

Berichte	Bd. 93, H. 4, 2020, S. 311–328	Leipzig
----------	--------------------------------	---------

Felix Leo MATZKE, Dortmund  
 Uta HOHN, Bochum  
 Sabine WECK, Dortmund

## **Der Verfügungsfonds als innovatives Instrument in der kooperativen Stadtteilentwicklung in Nordrhein-Westfalen**

### **Local budgets as innovative instrument in cooperative urban development in North-Rhine Westphalia**

**Summary:** Participation and mobilisation are central thematic fields of action in the German urban development programme “Social City”. Local budgets as instruments for non-bureaucratic funding of bottom-up-initiated projects are especially appraised as prospective empowerment strategies. This article addresses how local budget boards are composed in the Social City programme in North-Rhine Westphalia. On the basis of three different types of boards (direct-democratic, political-administrative-oriented, and deliberative-cooperative), a systematic categorisation of local budget committees in the North-Rhine Westphalian programme Social City is conducted. Subsequently, a more in-depth and contrasting qualitative case study analysis explores underlying local governance rationales that shape board compositions. Furthermore, it is examined how these local boards operate and if the successful integration of local stakeholders has an influence in terms of activation, networking/cooperation, and learning capacity. Potentials of the three different types of local boards are discussed in terms of acting as innovative instruments in cooperative urban development processes.

**Keywords:** local budgets, local boards, local governance, innovation in spatial planning, Social City – Verfügungsfonds, lokale Gremien, Local Governance, Innovation in der Raumplanung, Soziale Stadt

### **1 Einleitung**

Mit der Einführung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt 1999 wurde auch der Verfügungsfonds als Instrument (rechtlich) institutionalisiert (BMVBS 2012, 21). Synonym als Quartiersfonds, Stadtteilbudget o.ä. bezeichnet, ist der Verfügungsfonds ein „projektungebundenes Budget, das auf lokaler Ebene im Rahmen einer integrierten Stadtteilentwicklung zur Verfügung gestellt wird und über dessen Verwendung in erster Linie Bewohner und lokale Akteure unkompliziert

entscheiden können“ (STRATMANN 2000, 71). Ziel ist es, über bewohnergetragene Projekte „zeitnah und unbürokratisch kleinteilige Verbesserungen im Gebiet zu erreichen“ (BMI 2018, 26). Der Verfügungsfonds definiert sich gemäß der obigen Definition jedoch nicht ausschließlich als unbürokratisches Finanzierungsinstrument von Stadtteilprojekten, die von bürgerschaftlichen Akteuren initiiert und getragen werden. Mit der Bildung eines lokalen Gremiums, das über die Mittelvergabe entscheidet und sich „aus Vertreterinnen und Vertretern der Bewohnerschaft sowie weiteren Gebietsakteuren zusammensetzt“ (BMI 2018, 26), sollen u. a. mittels des Verfügungsfonds, „das Zusammenleben im Quartier [gefördert], die örtlichen Potenziale [gestärkt] und die Bewohnerschaft zur Mitwirkung und dauerhaften Selbstorganisation“ (BMI 2018, 26) motiviert werden. Im Rahmen einer kooperativen Stadtteilentwicklung ist daher von besonderem Interesse, inwieweit über das lokale Entscheidungsgremium gemeinschaftliches Handeln in neuen Netzwerken etabliert wird, aus denen heraus innovative Strukturen und Prozesse quartiersbezogener Governance entstehen können.

In der Praxis ist der Verfügungsfonds inzwischen mehrheitlich im Planungsalltag angekommen (BBSR 2017, 61; STADT ESSEN 2017, 3). In Evaluationen auf Bundes- wie Landesebene wird dem Instrument zudem ein hohes Innovationspotenzial zugeschrieben (BBSR 2017, 61; BMVBS 2012; MBWSV NRW 2013; DILLER 2018, 303). Wenngleich der Verfügungsfonds in Deutschland auf eine mittlerweile langjährige Historie zurückblicken kann, ist „die exakte Verbreitung von Verfügungsfonds [...] trotz meist längerer Laufzeit nicht genau erfasst.“ Daher haben viele Länder „über den Stand der Dinge nur vage Kenntnisse“ (BMVBS 2012, 26). In Nordrhein-Westfalen wurde in unregelmäßigen Abständen versucht, diese Erkenntnislücke zu schließen (MBWSV NRW 2013; STADT ESSEN 2017). Dauerhafte Monitoringverfahren wurden allerdings nicht eingerichtet. Die Erfahrungen aus der bundesweiten Praxis des Verfügungsfonds beschreiben trotz überwiegend positiver Evaluationsergebnisse teilweise einen extrem hohen Verwaltungsaufwand bei sehr geringen Aktivierungserfolgen (BBSR 2017, 63–64; FREIE UND HANSESTADT HAMBURG 2014, 12–16; FRITSCHKE 2014; STADT ESSEN 2017, 8; *SenStadtWohn Berlin* 2019, 26–29).

Zu beantworten bleibt daher die Frage, inwieweit die mit dem Verfügungsfonds verbundenen Innovationspotenziale tatsächlich auf Stadtteilebene genutzt und in der Planungspraxis umgesetzt werden. Aus Governanceperspektive rückt damit das Vergabegremium in den Blick. Die folgende Untersuchung zeigt die Zusammensetzung der Gremien in Nordrhein-Westfalen und – anhand ausgewählter Fallbeispiele – die Motive für die Auswahl der Akteure und die erwarteten Effekte aus kommunaler Perspektive. Nordrhein-Westfalen wurde aufgrund der langjährigen Erfahrung mit dem Instrument ausgewählt (vgl. BBSR 2017; BMVBS 2012). Im Ergebnis zeigt sich, dass trotz der langjährigen Erfahrung Bewohnerinnen und Bewohner nur in geringem Umfang in die lokalen Vergabegremien von Verfügungsfonds im Städtebauförderprogramm Soziale Stadt in Nordrhein-Westfalen (seit 2020 als Programm „Sozialer Zusammenhalt ...“ bezeichnet)<sup>1</sup> eingebunden

<sup>1</sup> Vgl. auch die Anmerkung 2 am Ende des Beitrags.

sind. Damit wird nach Meinung der Autor/-innen ein Potenzial in der strategischen Nutzung von Verfügungsfonds, das mit der bundesprogrammatischen Zielsetzung zur Etablierung von lokalen Vergabegremien verbunden ist, nicht ausgeschöpft. Gerade hinsichtlich der Zielsetzung der Sozialen Stadt als „lernendes Programm“ (BMI 2018, 29) sollten Verfügungsfondsgremien stärker bewohnerschaftlich ausgerichtet werden, um als innovatives Instrument kooperativer Stadtteilentwicklung wirken zu können.

