Ebene einzelner Projekte niederschlägt: Wenn die Konkretisierung der strategischen Ziele in den Programmdokumenten zunächst nur „indikativ“ war, wie sind dann die tatsächlich realisierten Projekte zustande gekommen? Sind sie Ergebnisse einer aktiven Suche der Programmverantwortlichen nach Trägern für ihre Ideen? Oder sind die Projektideen außerhalb des Programm-Managements und unabhängig von dessen Zielen entstanden und einfach zufällig passfähig? Wie sah die Vermittlung von Programmzielen einerseits und Interessen und Motivationen von späteren Projektträgern andererseits aus? Wer sind die Projektträger?

Angesichts des Selbstverständnisses der Politik – „bottom-up-Ansatz“ und „Hilfe zur Selbsthilfe“ (vgl. ebd.: 9f) muss eine Analyse der

8 Diese Einschätzung basiert auf einem Fokusgruppengespräch, das ich im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung der GI URBAN II mit Mitarbeitern der Bezirks- und Senatsverwaltung, Verfahrens- und Projektträgern am 7.12.2004 durchgeführt habe.

Politikgestaltung diese Aspekte in ihre Betrachtungen einbeziehen, um die Bestimmungsfaktoren für die Gestaltung der sozialen Stadtpolitik wirklich umfassend zu berücksichtigen. Es ist selbstverständlich und es ergibt sich aus den Politikzielen (Unterstützung lokaler Sonderwege), dass diese Ausgestaltung in jedem Quartier neben programmspezifischen Aspekten abhängig ist von den sozialräumlichen und baulichen Strukturen, den lokal engagierten Organisationen und sozialen Gruppen, der Geschichte des Quartiers und seiner Einbettung in den gesamtstädtischen Zusammenhang. Insofern kann die folgende Betrachtung der „Entstehungsgeschichten“ der URBAN II-Projekte nur illustrierenden Charakter für solche Sonderwege haben. Allerdings erscheint die aus den individuellen Fällen induktiv gewonnene Systematik gleichsam typisch für den Politikansatz.

In der Halbzeitbewertung wird darauf hingewiesen, dass die Auswahl der Projekte einige Probleme barg. Genannt werden „Egoismen auf Bezirksebene“ und „Weichenstellungen, die schon vor Beginn des Auswahlverfahrens vorgenommen wurden“:

„So mussten bereits bei der Bewerbung Berlins um URBAN II erste Projektansätze formuliert werden, mit denen neue Projektideen bei der konkreten Umsetzung dann zu konkurrieren hatten. Dabei bestanden in den verschiedenen Schwerpunkten deutlich variierende Voraussetzungen. So existierten insbesondere im kulturellen Bereich schon vor Programmbeginn Kontakte zwischen Kulturschaffenden und der öffentlichen Hand, was die Projektgenerierung erleichterte. Hingegen gab es insbesondere in Schwerpunkt 1 zunächst nur vergleichsweise wenig Berührungspunkte zwischen den Behörden und Unternehmern aus dem Quartier“ (PLS Ramboll 2004: 65).

Zugleich kommentieren die Evaluatoren allerdings, dass mit dem „engen Rahmen“ der Vorgaben der Europäischen Kommission und des Landes Berlin „pragmatisch verfahren“ wurde, „so dass es in der Praxis zu einer wechselseitigen Annäherung von inhaltlichen Vorgaben und bewilligten Projekten kam“ (ebd.: 65). Diese „wechselseitige Anpassung“ wurde in der Aktualisierung der Halbzeitbewertung näher beleuchtet.⁹

9 Die folgenden Angaben stützen sich auf eine im November 2004 im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführte Analyse aller bis zu diesem Zeitpunkt geförderten Projekte. Grundlage für diese Untersuchung war eine Durchsicht der Projektanträge sowie eine schriftliche Befragung. Auf Basis der so erhobenen Daten wurde eine Klassifizierung der „Projektgeschichten“ vorgenommen. Diese wurde im Dezember 2004 in einem Fokusgruppengespräch mit elf Vertretern der Programmsteuerung (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Wohnstatt & Machleidt, Bezirksamt Lichtenberg, Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg), ausgewählten Projektträgern (Sozialdiakonische Jugendarbeit Lichtenberg e.V.,

Keines der Projekte wäre nach den Angaben der Träger ohne die Förderung durch URBAN II in der Form oder in dem Umfang realisiert worden, wie sie schließlich umgesetzt wurden. Die geförderten Projekte haben aber sehr unterschiedliche „Ideengeschichten“. In Bezug auf die Ideenfindung lassen sich drei Typen unterscheiden: In einigen Fällen diente das Förderprogramm den Trägern als willkommene Gelegenheit, um eine Idee, die schon länger existierte, aber bislang noch nicht umgesetzt werden konnte, voranzubringen. Bei anderen Projekten kam der wesentliche Antrieb aus den Reihen der Programmsteuerung und nicht unmittelbar von den späteren Projektträgern selbst: Akteure aus der Senatsverwaltung, dem Vor-Ort-Büro oder zuständige Mitarbeiter in den Bezirksämtern entwickelten, beispielsweise im Rahmen der Arbeitsteams, eine Idee speziell zur Umsetzung der Programmziele und suchten dann per Ausschreibung oder Wettbewerbsverfahren nach möglichen Trägern. Ein dritter Typus liegt gewissermaßen zwischen diesen beiden Modellen. Hier war den Projektträgern URBAN II als „anzapfbares“ Förderprogramm bekannt und man entwickelte ein Projekt, das speziell zu den Fördervorgaben passte. Setzt man diese unterschiedlichen „Projektbiographien“ in Beziehung zu dem jeweiligen inhaltlichen Schwerpunkt, zeigt sich ein Muster, das einen gewissen Zusammenhang nahelegt, wie folgende Übersicht illustriert (siehe Tabelle 14):

Berliner Sportjugend e.V., Kiezspinne e.V.) und mit für einzelne Projekte beauftragten Dienstleistern (BIS Stadtteilmanagement GmbH, Stadtbildagentur Lichtenberg) vorgestellt, kommentiert und berichtet.