## **2 Der Verfügungsfonds als innovatives Kooperations- und Steuerungsformat**

### *2.1 Der Verfügungsfonds als aktivierendes und kooperatives Steuerungsformat*

Die Praxis der deutschen Stadtteilentwicklung gilt als ein nach wie vor überwiegend von lokalstaatlichen Akteuren dominiertes Politikfeld (WECK 2014). Dies ist wesentlich durch das historisch gewachsene Verständnis von Stadtplanung in Deutschland bedingt, in dem sich die öffentliche Hand traditionell als steuernder Akteur im Sinne eines gemeinwohlorientierten Ausgleichs konkurrierender Interessen städtischer Akteure versteht (ALBERS & WEKEL 2017). Dieser planungskulturell verankerte Anspruch kann potenziell mit der Zielsetzung der Aktivierung, Kooperation und Selbstorganisation von und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Quartiersentwicklung im Programm Soziale Stadt (BBSR 2017, 70) konkurrieren, da hierfür eine Abgabe von Steuerungskompetenzen und (Ressourcen) Verantwortung erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund besitzt der Verfügungsfonds in doppelter Hinsicht Innovationspotenzial: einerseits als Instrument, über das bürgerschaftliche Projekte und Ideen gefördert und Engagement für den Stadtteil gestärkt werden; andererseits über die direkte Einbeziehung von Bewohnerinnen und Bewohnern auf der Steuerungsebene der Verfügungsfondsgremien. Diese zwei Wirkungsebenen potenzieller Innovation beruhen auf unterschiedlichen Entwicklungspfaden, die in der Entstehungsgeschichte des Verfügungsfonds zusammengeführt wurden (DIFU 2000). Zum einen wurde das Ziel der Aktivierung der Bewohnerschaft auf der Projektebene durch Verfügungsfonds von den sozialintegrativen Stadterneuerungsprogrammen Hamburgs als Vorläufer der Sozialen Stadt in das Bundesprogramm übernommen (KEMPER & SCHMALS 2000). In Hamburg standen Quartiersmanagements autonome Budgets zur Finanzierung bewohnerschaftlich getragener Projekte zur Verfügung. Im Sinne eines perspektivisch-inkrementalistischen Planungsansatzes sollten nach niederländischem Vorbild v. a. die lokal verantwortlichen, stadtteilkoordinierenden Akteure mehr Gestaltungsmacht erhalten (KEMPER & SCHMALS 2000, 142 ff.). Ein komplementärer Ansatz, der sich aus den Erfahrungen der behutsamen Stadterneuerung ableitete, war zum anderen die „Ausstattung der Stadtteilbeiräte mit kleinen Verfügungsfonds, um sie in die Verantwortung für ihre Quartiere einzubinden“ (DIFU 2000, 6). Die Aktivierung der Bewohnerschaft auf der Steuerungsebene über die Einbeziehung in Betroffenenvertretungen oder Sanierungsbeiräten steht v. a. in der Tradition der Berliner IBA von 1987 (KRÜGER 2018, 149 f.). Jene Entwicklungslinie setzt sich z. B. in den Richtlinien zur Stadterneuerung in NRW fort,

in denen es heißt, „Gemeinden, die für Stadtteilbeiräte einen Verfügungsfonds zur aktiven Mitwirkung der Beteiligten bei der Aufstellung und Umsetzung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes einrichten, können gefördert werden“ (Ziffer 17, Absatz 1 Förderrichtlinien zur Stadterneuerung NRW).

## 2.2 Der Verfügungsfonds als innovatives Instrument der Städtebauförderung

Seit seiner Aufnahme in den Instrumentenkasten der Städtebauförderung mit Einführung des Bund-Länder-Programms Soziale Stadt 1999 hat sich der Verfügungsfonds erfolgreich im Planungsalltag durchgesetzt. Dies zeigt sich zum einen in seiner fast flächendeckenden Verbreitung in Nordrhein-Westfalen (Abb. 1) und zum anderen darin, dass seine Förderfähigkeit auf alle anderen Städtebauförderprogramme ausgeweitet wurde (BMVBS 2012). Darüber hinaus hat sich der Einsatz von Verfügungsfondsgremien als Entscheidungsinstanz für die Vergabe der Mittel in den Programmgebieten mittlerweile zum Standard entwickelt und wurde bereits 2008 in Nordrhein-Westfalen gesetzlich festgeschrieben (Ziffer 17, Absatz 1 Förderrichtlinien zur Stadterneuerung NRW).

Gerade auf der Steuerungsebene bietet der Verfügungsfonds Innovationspotenzia-

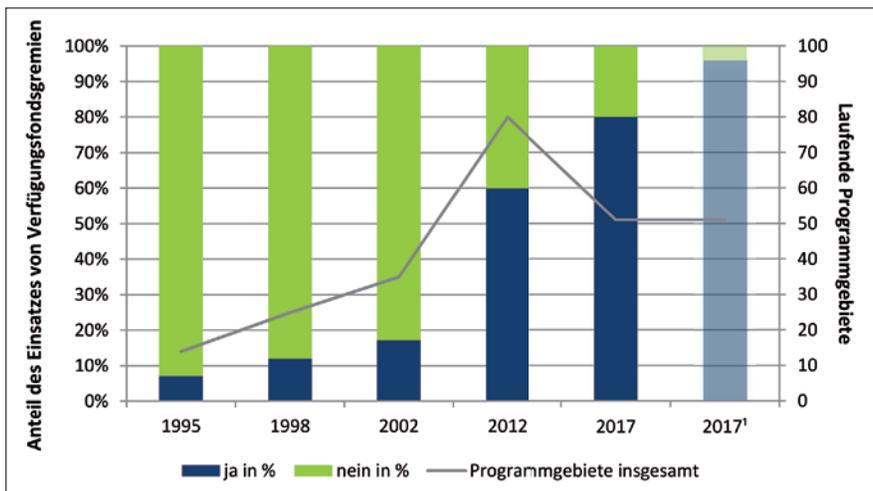


Abb. 1: Einsatz von Verfügungsfondsgremien in Programmgebieten der Sozialen Stadt NRW (Quelle: STADT ESSEN 2008, 82; MBWSV NRW 2013; eigene Erhebung; <sup>1</sup>inkl. Fonds in Planung)

Fig. 1: Use of local budgets in the North-Rhine Westphalian programme “Social City” (Source: STADT ESSEN 2008, 82; MBWSV NRW 2013; own survey; <sup>1</sup>budgets in planning included)

le, wenn dadurch neue Verfahren oder Kooperationsformen etabliert werden. Innovationen sind „emergente Effekte, die aus dem Zusammenspiel von sich ändernden

Rahmenbedingungen und den Lernprozessen von Personen, Professionen, Organisationen und Politikfeldern entstehen“ (CHRISTMANN et al. 2016, 277). Kriterien für eine erfolgreiche Innovation in der räumlichen Planung sind die relative Neuheit (CHRISTMANN et al. 2016, 279), die jedoch eine wegweisende Richtungsänderung darstellen muss (RAMMERT 2010; GROSSMANN 2005), sowie die Nachahmung und Verbreitung in der alltäglichen Praxis, die bei Durchsetzung schlussendlich eine Institutionalisierung erfährt (GILLWALD 2000; ZAPF 1989). Hohn et al. beschreiben den Prozess hin zur Entwicklung einer Innovation damit, dass es sich erst dann um eine solche handele, „wenn die Neuerung nachhaltig zu einem konstitutiven Element der alltäglichen Planungspraxis geworden ist“ (2014, 7).

Der rechtlich institutionalisierte Verfügungsfonds steht beispielhaft für neue Governanceformen, durch die lokale gesellschaftliche Akteure aktiv in die (Ko) Produktion von Entscheidungen und Entwicklungen vor Ort eingebunden werden können (BENZ 2001, 56; FÜRST 2006, 40). Allerdings zeigt eine quantitative Sekundäranalyse der Zusammensetzung der Verfügungsfondsgremien im Programm Soziale Stadt in Nordrhein-Westfalen eine nach wie vor starke Überrepräsentation von Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltung bzw. eine starke Unterrepräsentation der Bewohnerschaft (Abb. 2, MATZKE 2018).