Tabelle 14: Zusammenhang zwischen Förderprogramm und Projektentstehung

Schwerpunkt	Projekt	Projektträger	Projektentstehung: Programm als ...		
			Gelegenheit	Inspiration	Motor
Wirtschaft und Beschäftigung	RAW	RAW Tempel e.V.		X	
	Arbeitsplätze in KMU	FHTW Fachhochschule für Technik und Wirtschaft			X
	Ladenleben Lichtenberg	Bezirksamt (BA) Lichtenberg			X
	Stralauer Stadtteilmarketing	BA Friedrichshain-Kreuzberg		X	
	Blo Ateliers	Lockkunst e.V.			X
	Lasker Höfe	Stattbauhof GmbH		X	
	Stadtbildpflege	SenStadt			X
	SBE: Kooperationsverbund schulbegleitender Berufseinstieg	Max-Taut-Schule OSZ			X
	Schulradio	Mildred-Harnack-Oberschule		X	
Stadt-raum und Umwelt	Architektur und Schule	Bau-Kultur und Schule e.V.		X	
	Rudolfplatz	Bürgerverein Obelisk e.V.		X	
	Lasker Sportanlage	BA Friedrichshain-Kreuzberg	X		
	Persiusplatz	BA Friedrichshain-Kreuzberg		X	
	Grünzug FAS	Baufachfrau Berlin e.V.	X		
	Spielplatz Hauffstraße	BA Lichtenberg		X	
	Grünverbindung Hauffstraße	BA Lichtenberg	X		
	Radweg Corinthstraße	BA Friedrichshain-Kreuzberg	X		

Kultur und Soziales	Max-Taut-Aula	Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport	X		
	¼ auf 5 Wegen	Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur	X		
	RuDi – Stadtteilzentrum	Berlin-Brandenburger Bildungsverein e.V.		X	
	Kiezspinne	Kiezspinne e.V.		X	
	Kultur im Stadthaus	BA Lichtenberg	X		
	"Alte Schmiede"	Sozialdiakonische Jugendarbeit Lichtenberg e.V.	X		
	L.E.h.G.O.: Lebensführung lernen, handlungs- und geschäftsfähig werden, Optionen entwickeln	Berliner Sportjugend e.V.		X	
	Der „kleine Urbanfonds“ KUF	Je nach Projekt			X
	Sozialmedizinisches Kriseninterventions-Zentrum MUT	Gemeinnützige Gesellschaft für Gesundheit mbH MUT		X	

(Quelle: Güntner 2005: 20)

URBAN II als Gelegenheit

Einige Projektideen existierten schon seit längerer Zeit in den Köpfen der Träger oder auch der Bewohner, waren aber mangels Ressourcen bislang noch nicht umgesetzt worden. Das Programm URBAN II diente hier als eine Ermöglichungsstruktur für Vorhaben, die im Regelhaushalt nicht finanzierbar waren.

Das prominenteste Beispiel für diesen Typ ist die Aula der Max-Taut-Schule, ein im Zweiten Weltkrieg zerstörtes kulturhistorisch wertvolles Gebäude der 1920er Reformbewegung, deren denkmalgerechte Wiederherstellung schon in den 1970er Jahren und verstärkt dann in der

Nachwendezeit mit Einzug der Oberstufenzentren (OSZ) Versorgungstechnik und Bürowirtschaft diskutiert wurde. Die Restauration der Aula war dem Bezirksbürgermeister Friedersdorf (PDS) ein wichtiges Anliegen, für das er bald auch Vertreter der Schulverwaltung – als Eigentümerin des Gebäudes – gewinnen konnte. Dabei ging es in erster Linie um die bauliche Sanierung, inhaltliche Konzepte waren nur vage. Insbesondere die Finanzierung wurde zu einem hartnäckigen Problem, das die Umsetzung des Projekts einige Jahre blockieren sollte. Schließlich wurde die Erstellung eines Nutzungskonzepts von dem URBAN II-Koordinationssteam übernommen, das über ein Dutzend verschiedener Verwaltungseinheiten in die Suche nach einem tragfähigen Konzept einbezog.

Ein anderes Projekt, dessen Geschichte schon einige Jahre zurückreicht, ist die Jugend- und Begegnungsstätte „Alte Schmiede“ im Kaskelkiez. Schon bald nach Öffnung des Jugendtreffs „Zwergenhöhle“ 1997 erschien dem Träger, dem Verein Sozialdiakonische Jugendarbeit Lichtenberg e.V., eine Öffnung und Ausweitung des Angebots für Familien im Sinne einer Sozialraumorientierung als sinnvoll. Ausgehend von der Arbeit mit den Kindern und Jugendlichen „wurde es selbstverständlich, dass zum Beispiel die Eltern der Jugendlichen an den kommunikativen Prozessen der Arbeit unseres Vereins beteiligt sind“, wie die zuständige Sozialarbeiterin berichtet.¹⁰ Dieser „enge, fast dörfliche Kiezbezug“ äußerte sich dann in einem – inzwischen jährlich organisierten – Straßenfest „Viva Victoria“ und veranlasste den Verein, „die Jugendarbeit zunehmend im Kontext der Familien und des Sozialraums mit seinen Bewohnern verschiedener Generationen und Zugehörigkeiten zu begreifen“. Über Jahre hinweg wurde das Konzept für die „Alte Schmiede“ entworfen, und im Zuge einer Bürgerbefragung 2001 fanden die Sozialarbeiter ihre Überlegungen bestätigt. Schließlich wurde nach einer Finanzierung gesucht.¹¹ Zunächst wurde allerdings im Sommer 2000 der

10 Die Zitate beziehen sich auf ihre schriftliche Antwort im Rahmen der Projektträgerbefragung im Herbst 2004.

11 Die zuständige Sozialarbeiterin sieht diesen Prozess als typisch für die Arbeitsweise des Vereins, die sie wie folgt zusammenfassend: „1) Eine problematische Situation/Lebenslage etc. wird artikuliert (Auffälligkeit oder Hilfebedarf oder Symptomatik oder ähnlich), 2) Interpretation der Lebenssituation der Betroffenen unter besonderer Berücksichtigung des konstruktiven und erschließbaren Aktivitätspotentials, 3) Ideenfindung für geeignete Hilfen/Projekte, 4) Aushandlung mit den Betroffenen, Vereinbarung gemeinsamer Ziele/Projekte, 5) Akquise der notwendigen Ressourcen (unter anderem Finanzierung), 6) Umsetzung in konkreten Handlungsschritten – hierbei: Anpassung der Ziele an sich verändernde Situationen, 7) Beendigung der gemeinsamen Phase – Entlassung“ (schriftliche Antwort im Rahmen der Projektträger-Befragung für die Aktualisierung der URBAN II-Halbzeitbewertung, 25.10. 2004).

Vorschlag, den Aufbau eines Nachbarschaftsheimes in der Victoriastadt in die URBAN II Förderung aufzunehmen, von Bezirkspolitikern abgelehnt. In der Folge überarbeitete der Verein seinen Antrag, diskutierte das Vorhaben mit verschiedenen Akteuren wie beispielsweise der Betroffenenvertretung der Victoriastadt, und präsentierte die Idee bei mehreren Gelegenheiten in der Öffentlichkeit.¹² Nachdem die Gebäuderuine für den zukünftigen Treff dem Verein vom Eigentümer geschenkt worden war und die Projektskizze mit den relevanten Organisationen und Gremien abgestimmt wurde – Betroffenenvertretung, regionale Arbeitsgruppen der Jugendprojekte nach § 78 SGB VIII, weitere Träger, Fachleute, Vertreter von Bezirksämtern und Senatsverwaltung, Nachbarschaftstreff im angrenzenden Wohngebiet Frankfurter Allee Süd („Kiezspinne“) – wurde die Konzeption für eine „Sozialräumliche Jugend- und Begegnungsstätte“ im Herbst 2001 fertiggestellt. Auf dieser Basis wurde ein Förderantrag für die Finanzierung eines Teils des Umbaus formuliert und schließlich im Mai 2002 vom Lenkungsausschuss des URBAN II-Programms positiv beschieden.

Zu den Projekten, in denen die Förderung durch URBAN II eine willkommene Gelegenheit, nicht aber den ersten wesentlichen Impuls für die Formulierung darstellte, zählen auch verschiedene Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raums, die bislang nicht hatten realisiert werden können, weil sie über die Regelaufgaben der zuständigen Ämter hinausgingen. Die Idee zum Grünzug Hauffstraße beispielsweise war schon im Rahmenplan für die Sanierung der Kaskelstraße festgehalten und im Kontext regelmäßiger „Infrastrukturunden“ in den 1990er Jahren, in denen auf Einladung des Sanierungsbeauftragten verschiedene Sanierungsprojekte von betroffenen Trägern diskutiert wurden, erörtert worden. Die Idee eines Grünzugs für die Wohnsiedlung Frankfurter Allee Süd war ebenfalls schon seit einigen Jahren immer wieder diskutiert worden. Der räumliche Zuschnitt des URBAN II-Gebiets und das Konzept „Barrieren überwinden“ führten dann zu der – schließlich realisierten – Überlegung, den Grünzug in ein umfassenderes „Grünes Band“ zu integrieren, das die Siedlung mit den umliegenden Quartieren verbindet.

Das Kunstprojekt „¼ auf 5 Wegen“ entstammt einer Idee, die ein Bewohner der Victoriastadt schon im Frühjahr 1997, zunächst unter dem Titel „Quartierstücke“, entwickelte und dafür auch bei weiteren Anwohnern wie auch beim Bezirk Zuspruch, aber keine finanziellen Mittel für die Realisierung fand. Seine Idee war, mit Kunstinstallationen an den

12 Betroffenenvertretungen sind Verfahren nach § 137 BauGB zur Mitwirkung der Betroffenen in städtebaulichen Sanierungsverfahren (§§ 136-171 BauGB).

fünf „Eingängen“ zur Victoriastadt, vor allem sind dies Brücken, auf das Quartier aufmerksam zu machen und diese „Barrieren“ zu thematisieren:

„Ortsbezogen sensualisiert zum Einen, einem international modernen Kunstanspruch angeschlossen zum Anderen, reifte das Konzept, die allgegenwärtig absonderlichen Übergänge von ‚Draußen nach Drinnen‘ zum Thema zu machen“.¹³

URBAN II stellte mit seinem Leitbild „Barrieren überwinden“ eine Fördermöglichkeit dar, und der „symbolische Gehalt“ der Projektidee sowie die Tatsache, dass sie „von unten“, von Bewohnern entwickelt wurde, veranlasste die Senats- und Bezirksverwaltungen und schließlich den Lenkungsausschuss, das Projekt schon vor Programmstart zu „setzen“ (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2002: 13).

URBAN II als Inspiration

Ein zweiter Projekt-Typus bezieht sich auf Maßnahmen, die von Trägern entwickelt wurden, nachdem URBAN II als Förderoption schon bekannt war. Diese Ideen sind im Unterschied zum Typ „Gelegenheit“ erst durch die Aufmerksamkeit für das Programm entstanden und durch dieses inspiriert, im Unterschied zum Typ „Motor“ (s.u.) dienen sie aber nicht in erster Linie zur Operationalisierung der Programmphilosophie.

Ein Beispiel ist das Projekt „Kulturgewerbliches Gründer- und Projektzentrum“ des Vereins RAW Tempel e.V. Die Möglichkeit, EU-Fördermittel zu erhalten, war für den Verein als Zwischennutzer auf dem Gelände und für die Eigentümerin (Vivico Real Estate GmbH) gleichermaßen interessant. Über die Förderzusage konnte auch der Verbleib der Zwischennutzer, der immer wieder bedroht war, mittelfristig sichergestellt werden. Die Vivico beauftragte einen Architekten mit der Fördermittelrecherche und Konzeptentwicklung. Er fand mit einer zu diesem Zeitpunkt von RAW Tempel e.V. durchgeführten Ideenwerkstatt („Ideenaufruf“) für die Nutzung des Geländes eine Plattform, von der ausgehend gemeinsam ein Antrag ausgearbeitet wurde. Bei dessen Formulierung stand die Förderfähigkeit im Vordergrund – es wurde gemeinsam nach einem Projekt gesucht, das sowohl für den Verein sinnvoll war, das aber auch dem Kriterienkatalog für die Projektbewertung entsprach (s.o.). Beantragt wurde schließlich die infrastrukturelle Sicherung eines Gebäudes, mit der der Verein ein kulturgewerbliches Gründerzentrum aufbauen kann.