Die Gremienmitglieder wurden dabei drei Akteursgruppen zugeordnet: „Bewohnerschaft“, „Politik und Verwaltung“ und „institutionelle Träger“. Der Gruppe der „Bewohnerschaft“ wurden nur Personen zugeordnet, die erst durch die Mitgliedschaft im Verfügungsfondsgremium aktiviert wurden, sich im Stadtteilerneuerungsprozess zu engagieren, und nicht bereits zuvor durch ihr bürgerschaftliches oder politisches Engagement aktiv waren. Gremiumsmitglieder, deren Mitgliedschaft auf ihr lokal- oder kommunalpolitisches Mandat oder berufliches Amt in der Stadtverwaltung zurückzuführen ist, wurden dem Bereich „Politik und Verwaltung“ zugeordnet. Akteure, deren Rekrutierung im Rahmen ihrer anwaltschaftlichen Interessenvertretung der lokalen Bevölkerung über einen Verein, einen Wohlfahrtsverband, eine Institution in religiöser oder staatlicher Trägerschaft oder eine privatwirtschaftliche Organisation erfolgte, wurden unter „institutionelle Träger“ zusammengefasst. Es zeigen sich v. a. zwei Gremientypen: politik- und verwaltungsdominierte Gremien und anwaltschaftlich agierende institutionelle Träger. Bewohnerinnen und Bewohner haben nur in wenigen Fällen Mitspracherecht bei der Mittelvergabe von Verfügungsfonds bzw. gar die Entscheidungshoheit darüber. Sie stellen in knapp 80% der Verfügungsfondsgremien weniger als die Hälfte der Mitglieder. In über 60% der Programmgebiete liegt der Anteil der Bewohnerschaft bei weniger als 20%. Bei der Hälfte der 34 Soziale Stadt-Gebiete in Nordrhein-Westfalen, die den Verfügungsfonds nutzen und zu denen Daten erhoben werden konnten, stammen weniger als 10% der Mitglieder aus der Bewohnerschaft.

Infolgedessen scheinen die möglichen Innovationspotenziale durch neue Akteurskonstellationen auf Gremienebene bislang wenig genutzt.

### *2.3 Bewertungskriterien zur Analyse von Verfügungsfonds auf lokaler Ebene*

Der Argumentation folgend, dass die Innovationswirkung des Instruments nur im jeweiligen lokalen (Akteurs-)Kontext bewertet werden kann (vgl. SELLE 2004;

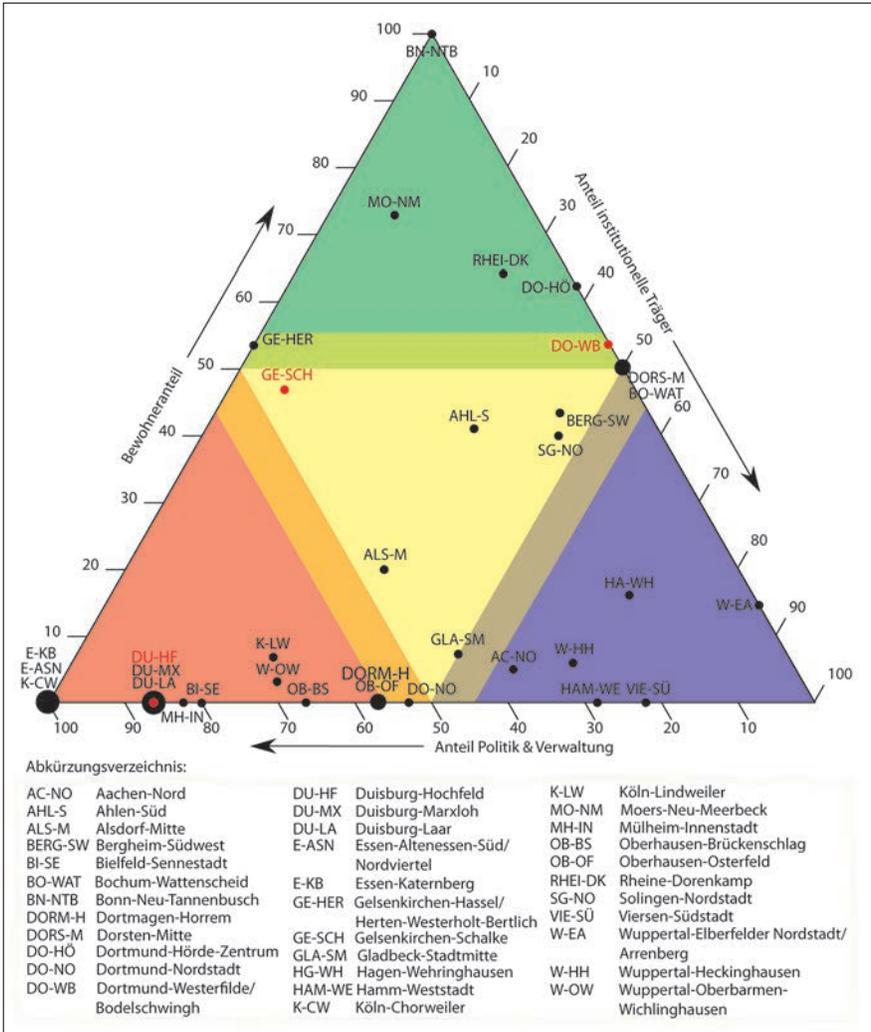


Abb. 2: Verfügungsgremien in der Sozialen Stadt NRW nach Grundtypen (Quelle: MATZKE 2018, n=34)

Fig. 2: Local budgets by basic types in the North-Rhine Westphalian programme “Social City” (Source: MATZKE 2018, n=34)

KERSTING 2008), werden nachfolgend – an Hand von kontrastierenden Fallbeispielen aus drei Kommunen – die Motive und Zielsetzungen nachgezeichnet, die die handelnden Akteure mit der Etablierung des jeweiligen Gremientyps verfolgen. Zur Bewertung der Innovationswirkungen werden drei Bewertungskriterien formuliert, die sich aus den bundespolitischen Zielsetzungen von Verfügungsfonds im Rahmen des Programms Soziale Stadt ableiten lassen (vgl. BMI 2018): Aktivierungspotenzial, Vernetzung und Kooperation sowie Lernfähigkeit.

Als wichtigstes Kriterium steht in der Programmstrategie der Sozialen Stadt explizit das Aktivierungspotenzial des Verfügungsfonds im Fokus. Laut dem BMI (2018, 26) sind „Aktivierung und Beteiligung zentrale Elemente des Programms Soziale Stadt.“ Die Einrichtung von Verfügungsfonds dient der „stärkeren Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen“ (BMI 2018, 26). „Ziel ist es, zeitnah und unbürokratisch kleinteilige Verbesserungen im [Programm-]Gebiet zu erreichen“, wobei über „die Verwendung der Mittel ein lokales Gremium [entscheidet], das sich in der Regel aus Vertreterinnen und Vertretern der Bewohnerschaft sowie weiteren Gebietsakteuren zusammensetzt“ (BMI 2018, 26). Es wird sogar angestrebt, die Stadtteilakteure zu einer „dauerhaften Selbstorganisation“ (BMI 2018, 26) zu motivieren. Die Aktivierung wird daher über die Zusammensetzung der Gremien und die Auswahlprozesse ihrer Mitglieder überprüft.