13 Das Zitat bezieht sich auf die mit der Antragstellung eingereichte Projektbeschreibung.

Ein zweites Beispiel ist die Einrichtung eines deutsch-russischen Schülerradios an der Mildred-Harnack-Oberschule, einer Europaschule mit deutsch-russischsprachigem Unterricht. Eine Arbeitsgruppe aus Lehrern, Eltern und Schülern suchte nach finanzieller Unterstützung für ein Projekt zur Förderung der Kommunikation zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen und wurde bei der Recherche auf URBAN II aufmerksam – unter anderem, weil das Vor-Ort-Büro anfangs in leerstehenden Räumen im Schulgebäude untergebracht war. Die Idee, ein Radioprojekt zu initiieren, kam von der Mutter eines Schülers, die mit einem ähnlichen Projekt an einer Schule in Kasachstan gute Erfahrungen gemacht hatte (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2003: 15). Als „Coaching-Partner“ wurde ein Berliner Lokalradiosender (Radio Fritz) gefunden. Mit Unterstützung der Mitarbeiter im Vor-Ort-Büro wurde dann ein Förderantrag für das Schulradio formuliert.

Das Projekt L.e.h.g.o. („Lebensführung lernen, handlungs- und geschäftsfähig werden, Optionen entwickeln“) wurde im Dialog zwischen Vertretern des Projekts „Kick“ der Deutschen Sportjugend und dem Arbeitsteam für den Schwerpunkt 3 formuliert. Gemeinsam wurde die Idee für ein schulbezogenes Projekt entwickelt, bei dem bewusst die Grenzen zwischen Jugendarbeit und Schule überschritten werden („Barrieren überwinden“).

Die Projektidee für das „wirtschaftsorientierte Stadtteilmarketing Stralauer Kiez“ geht auf Wünsche lokaler Wirtschaftsbetriebe zurück. Der Friedrichshain-Kreuzberger Wirtschaftsstadtrat Lorenz Postler hatte im Jahr 2002 die ansässigen Gewerbetreibenden zu einer Gesprächsrunde („Stralauer Wirtschaftsgespräch“) eingeladen, in der Möglichkeiten des Einsatzes der Fördermittel gemeinsam erörtert wurden. Zur selben Zeit wurde von Schülern der Emmanuel Lasker Oberschule eine Befragung der im Gebiet ansässigen KMU zu Problemen und Perspektiven des Wirtschaftsstandortes durchgeführt, die ähnliche Vorschläge hervorbrachte. Das Projekt wurde dann vom Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Abteilung Wirtschaft, Finanzen und Bürgerdienste, formuliert und ausgeschrieben. Das mit der Durchführung beauftragte Unternehmen BIS Stadtteilmanagement GmbH, war im benachbarten Gebiet „Boxhagener Platz“ für das Quartiersmanagement zuständig und hatte über diese Arbeit, und hier insbesondere über Maßnahmen im Bereich der Förderung der lokalen Ökonomie (wie die Einrichtung einer Gewerberaumbörse, den Aufbau eines Gründerzentrums etc.), inhaltliche Kompetenz und Ortskenntnis entwickelt.

URBAN II als Motor

Eine ganze Reihe von Projektideen wurde nicht von den späteren Trägern entwickelt, um ihren Aktivitätsradius zu erweitern oder eine Angebotslücke zu schließen, sondern wurde von Akteuren aus dem Kreis der Programmsteuerung zur Umsetzung der Programmziele („Barrieren überwinden“) „angedacht“. Bei diesen Maßnahmen war im Unterschied zum Typ „Gelegenheit“ nicht URBAN II der notwendige Katalysator einer schon bestehenden Idee, sondern umgekehrt, die „Idee URBAN II“ wurde dort in Projekte übersetzt und mit diesen operationalisiert.

Ein Maßnahmenbereich, in dem nur wenige Projektideen „von außen“ an das Programm-Management herangetragen wurden, ist der Bereich „Entwicklung von Humanressourcen und Förderung der Chancengleichheit durch Bildung, Qualifizierung und Beschäftigung“. Im zuständigen Arbeitsteam 1 wurde darüber nachgedacht, wie dieser Bereich gefüllt werden könnte. Das Projekt „Stadtbildpflege – Stadtteilarbeit mit lokalen Beschäftigungsimpulsen“ beispielsweise geht auf das für URBAN II zuständige Referat der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zurück. In der Formulierung wurde auf Beispiele aus verschiedenen Quartiersmanagement-Gebieten zurückgegriffen. Auch das Projekt „BLO Ateliers“ ist ein Beispiel für diesen Typus. Der Anstoß zur Belebung einer Brachfläche durch eine kunstgewerbliche Zwischennutzung kam von Mitarbeitern des Vor-Ort-Büros. Im Rahmen der Verhandlungen mit RAW Tempel e.V. wurde dieser Verein um Unterstützung bei der Suche nach Partnern und bei der Entwicklung eines Konzept gebeten. Das Projekt „Ladenleben“ geht ebenfalls auf die Initiative des Programm-Managements zurück. Inspiriert einerseits durch die Erfahrungen mit dem „Victoriasommer“, bei dem im Rahmen der Sanierungsmaßnahme Kaskelstraße leerstehende Gewerbeeinheiten temporär geöffnet worden waren, sowie durch gute Beispiele aus verschiedenen Quartiersmanagement-Gebieten (u.a. Kolonie Wedding im Gebiet Soldiner Straße, BoxIon am Boxhagener Platz) wurde vom Verfahrensträger vorgeschlagen und vom Arbeitsteam beschlossen, „durch die Entwicklung quartiersspezifischer Leitbilder und entsprechender Vermarktungskonzepte zur Akquisition von Gewerbetreibenden, Existenzgründern und Zwischennutzern für leer stehende Ladeneinheiten beizutragen und dem Imageverlusts des Gebiets entgegenzuwirken“ (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2003: 10). Das im Arbeitsteam vorbereitete Projekt wurde nach der Genehmigung durch den Lenkungsausschuss öffentlich ausgeschrieben.