Dabei sollen nicht nur die Bewohnerschaft, sondern „alle weiteren relevanten Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft in die Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse der Gebietserneuerung vor Ort“ (BMI 2018, 26) miteinbezogen werden. Dies soll sogar „in deutlich stärkerem Maße [geschehen], als es bei förmlichen Beteiligungsverfahren gefordert“ (BMI 2018, 26) ist. Das Bestreben des Programms ist es, eine möglichst breite Vernetzung und Kooperation verschiedener lokaler Akteure zu gewährleisten und darüber neuartige Akteurskonstellationen zu generieren. „Gremien, in denen sich Bewohnerinnen und Bewohner und andere interessierte Akteure vernetzen und austauschen und so dem Quartier für lokale Interventionen eine Stimme geben (zum Beispiel Stadtteilvereine, Quartiersbeiräte)“ (BMI 2018, 28) sind die Zielvorstellung. Dabei ist „für langfristige Kooperationen aller Partner [...] eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe“ entscheidend (BMI 2018, 27). Daher spielen neben der Beteiligung unterschiedlicher Akteursgruppen auch die Einbettung und Aufgaben der Gremien innerhalb der kommunalen Entscheidungsstrukturen eine Rolle.

Schließlich werden noch Verstetigung sowie Monitoring und Evaluation als wichtige Bausteine für eine erfolgreiche Stadtteilentwicklung genannt. „Die Strategien, Ergebnisse und Wirkungen des Programms sollten auf dieser Basis außerdem in regelmäßigen Abständen überprüft werden, um das eigene Handeln zu hinterfragen und die Soziale Stadt als lernendes Programm weiterzuentwickeln und bedarfsgerecht anzupassen“ (BMI 2018, 28). Dieses Kriterium wird im Folgenden als Lernfähigkeit bezeichnet. Dabei sind für die Untersuchung sowohl die kommunalen, auf die Gesamtstadt ausgerichteten politischen wie verwaltungsinternen Lernprozesse interessant, als auch jene in den Stadtteilen mit Bezug zur Gremienausgestaltung. Die Fähigkeit zum Lernen setzt dabei die Ebene der Reflexion (Evaluation und Monitoring) der handelnden Akteure als Grundlage für Weiterentwicklungen voraus.

### **3 Forschungskonzept und Methodik**

Für die vertiefte Analyse der Innovationswirkungen im lokalen Kontext wurden drei kontrastierende Varianten lokaler Verfügungsfonds-gremien in drei Kommunen in Nordrhein-Westfalen ausgewählt: Dortmund-Westerfilde (bewohnerorientiert), Duisburg-Hochfeld (politik-/verwaltungsorientiert) und Gelsenkirchen-Schalke („Runder Tisch“).

### *3.1 Typisierung der Verfügungsfondsgremien*

Auf Basis demokratietheoretischer Literatur werden drei verschiedene Grundtypen von Gremien unterschieden (MATZKE 2018). Die historische demokratietheoretische Diskussion um die Legitimation demokratischer Prozesse unterscheidet in die Dimensionen Input und Output (SCHARPF 1970). In der Planungspraxis ist heute jedoch vielfach ein Nebeneinander hierarchischer, direktdemokratisch-partizipativer und deliberativ-kooperativer Steuerungsformen beobachtbar (MAYNTZ 2010, 39). Daraus ergibt sich eine weitere Legitimationsdimension an die Verfahren demokratischer Prozesse. BLATTER (2007) sieht infolgedessen neben dem Input und Output den Withinput oder Throughput als entscheidend für die Legitimation politischer Verfahren an. Diese drei Ebenen der demokratietheoretischen Legitimation finden sich auch in der Rolle der Bürgerinnen und Bürger in der „kooperativen Demokratie“ (BOGUMIL 2001, 32; KISSLER 2008) wieder. Bürgerinnen und Bürger sind einerseits Adressatinnen und Adressaten von Politik, können andererseits aber auch Aufträge an die Politik formulieren oder als Koproduzierende sogar (lokal) mitgestalten.

Übersetzt auf die Zusammensetzung von Verfügungsfondsgremien ergibt sich daraus das Bild eines offenen Kontinuums, in dem sich die beiden Pole der Bürgerorientierung sowie der Politik- und Verwaltungsdominanz als Grundtypen kontrastierend gegenüberstehen. Zwischen beiden Polen finden sich als Runde Tische zu bezeichnende Gremien, die mehr einem kooperativen, deliberativen Steuerungsverständnis entsprechen und unterschiedliche Akteursgruppen miteinander vernetzen, um prozess- oder verfahrensorientiert (Throughput) zu arbeiten.

### *3.2 Auswahl der Untersuchungsräume und Fallstudienempirie*

Die Auswahl der drei Fallstudien richtete sich an der oben vorgestellten Unterscheidung der Gremienzusammensetzung aus und sollte jeweils einen Grundtypus repräsentieren. Zugleich sollten die divergenten Fallbeispiele möglichst vergleichbare Kontextbedingungen aufweisen (FLYVBJERG 2006, 233; GERRING 2007, 131). Ziel war es, innenstadtnahe, hinsichtlich Einwohnerzahl, Gebietsgröße und Fördersumme weitestgehend ähnliche Quartiere als Untersuchungsräume auszuwählen, die sich in Städten mit vergleichbaren Rahmenbedingungen befinden sollten (kein angespannter Wohnungsmarkt, Gemeinsamkeiten in den historischen Entwicklungspfaden). Zudem sollten alle Fallbeispiele in Städten liegen, die langjährige Erfahrungen mit dem Verfügungsfonds im Programm der Sozialen Stadt aufweisen, um Entwicklungspfade und Lernprozesse auf kommunaler Ebene analysieren zu können. Auf Grundlage dieser Kriterien boten sich die Städte Dortmund, Duisburg und Gelsenkirchen als Kommunen zur Auswahl der Untersuchungsräume an.

Für die Fallstudienanalysen wurden in den drei Programmgebieten 2017 insgesamt 16 leitfadengestützte Interviews mit 19 Personen auf verschiedenen räumlichen wie hierarchischen Ebenen geführt. Bei den Interviews stand die Frage im Vordergrund, welche Zielsetzungen mit der Gremienzusammensetzung und welche Potenziale einer kooperativen Governance die Befragten mit dem Verfügungsfonds verbanden und wie dieser in der Praxis umgesetzt wurde. Zur Sicherstellung der Multiperspektivität auf die Fragestellung wurden in jedem Untersuchungsraum jeweils städtische

Programmverantwortliche, Stadtteilmanagements, Gremiumsmitglieder sowie Projektantragstellende interviewt. Gespräche mit dem Städtetz Soziale Stadt NRW, einem NRW-weiten Zusammenschluss von Soziale Stadt-Programmkommunen, und dem zuständigen Landesministerium erbrachten einen Überblick auf Landesebene. Der Besuch einer Gremiumssitzung in jedem Untersuchungsgebiet diente der teilnehmenden Beobachtung und der Ansprache möglicher Kontaktpersonen. Alle Interviews wurden aufgezeichnet, vollständig transkribiert und nach den Regeln der qualitativen Inhaltsanalyse themengeleitet ausgewertet.