Politikgestaltung und Projektentwicklung: Ermöglichung und Beschränkung

Ermöglichende Aspekte¹⁴

Die Entstehungsgeschichten der im Rahmen von URBAN II in Berlin geförderten Projekte sind sehr verschieden – jedes einzelne Projekt hat seine individuelle „Biographie“, in der Zufälle und Einzelpersonen ebenso bedeutend sein können wie institutionelle und strukturelle Zusammenhänge der jeweiligen Handlungsfelder. Bei all ihrer Unterschiedlichkeit zeigen die einzelnen Projektgeschichten allerdings eine Überschneidung darin, dass das Förderprogramm einen wesentlichen Katalysator für ihre Entstehung darstellt.

Zunächst mag diese Beobachtung tautologisch erscheinen, wurden ja ausschließlich „URBAN II-Projekte“ in die Betrachtung einbezogen. Das Förderprogramm bewirkte jedoch nicht nur die Entstehung neuer Projekte oder Projektteile, sondern mit seinen Fördervorgaben einen bestimmten Projekt-Typus, der nicht nur einen eindeutigen Bezug zu den Förderzielen sondern ebenso zu den Querschnittszielen der EFRE-Förderung aufweisen muss, was über die Projektauswahlverfahren gewährleistet wurde. Das heißt, auch Projektideen, die schon länger „in der Schublade“ lagen, wurden in der Konkretisierung an die Leitlinien des Förderprogramms angepasst. Das konnte sich auf Verfahren der Umsetzung beziehen, auf die Zielgruppe des Projekts oder auch auf zu beteiligende Partner.

Im Fall von URBAN II gingen die Projektträger somit eine Verpflichtung ein, die über Programmvorgaben gewöhnlicher sektoraler Programme hinausgeht. Das Programm entfaltet so gewisse organisationale „Nebenwirkungen“, wenn etwa berichtet wird, dass über einzelne Projekte Kooperationen entstanden sind, die weitere Initiativen anstoßen oder sich gegen administrative Hürden durchsetzen mussten. Dies verdeutlichen einige Antworten von Projektträgern auf die Frage, ob und inwiefern die über URBAN II geförderten Projekte Umstellungen in der Organisation mit sich brachten. Die Mehrzahl der Träger (15 von 25) beobachteten in ihrer Organisation Veränderungen im Zusammenhang mit den Projekten, die sie mehrheitlich als „Lernprozesse“ klassifizieren, im Wesentlichen sind dies das Erschließen neuer Aufgabenfelder oder die Neuordnung von Zuständigkeiten. Die organisatorischen Veränderungen

14 Alle Zitate in diesem Abschnitt beziehen sich, wenn nicht anders ausgewiesen, auf die schriftlichen Antworten der Projektträger im Rahmen der Projektträgerbefragung im Herbst 2004.

beziehen sich auf den ungewohnten Umgang und ein „Sich-zurecht-Finden“ mit neuen Rollen, wie das Beispiel „Kultur im Stadthaus“ zeigt:

„In der Regel war das Kulturamt keine Bauherrin. Die damit verbundenen Aufgaben und Querschnittsfunktionen gehören deshalb zu außergewöhnlichen Handlungen und vermitteln dadurch weitere und praktische Einblicke in Stadtgeschichte, Stadtplanung und die Kultur des Bauens“.

Die ungewohnte Rolle für das Kulturamt bezieht sich allerdings nur auf eine überschaubare Phase des Projekts und deutet nicht auf eine längerfristige Veränderung in der Organisation hin. Als tiefgreifender ist die Auswirkung auf Träger einzuschätzen, für die der Umgang mit komplexen Förderprogrammen neu ist, wie vor allem das Beispiel RAW Tempel e.V. verdeutlicht:

„[...] über die nationale Kofinanzierung ist eine Selbstverwaltungsstruktur eingeführt worden, die auch nach dem 1. Förderjahr beibehalten wurde und planmäßig in eine sich selbsttragende Eigenerwirtschaftung überführt werden soll. Angestrebt wird, die kollektive, noch ehrenamtliche (und daher überlastete) Geschäftsführung in eine bezahlte Geschäftsführung zu überführen.“

„Lernprozesse“ beobachten auch und vor allem die Vertreter der Schul-, Qualifizierungs- und Ausbildungsprojekte.¹⁵ Sowohl das Projekt SBE als auch die Angebote in den Lasker Höfen stellen eine Verbindung von Jugendbetreuungs- und Qualifizierungsangeboten dar, die in dieser Art innovativ sind und mit traditionellen Zuständigkeitsgrenzen brechen. Hier ist es ein explizites Ziel der Träger, die über die URBAN II-Förderung mögliche innovative Ausrichtung der Angebote künftig auch für andere Finanzierungen einzusetzen. So beobachtet der Vertreter der Max-Taut-Schule, Träger des Projekts „Schulbegleitender Berufseinstieg“ (SBE):

„Schon das Antrags- und Genehmigungsverfahren für SBE hat an die Projektleitung und die beteiligten Mitarbeiter der Landesschulverwaltung neue Anforderungen gestellt, da die üblichen Verwaltungs- und Entscheidungsabläufe nicht einfach zugrundegelegt werden konnten. In der Zusammenarbeit zwischen Schulen verschiedener Schulformen und mit externen Partnern (Träger

15 In der Befragung habe ich den Begriff des „Lernens“ vermieden, um die Antworten nicht zu beeinflussen. Stattdessen habe ich dort von „Veränderungen“ gesprochen. Der Lernbegriff wurde jedoch wiederholt von den Projektträgern benutzt, um die Veränderungen in ihren Organisationen zu beschreiben – auf diesen von den Befragten benutzten Begriff beziehe ich mich hier.

+ Betriebe) war das Projektteam und die zuständigen Schulaufsichtsbeamten gezwungen, sich auf neue Handlungslogiken und Entscheidungskriterien einzulassen. Dies hat – sicherlich nur punktuell – eine gewisse Öffnung der Institution Schule erreicht, die ähnliche Kooperationsstrukturen in Zukunft einfacher machen wird [...], unmittelbar wirksam ist die curriculare Debatte innerhalb des Projektteams zur engen Verbindung von berufspraktischen und berufstheoretischen Unterrichtsinhalten und -formen im Rahmen sog. Qualifizierungsbausteine, da sie über die Lehrkräfte des Projektteams SBE in die Unterrichtsgestaltung in der Max-Taut-Schule aber auch an den beteiligten OSZ hineinwirken (werden).“

Ähnlich äußert sich der Träger der „Lasker Höfe“:

„Die Zusammenführung eines Projektes der offenen Jugendarbeit mit Berufsvorbereitung und Berufsausbildung in Kombination mit der Regionalen Verbundausbildung (in Kooperation mit KMU der Region) ist für Berlin, und – soweit bekannt – auch im Bundesgebiet insgesamt einmalig und hat damit eine Vorbild- und Pilotfunktion“.