#### 4 Drei kontrastierende Varianten von Verfügungsfondsgremien im Vergleich

Die folgende Abbildung (Abb. 3) zeigt die Zusammensetzung der Verfügungsfondsgremien in den untersuchten Stadtteilen. Das Fallbeispiel Westerfilde/Bodelschwingh in Dortmund steht dabei für den Grundtyp eines bewohnerschaftlich orientierten Verfügungsfondsgremiums, dessen Bewohnerschaftsvertretungen per Zufallsauswahl bestimmt wurden. Duisburg-Hochfeld repräsentiert den politik- und verwaltungsdominierten Grundtyp. Gelsenkirchen-Schalke stellt schließlich den deliberativ-kooperativen Grundtyp des symbolhaften „Runden Tisches“ dar.

##### 4.1 Stadtteilstiftungs-Jury Dortmund-Westerfilde/Bodelschwingh

Die Stadt Dortmund setzt heute auf Verfügungsfondsgremien, in denen die Bewohnerschaft eine tragende Rolle übernimmt. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit diesem Gremientyp im Rahmen der Umsetzung des Stadtumbau-West-Programms

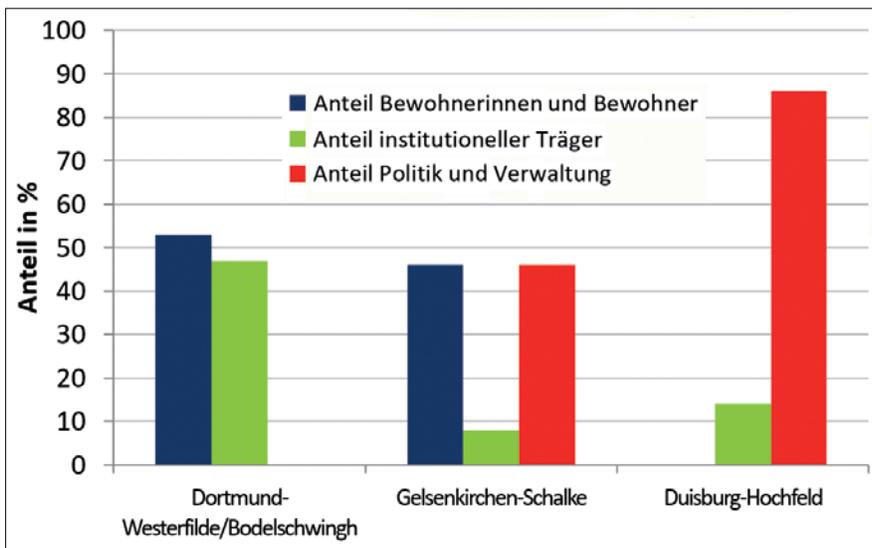


Abb. 3: Zusammensetzung der Verfügungsfondsgremien nach Akteuren in den drei Fallstudien (eigene Darstellung)

Fig. 3: Case study board compositions by stakeholders (by authors)

im Gebiet Rheinische Straße seit 2005 wurde der Typ des partizipativen Verfügungsfonds-gremiums auf alle weiteren Fördergebiete übertragen. Insbesondere zum Auswahlverfahren der Bewohnervertretung per Zufallsauswahl lagen in Dortmund schon Erfahrungen vor. Lediglich das damals bereits existierende und heute immer noch bestehende Gremium in der Dortmunder Nordstadt behielt seine etablierte Struktur mit nahezu gleichen Anteilen von Vertreterinnen und Vertretern aus Politik und Verwaltung auf der einen und institutionellen Trägern auf der anderen Seite weitestgehend bei.

Die Stadtteilstiftungs-Jury in Dortmund-Westerfild/Bodelschwingh setzt sich aus zehn Bewohnervertretungen sowie neun institutionellen Akteuren zusammen (Stadt Dortmund o.J.). Sie stellt dementsprechend keinen reinen bewohnerorientierten, sondern eine Mischform aus bewohnerschaftlich- und institutionenorientiertem Gremientyp dar. Die Bewohnervertretungen wurden per Zufallsauswahl bestimmt. Aufgrund der Heterogenität des Stadtteils hinsichtlich Bebauungsstruktur und Bevölkerungszahlen hat das Quartiersmanagement beim Auswahlverfahren „*versucht [...] zu clustern, um eine Vielfalt an unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in die Jury zu bekommen*“ (I\_DO4). Der Stadtteil wurde in fünf Teilräume untergliedert, wobei jedes Teilgebiet mit gleich vielen Personen im Gremium vertreten sein sollte. Da für die per Zufall ausgewählten Personen keine Annahmepflicht des Mandats besteht, wurden bei dem Auswahlverfahren insgesamt über 150 Personen kontaktiert, um letztlich eine ausreichende Zahl von Bewohnerschaftsakteuren für die Mitarbeit im Verfügungsfonds-gremium zu gewinnen.

Die Gruppe der institutionellen Träger setzt sich aus Vertretungen zusammen, die auf der Grundlage von neun definierten Handlungsfeldern im Quartier (darunter Jugend, Kinder/Familie, lokale Ökonomie, Mieterschaft, Schule etc.) gezielt ausgewählt wurden, um das lokale Know-how von Schlüsselakteuren einzubeziehen und deren Vernetzung mit dem Stadtteilmanagement zu stärken (I\_DO4).

Voraussetzung für die Auswahl der Gremienmitglieder war, dass die Personen über kein politisches Mandat verfügten. Um dennoch Verbindung zur Lokalpolitik zu halten, übernahm der Bezirksbürgermeister den Vorsitz des Gremiums. Allerdings wollte die Stadt Dortmund die Jury ansonsten nicht mit Vertretungen aus Politik und Verwaltung besetzen, da mit dem Verfügungsfonds-gremium von Beginn an das Ziel der Aktivierung der Bewohnerschaft verfolgt wird: „*Weil eigentlich konterkariert das [Politik- und Verwaltungsorientierung] ja die Ziele dieses Instrumentes, also war das gar nicht unsere Zielsetzung*“ (I\_DO1).

### *Zwischenfazit Dortmund-Westerfild/Bodelschwingh*

Die Stadtteilstiftungs-Jury in Dortmund-Westerfild/Bodelschwingh besitzt aufgrund der Neuartigkeit ihrer Akteurskonstellation ein hohes Innovationspotenzial. Über die gezielte Auswahl von Schlüsselakteuren werden ein hoher lokaler Know-how-Transfer und – gegenüber reinen Bewohnervertretungen – höhere Multiplikatoreffekte erwartet. Im Fallstudienvergleich ist zudem der inklusive und offene Charakter der Stadtteilstiftungs-Jury in Dortmund-Westerfild/Bodelschwingh hervorzuheben. Die zufallsbasierte Auswahl der Bewohnerschaft weist das höchste Aktivierungspotenzial aller Untersuchungsgebiete auf. Allerdings ist das Verfahren

als sehr aufwendig zu bezeichnen. Das Gremium weist zudem neben der Vergabe von Verfügungsfondsmitteln keinerlei weitere Funktionen auf. *„Im Prinzip geht es nur um diesen Stadtteilstiftungs, um Projekte, die bereits durchgeführt wurden oder die halt anstehen“* (I\_DO5). Die Einbindung in strategische Entscheidungen im Stadtteilerneuerungsprozess und somit auch die Einflussnahme der ausgewählten Bewohnerschaft sind im Gegensatz zu den beiden anderen untersuchten Verfügungsfondsgrößen eher gering. Zur Lernfähigkeit des Gremiums ist aufgrund der kurzen Laufzeit des Sozialen Stadt-Programms in Dortmund-Westerfilde/Bodenschwingh noch kein Urteil möglich. Evaluationen sind nicht festgeschrieben, *„aber natürlich gibt es Raum dafür“* (I\_DO4). Auf Ebene der Kommunalverwaltung lassen sich aber Innovationsbereitschaft und -transfer (Lernen am Beispiel Rheinische Straße und Übertragen auf andere Fördergebiete) konstatieren.

#### 4.2 Gebietsbeirat Gelsenkirchen-Schalke

In Gelsenkirchen-Schalke besteht der Gebietsbeirat aus je sechs Vertretungen der Bewohnerschaft und Politik sowie aus einem institutionellen Akteur der Wohnungswirtschaft (STADT GELSENKIRCHEN o.J.). Die Bewohnervertretungen werden alle zwei Jahre im Rahmen von Stadtteilkonferenzen gewählt. Sie werden entweder gezielt vom Quartiersmanagement angesprochen, sich zur Wahl zu stellen, oder sie bewerben sich in Eigeninitiative um die Mitgliedschaft im Gebietsbeirat, wobei eine Wiederwahl möglich ist. Allerdings zeigt die Praxis, dass trotz Aktivierungsversuchen seitens des Quartiersmanagements zu den Stadtteilkonferenzen *„überwiegend die gleichen Leute [kommen]. Und die, die sich zur Wahl melden, sind auch eher die gleichen“* (I\_GE1).

Aus der Akteursgruppe Politik und Verwaltung gehören dem Gebietsbeirat zwei politische Vertretungen der Bezirksvertretung Schalke und drei Ratsmitglieder der Stadt Gelsenkirchen an. Ein weiterer Platz ist für eine Vertretung des Integrationsrates reserviert. Mit einem Akteur aus der Wohnungswirtschaft ist zudem ein institutioneller Träger im Gebietsbeirat vertreten.

Im Gegensatz zu Dortmund-Westerfilde/Bodenschwingh wurde auf die gezielte Einbindung institutioneller Akteure aus zwei Gründen weitestgehend verzichtet. *„Wir achten darauf, dass diese Personen, die sich zur Wahl stellen und auch mitarbeiten, als Privatpersonen agieren und nicht eine Institution vertreten“* (I\_GE1). Zum einen hätten die institutionellen Akteure genügend andere Foren, um sich in den Stadtentwicklungsprozess einzubringen, zum anderen solle auch eine Vorteilsnahme vermieden werden, denn die *„professionellen Institutionen und Akteure sind häufig Projektpartner und Nutznießer“* (I\_GE1). Beispielsweise ist die AWO Teilträger des Stadtteilbüros. Dass in Gelsenkirchen-Schalke dennoch die Wohnungswirtschaft einbezogen wurde, wird damit begründet, dass das Thema Wohnen zu den Schlüsselthemen der Stadtteilentwicklung zählt und deshalb *„die Wohnungsunternehmen wichtige Ansprechpartner und Kooperationspartner“* (I\_GE3) sind.

Mit der Einbindung der politischen Vertretungen in den Gebietsbeirat verbindet sich zum einen die Erwartung der Stadtverwaltung, dass dies die Umsetzung der bewilligten Projekte erleichtern wird. Zum anderen soll das Gremium vom Erfahrungswissen der politischen Akteure in Fragen der Stadtteil- und Stadtentwicklung

profitieren, weshalb verschiedene kommunalpolitische Ebenen in die Gremienarbeit eingebunden wurden (I\_GE1).

### *Zwischenfazit Gelsenkirchen-Schalke*

Der Gebietsbeirat Schalke stellt mit seiner je zur Hälfte aus Politik und Bewohnervertretungen bestehenden Zusammensetzung eine einzigartige Kombination dar. Die Bewohnerschaft wird zwar gezielt eingebunden, allerdings kann deren Rekrutierung über Gebietsbeiratswahlen nicht als niedrighschwellige Aktivierung bezeichnet werden. Der durch eine Wahl erhoffte Legitimationsgewinn der Bewohnerschaft erscheint zudem als aufwendig und imitiert lediglich parallel existierende politische Repräsentationsstrukturen, die bereits unter dem Vertrauensverlust eines Großteils der Bevölkerung leiden. Dementsprechend kann der Prozess als selbstselektiv und hinsichtlich der Aktivierung neuer Bewohnergruppen weniger erfolgversprechend bewertet werden als die in Dortmund praktizierte Zufallsauswahl. Der direkte Kontakt zwischen den Akteursgruppen der Bewohnerschaft und den unterschiedlichen Ebenen der Kommunalpolitik bietet jedoch als neuartiges institutionalisiertes Netzwerk auch Innovationspotenzial (z. B. politischen Vertrauensrückgewinn der Stadtteilbevölkerung). Zudem wird das Gremium als verbindendes Element zwischen Politik und Stadtverwaltung beschrieben. Der Gebietsbeirat kann zwar nicht eigenständig entscheiden, ist jedoch mehr als nur Vergabegremium. Er begleitet den Stadtteilerneuerungsprozess in einer Art Kontroll- oder „*Monitoring-Funktion*“ (I\_GE1) und kann Empfehlungen aussprechen. Trotz längerer Laufzeit sind auch in Gelsenkirchen-Schalke keine Termine für evaluierende Sitzungen festgelegt. Gelegentlich wird, initiiert vom Quartiersmanagement, rückblickend oder überblicksmäßig über die Projektförderstruktur diskutiert. Auf kommunaler Ebene fällt in Gelsenkirchen im Vergleich zu anderen Kommunen positiv auf, dass sich die Gremienstrukturen in den verschiedenen Programmgebieten im Laufe der Zeit verändert haben und sich an der Unterschiedlichkeit der Stadtteile ausrichten (I\_GE1). Das spricht für eine kontinuierliche Weiterentwicklung und einen innovativen *lernenden Ansatz* auf kommunaler Ebene.

### *4.3 Stadtteilausschuss Duisburg-Hochfeld*

Die Stadt Duisburg setzt im Stadtteilausschuss Duisburg-Hochfeld bereits seit 1999 mit der Einführung des Programms Soziale Stadt wie in (fast) allen anderen Programmgebieten vom Grundsatz her auf ein Modell, in dem politische Vertretungen die Mehrheit in Verfügungsfondsgremien stellen. Diese Verfahrensroutine bestand noch bis 2013, als das Programmgebiet Duisburg-Laar in die Soziale Stadtförderkulisse aufgenommen wurde. Sie wurde erst 2014 durch die Vergabe des Quartiersmanagements Duisburg-Hochheide an ein externes Stadtteilbüro durchbrochen, auf dessen Initiative hin ein stärker bewohnerorientiertes Verfügungsfondsgremium eingerichtet wurde.

Dem Stadtteilausschuss in Duisburg-Hochfeld gehören sechs Vertretungen aus Politik und Verwaltung sowie ein institutioneller Akteur an (STADT DUISBURG 2016, 204). Die Bezirksvertretung Mitte entsendet vier Mitglieder in den Stadtteilausschuss. Die Gesellschafter der Entwicklungsgesellschaft Duisburg EG DU,

die Stadt Duisburg sowie die Bürgerstiftung Duisburg können je eine Vertretung für das Gremium bestimmen. Die Bürgerstiftung stellt eine gemeinnützige Aktiengesellschaft dar, die sich zum Ziel gesetzt hat, bürgerschaftliches Engagement in der Stadt zu fördern (BÜRGERSTIFTUNG DUISBURG GAG o.J.). Da die EG DU eine kommunale Tochtergesellschaft ist, werden beide Vertretungen der Akteursgruppe Politik und Verwaltung zugeordnet. Mit dem „Runden Tisch Hochfeld“ – einem Bürgerforum, das sich selbst als „Gemeinschaft örtlicher Vereine, Verbände, Parteien, interessierter und aktiver Bürger“ (RUNDER TISCH FÜR HOCHFELD o.J.) bezeichnet – ist zudem ein institutioneller Träger vertreten.