Die Gestaltung der Angebote für Jugendliche wurde intensiv im Arbeitsteam 1 „Wirtschaft und Beschäftigung“ vorbereitet. Die Frage, inwiefern URBAN II einen „Mehrwert“ produziert – der „Innovationsfaktor“ der Projekte und ihr Beitrag zum „Barrieren überwinden“ – stand dabei im Vordergrund. Der Ansatz der „arbeitsweltbezogenen Jugendarbeit“, der mit diesen Projekten entwickelt wurde, zielt auf die Überwindung der traditionellen Zuständigkeitsgrenzen zwischen offener Jugendarbeit und Berufsausbildung und fügt sich somit in das integrierte Programmkonzept.

Betrachtet man die Art der Projektträger, entsteht der Eindruck, dass die Beantragung von Fördermitteln vor allem von Verwaltungen und verwaltungsnahen Akteuren beherrscht wird.¹⁶ Das ist ihr „Geschäft“, und vor allem verfügen sie über Möglichkeiten der Ko-Finanzierung. Alle Projekte stellen dabei für die Träger ein „Extra“ dar, das genutzt wird, um neue Verfahren auszuprobieren (Stadtraumprojekte) oder neue Handlungsfelder zu erschließen (z.B. „Alte Schmiede“, Stadtteilmarketing).

In der Halbzeitbewertung des Programms wird auf „Lotsen“ hingewiesen, die „zwischen den Beteiligten, insbesondere den Endbegünstigten und institutionellen Akteuren, vermitteln“ (PLS Ramboll: 76). Dazu zählen die Mitarbeiter des Vor-Ort-Büros, BürgervertreterInnen und

16 Eine Ausnahme stellen die kleinteiligen, im Rahmen des Kleinen URBAN-Fonds finanzierten Projekte dar.

einzelne Mitarbeiter des Arbeitsamtes (ebd.: 76). Die hohe Zahl an Projekten, die erst im Laufe der Programmumsetzung formuliert wurden (Typ „Inspiration“, Typ „Motor“) unterstreicht die Bedeutung dieser „Lotsen“. So ist es nicht erstaunlich, dass von den Projektträgern das Programm-Management und das Vor-Ort-Büro als eine wichtige Anlaufstelle angesehen werden. In den meisten Fällen wurden besonders die Beratungsleistungen bei der Antragstellung, räumliche Nähe und unbürokratische Unterstützung geschätzt, unabhängig von der inhaltlichen Ausrichtung oder dem zugeordneten Handlungsfeld des jeweiligen Projekts.

Beschränkende Aspekte

Der Rahmen der verwaltungsseitig gesetzten Programmziele kann auf Ebene der einzelnen Projekte nicht verlassen werden. Das wirft Fragen bezüglich des proklamierten „bottom-up-Ansatzes“ auf. So sehr die Kopplung von Programmzielen und Konzepten lokaler Initiativen das Programm im Quartier „verankert“, so „entpolitisiert“ sich die Politik über die projektbasierte Implementierung. Mit anderen Worten: Raum für eine lokale Erörterung der Programmziele (z.B. der „Wettbewerbsfähigkeit“) besteht im Rahmen der Implementierung nicht, der Spielraum bezieht sich lediglich auf die Übersetzung und „Kleinarbeitung“ mit und in den Projekten. In einem Fokusgruppengespräch mit zentralen Akteuren des Programm-Managements über die verschiedenen „Projektbiographien“ wurde darauf hingewiesen, dass Beteiligung faktisch erst sehr spät und nur auf Projektebene möglich war.¹⁷ Das heißt, die Richtung der Stadtteilentwicklung ist in der programmformigen Ausgestaltung der Politik keine Verhandlungssache, sondern in erster Linie eine Ableitung von im Rahmen der Politikdiskussion auf europäischer, nationaler und Landesebene festgelegten Entwicklungsziele. Der Lissabon-Prozess war hier maßgebend und markiert quasi hinter dem Rücken der lokalen Akteure auch die Eckpunkte der Quartiersentwicklung. Insofern ist die „wechselseitige“ Anpassung auf lokaler Ebene, was die generelle Richtung angeht, eher einseitig als wechselseitig.¹⁸ Nicht alle Stadtteilakteure bestimmen den Fahrplan und das Ziel der Quartiersentwicklung, sondern die in der Programmierung festgelegten Stadtteilakteure (erste Einschränkung) bestimmen den Fahrplan im Rahmen der förderpolitischen Vorgaben (zweite Einschränkung).

17 Fokusgruppengespräch im Rahmen der Aktualisierung der Halbzeitevaluation am 7.12.2004.

18 Zum „mutual adjustment“ in lokalen Partnerschaften siehe die Arbeiten von Hastings (1999) und Geddes (2000).

Das Instrument, welches am weitesten über diesen Rahmen hinausweist, ist der „Kleine URBAN-Fonds“ (KUF). Ihm diene der Quartiersfonds als Vorbild, wie er in den Quartiersmanagementgebieten eingesetzt wurde (siehe Kap. 6). Mit dieser Adaption eines lokalen Modells in den Förderkontext einer Europäischen Gemeinschaftsinitiative ist der KUF ein Hybrid, mit dem das zunächst rigide Förderkorsett gelockert werden konnte. Ein „Bürgerbeirat“ entscheidet hier über ein fixes Budget von jährlich 50 000 Euro, ohne sich dabei an den Handlungsfeldern orientieren zu müssen: „gefördert wird „alles, was das Miteinander verbessert und die Lebendigkeit des Quartiers fördert“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2003: 46). Mit diesem Verfahren wird das Akteursspektrum wesentlich erweitert und der „Verwaltungs-Bias“ etwas entschärft. Diese Öffnung ist ein explizites Ziel des Projektes, und eine Zwischenbilanz des Projektträgers nach etwa eineinhalb Jahren im Sommer 2004 fiel diesbezüglich überwiegend positiv aus, ohne die auftretenden Probleme – hohe Fluktuation in der Jury, „Interessenverquickungen“ bei einzelnen Bürgervertretern – zu verschweigen.¹⁹