In Duisburg-Hochfeld wird die fehlende direkte Einbindung der Bewohnerschaft in den Stadteilausschuss mit dem tradierten Steuerungsverständnis der Politik zu Beginn der 1990er Jahre und der Pfadabhängigkeit aus dem nordrhein-westfälischen Soziale Stadt-Vorläuferprogramm Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf begründet: *„Das war eben eingeübte Praxis in Duisburg. Und wir hatten keinen Anlass, dies zu verändern, auch nicht, als sich dann die Richtlinien geändert hatten“* (I\_DU1). Die Bewohnerschaft wird nur indirekt über die gewählten politischen Vertretungen und über ein Mitglied des Runden Tisches Hochfeld, einen institutionellen Akteur, repräsentiert. Auch die Einbindung des Runden Tisches als informelles Bewohnerschaftsgremium im Stadtteil war erst die Folge eines Aushandlungsprozesses zwischen Politik, Verwaltung und Bürgerschaft (I\_DU1; D\_U3). Aufgrund eingeübter Routinen und weil *„bisher noch keine schlechten Erfahrungen mit dem System gemacht“* wurden (I\_DU3), blieb die Struktur des Stadteilausschusses über die gesamte Förderlaufzeit erhalten. Aus Sicht der Interviewten werden bestehende Beteiligungsangebote häufig nicht angenommen, weshalb die Aktivierung neuer Bewohnerschaftsgruppen als nicht erfolgsversprechend angesehen wird. *„Also wenn man so ein bürgerschaftliches Gremium hier bilden würde, [...] dann würden wahrscheinlich die darin sitzen oder die mitbestimmen, die sowieso in diesem Stadtteil mitbestimmen würden“* (I\_DU3).

### *Zwischenfazit Duisburg-Hochfeld*

Von den drei untersuchten Verfügungsfondsgremien zeichnet sich der Stadteilausschuss Duisburg-Hochfeld durch das geringste Aktivierungspotenzial neuer Akteursgruppen und Konstellationen aus. Das Gremium kann gar als *closed shop* bezeichnet werden, da sich die Zusammensetzung personell über die fast 20-jährige Laufzeit kaum verändert hat und auch kein Bedarf gesehen wird, z.B. die Bewohnerschaft stärker zu beteiligen. In der geübten Praxis lässt sich das Verfügungsfondsgremium in Duisburg-Hochfeld nicht als innovativ charakterisieren. Erfahrungen mit stärker bewohnerorientierten Gremien in einer anderen Programmkulisse (durch die Arbeit eines externen Stadtteilbüros) führten zu keiner Veränderung in den eingeübten Governanceroutinen. Im Unterschied zu Dortmund-Westerfilde/Bodelschwingh und Gelsenkirchen-Schalke besitzt der Stadteilausschuss in Duisburg-Hochfeld im Hinblick auf seine strategische Einbettung allerdings die weitreichendsten Kompetenzen, berät sowohl den Rat der Stadt Duisburg als auch das Quartiersmanagement und ist zentraler Baustein im integrierten Handlungskonzept (STADT DUISBURG 2016, 207). Innerhalb der Stadteilausschusssitzungen

in Duisburg-Hochfeld wird der Verfügungsfonds, als ein Tagesordnungspunkt unter vielen, auf der strategischen Ebene allerdings wenig diskutiert oder reflektiert.

## **5 Diskussion: Die lokale Innovationswirkung von Verfügungsfondsgremien**

Die vertiefenden qualitativen Fallstudien zeigen mit Blick auf das Bewertungskriterium der *Aktivierung*, dass die zufallsbasierte Auswahl von Bewohnerververtretungen – wie beispielsweise in Dortmund – ein hohes Potenzial bietet, neue Akteursgruppen in die Stadtteilentwicklung einzubinden. Spiegelbildliche Repräsentation ist allerdings mit aleatorischen Auswahlverfahren bei gleichzeitig nicht realisierbarer Teilnahmepflicht aufgrund von Selbstexklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen nicht zu erreichen (BARON 2014, 27; FRITSCH 2014, 187). Die Auswahl der Bewohnerschaft muss dabei jedoch nicht an ein Legitimitätskriterium gekoppelt werden (das beispielsweise bei der Rekrutierung institutioneller Vertreter als Gremiumsmitglieder ebenfalls keine Rolle spielt). Wichtiger sind im Rahmen einer kooperativen Stadt(teil)entwicklung transparente und möglichst für viele Akteure offene, inklusive Verfahren.

Um den Verfügungsfonds als innovatives Instrument zu nutzen, ist es v. a. wichtig, unterschiedliche Akteure in neuartigen Akteurskonstellationen zusammenzubringen, in denen auf *Augenhöhe* miteinander kooperiert wird, damit diese Kooperationen über die Programmlaufzeit hinaus eine Wirkung im Stadtteil entfalten können (KISSLER 2008, 110). Aus der Perspektive von *Vernetzung und Kooperation* schlägt Gelsenkirchen somit einen interessanten und in Nordrhein-Westfalen einzigartigen Weg ein, indem unterschiedliche politische Ebenen zusammen mit Bewohnerschaftsvertretungen den Gebietsbeirat besetzen. Ansonsten wird zur Vernetzung zumeist auf die Auswahl von Schlüsselakteuren institutioneller Träger gesetzt, die anwaltschaftlich die Interessen der Bewohnerschaft vertreten sollen. Positiv ist hier die Dortmunder Praxis zu erwähnen, die durch die gezielte Besetzung von Schlüsselakteuren das lokale Know-how zu wichtigen Handlungsfeldern im Stadtteil gewährleistet. Für die kommunale Innovationswirkung des Verfügungsfonds ist zudem entscheidend, wie stark die unterschiedlichen Akteure über die reine Mittelvergabefunktion des Verfügungsfonds hinaus in Diskussions- und Entscheidungsverfahren des Stadterneuerungsprozesses einbezogen werden. Insbesondere der Stadtteilausschuss in Duisburg-Hochfeld, aber auch der Stadtteilbeirat in Gelsenkirchen-Schalke sind im Vergleich mit der Dortmunder Fallstudie deutlich stärker in Informations- und Entscheidungsprozesse der Stadtteilerneuerung eingebunden, wodurch die Verstetigung und der Transfer von Innovationen eher gewährleistet sind.