Mit Blick auf die Öffnung der Verwaltung und eine Demokratisierung der Quartiersentwicklung stellen solche fondsbasierten Ansätze (KUF, Aktionsfonds, Quartiersfonds) die weitestgehende Neuerung der sozialen Stadtentwicklungspolitik in Berlin dar. Die Verfahren zur Zusammensetzung der Jurys sowie die Sprache, in der ihre Zielsetzung formuliert ist, weisen jedoch in der Praxis wieder auf das zentrale Dilemma der Politik – ihre Verwaltungszentriertheit. Aus Perspektive der Verwaltung stellt das Zufallsprinzip, die Auswahl über das Einwohnermelderegister, die Repräsentativität sicher und das konsensorientierte Abstimmungsverfahren bringt eine weitere Legitimität der Entscheidungen. Wie ich in Kapitel 6 gezeigt habe, war aber das Nachjustieren, die Nachbesetzung der Jurys, in einigen Verfahren „notwendig“ geworden und ließ den Quartiersmanagern und der Verwaltung einen Spielraum, den sie bewusst genutzt haben, um ihrer Einschätzung nach unterrepräsentierte Gruppen gezielt einzubeziehen (vgl. Kast 2005). Die Jury ist zudem in ihren Entscheidungen auf einen Fördertopf fixiert, dessen Umfang und „Spielregeln“ wesentlich von der Verwaltung bestimmt werden.²⁰

19 Hier beziehe ich mich auf die schriftliche Antwort im Rahmen der Projektträger-Befragung, Oktober 2004. Betont wird dort auch, dass mit „dem Kleinen Urbanfonds [...] auch kleine und private Initiativen, die sonst gegenüber professionellen Trägern einen erschwerten Zugang zur Förderung haben, erreicht“ werden.

20 Im Bezirk Lichtenberg wird zusätzlich auch die Einführung eines Bürgerhaushalts getestet (vgl. www.buergerhaushalt-lichtenberg.de, konsultiert

Verallgemeinerbarkeit? Ergänzende Beobachtungen

Die verschiedenen Wege der Projektformulierung sind nicht verallgemeinerbar, und auch die hier vorgenommene Systematisierung erhebt nicht den Anspruch auf Übertragbarkeit. Im Vergleich mit den anderen Berliner Gebieten steht schon die unterschiedliche Förderlogik der Programme einer Verallgemeinerung entgegen. Die frühe Vorgabe eines klaren Ziel- und Maßnahmenkatalogs im Falle von URBAN II diente als wesentliche Handlungsorientierung in der Formulierung der Projekte, das trifft auf alle drei Typen der Projektentstehung zu. Der Förderkontext ermöglichte ebenso den Entwurf eines orientierenden Kriterienkatalogs, in dem vor allem die Querschnittsziele der EU-Strukturpolitik operationalisiert sind. Bei den Quartiersmanagement-Verfahren im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ hingegen lagen diese Instrumente nicht in solcher Konkretion vor. Den Verfahrensträgern kam dort eine wesentlich zentralere Funktion zu als dem Träger von URBAN II am Ostkreuz.

In ihrer Betrachtung der Projekte des Quartiersmanagements am Kottbusser Tor hat die Politikologin Miriam Fritsche allerdings eine Einschätzung getroffen, die meinen Beobachtungen sehr nahe kommt (vgl. Fritsche 2003). Zwei ihrer Feststellungen sollen hier hervorgehoben werden – die Rolle der Verfahrensträger in der Auswahl und Ausrichtung der Projekte und die Dominanz verwaltungsnaher Projektträger:

„Das QM-Team sucht den strategischen Kontakt zu geeigneten Akteuren [...], um sie zur Durchführung einzelner Maßnahmen aus ihrem jeweiligen Kompetenzgebiet zu veranlassen bzw. um auf die jeweiligen Ressourcen dieser Akteure zurückgreifen zu können. Auf diese Art entstanden alle Maßnahmen der Bewohnerbeteiligung, die Ausbildungsplatzvermittlung für Jugendliche, einzelne Beschäftigungsprojekte sowie die Projekte zur Existenzgründungsförderung. In seltenen Fällen reagiert das QM-Team [...] auf die Initiative einzelner Träger und geht mit ihnen eine Kooperation ein [...]. Auffällig ist, dass es sich bei den durch das Quartiersmanagement entstandenen Bündnissen durchweg um Zusammenarbeiten mit bestimmten Typen von Trägern handelt. Entweder sind sie ressourcenstark und können sich aufgrund ihrer Organisationsgröße eine Projektkonzipierung ohne klar definierten Auftrag leisten, oder sie arbeiten lokal konkurrenzlos auf einzelnen Teilfeldern. Gemeinsam ist ihnen ein hoher Grad von Professionalisierung, der sie zu Dienstleistern für das Quartiersmanagement werden lässt. Im Beispiel des Kottbusser Tors kristallisiert sich zudem heraus, dass vor der Zusammenarbeit in großen Projekten ihre Er-

am 25.02.2006). Hier werden die Bürger über verschiedene Verfahren in die Diskussion und Entscheidung über die steuerbaren Ausgaben des Bezirks einbezogen.

probung in kleinen, aus dem Quartiersfonds finanzierten Projekten steht. Haben sich die Kooperanden auf diese Art von Professionalität und Verlässlichkeit der anderen Seite überzeugt, erfolgt in der nächsten Phase der Zusammenarbeit eine enge Kooperation in konkreten Projekten bzw. Maßnahmen“ (ebd.: 78f).

In einer Studie über die Interaktion von Quartiersmanagern und Bewohnern im Bezirk Tiergarten Süd thematisiert auch Speidel (2002) die zentrale Rolle der Verfahrensträger bei der Entwicklung von Projekten. Seiner Beobachtung zufolge haben die dortigen Quartiersmanager „angefangen, selbst Projekte zu entwickeln“, da sie zu der Einschätzung gekommen waren, „daß aus der Bevölkerung keine Ideen für Projekte kommen“ (Speidel 2002: 150). Dabei griffen sie auf zwei Inspirationsquellen zurück: die Ergebnisse der zu Beginn des Verfahrens durchgeführten Planungszelle sowie die „Erfahrung“ des mit dem QM beauftragten Stadtteilvereins. In diesem Vorgang – die Quartiersmanager greifen Anregungen auf und formulieren daraus selbst Projekte – verlassen die Quartiersmanager ihre (in der Einschätzung von Speidel „eigentliche“) vermittelnde Rolle, agieren als Stellvertreter und beeinflussen so die Richtung der Entwicklung wesentlich:

„Die Mitarbeiter wollen den Bewohnern auf die Beine helfen, doch ihr eigener professioneller Blick verstellt die Sicht auf die Menschen und deren Bedürfnisse [...]. Hier werden die Gefahren einer fehlenden Bürgernähe deutlich; die Stadtentwickler legen Konzepte für den Kiez an, von denen sie denken, daß sie im Sinne der Bevölkerung sind. Dabei spielen eigene Vorstellungen von einer Idealgesellschaft oder einem perfekten Wohnumfeld eine tragende Rolle“ (ebd.: 151).

Die Quartiersmanager agieren, wie die Beobachtungen von Fritsche und Speidel nahe legen, als „Gatekeeper“ – an ihnen führt kein Weg vorbei. Sie ermöglichen für lokale Organisationen und Bewohner im Quartier den Weg zu Fördermitteln und zugleich öffnen sie der Verwaltung den Weg zu möglichen Projektträgern. Die Ausgestaltung dieser „Gatekeeper“-Funktion wird damit m.E. zur Schlüsselfrage im Policy-Prozess. Hier entscheidet sich, ob die Stadtteilverfahren eine Demokratisierung der Quartierspolitik oder eine Bürokratisierung des Quartierslebens bewirken. Grundsätzlich gilt außerdem, dass Quartiersmanagement als Raum, der das Nachdenken über Projekte zur Verbesserung der Lebensqualität im Quartier ermöglicht, bestehende Ungleichheitsstrukturen nicht nur aufbrechen sondern eben auch festigen kann (vgl. Groeger 2002). Diesen Prozess in die Hände von Verfahrensträgern zu legen, die nur der Verwaltung gegenüber rechenschaftspflichtig sind, muss den

selbstgestellten Anspruch des „Empowerments“ als paternalistisch und auch kurzatmig (weil auf klar begrenzte Fördermittel bezogen) erscheinen lassen. Die Einrichtung von Gremien wie den Arbeitsteams im Falle von URBAN II (ähnliche Konstrukte finden sich auch in anderen Verfahren) und die weitergehende Öffnung, wie mit den Fondsverfahren begonnen, sind daher ein wichtiger Puffer zur Kontrolle und auch zur Unterstützung der Quartiersmanager.

Institutionalisierung durch Projekte?

Die Auseinandersetzung mit Projekten zur Umsetzung der sozialen Stadtpolitik wurde mit der Frage nach der „Herkunft“ der jeweiligen Konzepte eröffnet. Am Beispiel des URBAN II-Verfahrens in Berlin habe ich drei verschiedene Modelle von „Projektbiographien“ vorgestellt, die die Vielfalt an Entstehungsgeschichten sicherlich nur sehr grob systematisieren können. Das Förderprogramm kann die Funktion einer willkommenen „Gelegenheit“, einer „Inspiration“ oder eines „Motors“ für Projekte ausüben. Es zeigt sich dabei in allen Fällen ein Aushandlungsprozess zwischen den Programmzielen und den Zielen der Projektträger: Die Projektträger müssen sich also an der sozialen Stadtpolitik orientieren und zugleich kommt eine Umsetzung der sozialen Stadtpolitik nur in der jeweils spezifischen Kopplung mit dem Konzept des Projektträgers zustande.²¹ Anders formuliert: Soziale Stadtpolitik ist arbeitsweltbezogene Jugendarbeit und arbeitsweltbezogene Jugendarbeit ist soziale Stadtpolitik; soziale Stadtpolitik ist die temporäre Vermietung von leerstehenden Gewerbeeinheiten („Ladenleben“) und die Vermietung von leerstehenden Gewerbeeinheiten ist soziale Stadtpolitik etc. Die Programme der sozialen Stadtpolitik transportieren überdies, wie im Falle der GI URBAN II besonders deutlich wird, einige aus dem institutionellen Kontext des Policy-Making entstandene „Querschnittsziele“ (wie z.B. Gender Mainstreaming), die ebenfalls berücksichtigt werden müssen und Rückwirkungen auf die Projektträger haben. Die geförderten Projekte sind somit neben dem Quartiersmanagement-System (Quartier, Management, Konzept) ein weiterer Träger der Institutionalisierung der sozialen Stadtpolitik. Aus der regulativen (z.B. Verfahren der Antragstellung und Bewilligung, Zwang zur Kofinanzierung) und aus der

21 Auch wenn in diesem Prozess eine gewisse Flexibilität besteht – man vergleiche die indikative Projektliste mit den schließlich geförderten Projekten – bleibt dieses System jedoch vollkommen abhängig von der Förderstruktur, die explizit nicht auf Dauer angelegt ist und zudem über die EFRE-Finanzierung dem Prinzip der Additionalität unterliegt.

normativ-kognitiven Dimension der Politik (Förderziele) ergibt sich dabei eine Selektivität der Teilnehmer und Projekte, die das jeweilige lokale Profil der Politik bestimmt. Der Umgang mit dieser Selektivität ist ein Kernproblem der weiteren Politikgestaltung. Um ihren „Verwaltungs-Bias“ zu überwinden und eine langfristige Verankerung im Quartier zu erreichen, muss eine auf Aktivierung, Koproduktion und Kooperation setzende Institutionenpolitik hier eine Lösung finden, die sich von der Fokussierung auf einen einzelnen, begrenzten Fördertopf löst und zugleich die bislang von den Verfahrensträgern ausgeübte Schlüssel- bzw. „Gatekeeper“-Funktion auf eine demokratische Basis stellt.