Die empirischen Ergebnisse der drei Fallstudien zeigen jedoch v. a. in Bezug auf die *Lernfähigkeit*, wie entscheidend etablierte Entwicklungspfade und kommunal eingeübte Governancekulturen für die Gremienstruktur und die lokale Innovationskraft des Verfügungsfonds sind. Bis in die 1990er Jahre „galt Duisburg noch [...] als Vorzeigobjekt des gerade durch lokale Strategien und Governance-Veränderungen offensiv angegangenen Strukturwandels“ (ZIMMERMANN et al. 2017, 440). In Bezug auf den Verfügungsfonds kann man allerdings eine nach-

lassende Fähigkeit konstatieren, auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren oder Lernprozesse über Impulse von außen oder innen anzustoßen. In der theoretischen Debatte der Raumplanungsforschung werden Konflikte als durchaus hilfreich beschrieben, um über angestoßene Lernerfahrungen innovativ zu wirken (CHRISTMANN et al. 2020). Solche können beispielsweise über verwaltungsexterne Intermediäre in Gang gesetzt werden (SAUTER 2015, 152). Erfahrungen mit der Arbeit externer Stadtteilbüros zeigten in Duisburg jedoch wenig Lerneffekte, sondern v. a. einen negativ bewerteten, hohen Abstimmungsaufwand. Eingübte Routinen und Praktiken zu verändern, werden in der Praxis als langwierige Prozesse beschrieben (SAUTER 2015), bei denen es auf die Unterstützung von Politik und Verwaltung ankommt (WALTER & ZIMMER 2017). Weitere Lerneffekte können über die (Selbst-)Reflexion der Praktiken im Rahmen von Monitoring und Evaluation erfolgen (DILLER 2018, 306; WALLRAFF & ZIMMER-HEGMANN 2016, 35). Mit Blick auf die empirischen Ergebnisse lässt sich festhalten, dass es allen untersuchten Gremien an reflexiven, selbst-evaluativen Elementen fehlt, die die Lernfähigkeit erhöhen könnten. Methoden der Selbstreflexion sollten stärker genutzt werden, um die eigene Positionierung zu hinterfragen und Lernerfahrungen der Gremien zu ermöglichen.

## **6 Fazit: Ist der Verfügungsfonds ein innovatives Instrument kooperativer Stadtteilentwicklung in NRW?**

Der Verfügungsfonds hat sich in der Praxis kommunaler Akteure – in Nordrhein-Westfalen wie auch darüber hinaus – über die letzten beiden Jahrzehnte fest etabliert, rechtlich institutionalisiert und ist in den Stadtteilen der Städtebauförderung nahezu flächendeckend verbreitet. Anhand des Entwicklungspfades des Instruments kann argumentiert werden, dass es sich auf einer Meta-Ebene um eine Innovation der räumlichen Planung handelt. Aus den dokumentierten Zielsetzungen in den Bundes- und Landesprogrammen wird deutlich, dass mit der Einführung von Verfügungsfonds ein Richtungswechsel hin zu einer kooperativen Governance in der Stadtteilentwicklung verbunden war. Die empirische Überprüfung der Innovationswirkung des Verfügungsfonds in den drei Fallstudien macht jedoch deutlich, dass das Innovationspotenzial auf Steuerungsebene im Hinblick auf die drei Bewertungskriterien Aktivierung, Kooperation/Vernetzung und Lernfähigkeit bei Weitem nicht ausgeschöpft wird.

In der Zusammensetzung der Verfügungsfondsgremien in den nordrhein-westfälischen Stadterneuerungsgebieten zeigt sich generell eine starke Überrepräsentation von Politik und Verwaltung. Die Bewohnerschaft ist demgegenüber deutlich unterrepräsentiert. Die vertiefende Analyse von drei Fallbeispielen, die für kontrastierende Grundtypen von Steuerungslogiken stehen (partizipativ, politik/verwaltungsdominiert und kooperativ [Runde Tische]), verdeutlicht die lokalspezifischen Motive und Zielsetzungen kommunaler Akteure, die den Gremienzusammensetzungen zugrunde liegen. Da die Innovationswirkung der Verfügungsfonds kontextuell ausgehandelt wird, hängt diese davon ab, welche Bedeutung der Aktivierung und Beteiligung der lokalen Bevölkerung, der Vernetzung und Kooperation unterschiedlicher Akteure sowie der lokalen Lernfähigkeit beigemessen

wird. Diese ist wiederum stark mit der Persistenz (oder dem Wandel) kommunaler Entwicklungspfade verknüpft.

Über den Verfügungsfonds werden mit vergleichsweise bescheidenen Summen bürgerschaftliche Projekte zeitnah und unbürokratisch gefördert. Die Möglichkeiten des Verfügungsfonds gehen aber darüber hinaus und liegen in seiner Entwicklung hin zu einem Entscheidungsgremium, das innovative Strukturen und Prozesse quartiersbezogener Governance fördert. Die Befunde legen nahe, dafür Lernprozesse noch stärker zu unterstützen, neue Akteurskonstellationen und Netzwerke sowie neue Formate der Aktivierung zu erproben und tradierte Entwicklungspfade der Stadtteilerneuerung zu verlassen.

### Anmerkungen

1. Die Empirie des Artikels beruht auf der Datenerhebung im Rahmen der (unveröffentlichten) Masterarbeit des Erstautors.
2. Das Städtebauförderprogramm Soziale Stadt heißt seit 2020 „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“. Im Artikel wird die Bezeichnung Soziale Stadt beibehalten, da sich die Empirie und Analyse auf das ehemals als Soziale Stadt bezeichnete Programm bezieht.
3. Eckige Klammern im Zitat bedeuten Auslassungen bzw. Ergänzungen durch die Autor/-innen.

### Literatur

- ALBERS, G. & J. WEKEL 2017: Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. Darmstadt.
- BARON, D. 2014: Das schwere Los der Demokratie. Chancen und Grenzen zufallsbasierter Beteiligungsverfahren. Marburg.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) 2017: Zwischenevaluierung des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt. Bonn.
- BENZ, A. 2001: Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40, 2, S. 55–71.
- BLATTER, J. 2007: Demokratie und Legitimation. In: Benz, A., S. Lütz, U. Schimank & G. Simonis (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 271–284.
- BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (Hrsg.) 2018: Programmstrategie Soziale Stadt. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg.) 2012: Verfügungsfonds in der Städtebauförderung. Berlin.
- BOGUMIL, J. 2001: Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Ist die kooperative Demokratie auf dem Vormarsch? In: Der Städtetag. Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis 6, S. 32–36.
- BÜRGERSTIFTUNG DUISBURG GAG (Hrsg.) o.J.: Über uns. Duisburger für Duisburger Themen. URL: <http://www.buergerstiftung-duisburg.de/ueber-uns/ueber-uns/> (letzter Zugriff: 29.11.2018).
- CHRISTMANN, G. B., O. IBERT, J. JESSEN & U.-J. WALTHER 2016: Wie kommt Neuartiges in die räumliche Planung? Konzeptionierung von Innovationen in der Planung und Forschungsstrategien. In: Rammert, W., A. Windeler, H. Knoblauch & M. Hutter (Hrsg.): Innovationsgesellschaft heute. Perspektiven, Felder und Fälle. Wiesbaden, S. 273–300.

- CHRISTMANN, G. B., O. IBERT, J. JESSEN & U.-J. WALTHER 2020: Innovations in spatial planning as a social process – phases, actors, conflicts. In: *European Planning Studies* 28, 3, S. 496–520.
- DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hrsg.) 2000: Programmgrundlagen. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 3. Berlin.
- DILLER, C. 2018: Lernende Programme. 40 Jahre Evaluation in der Städtebauförderungspolitik. In: Altröck, U., D. Kurth, R. Kunze, G. Schmitt & H. Schmidt (Hrsg.): *Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke. Jahrbuch Stadterneuerung 2017*. Wiesbaden, S. 295–317.
- FLYVBJERG, B. 2006: Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: *Qualitative Inquiry* 12, 2, S. 219–245.
- FREIE UND HANSESTADT HAMBURG. BEHÖRDE FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELT (Hrsg.) 2014: Workshop „Verfügungsfonds in der Integrierten Stadtteilentwicklung in Hamburg“ am 03.04.2014. Hamburg.
- FRICTSHE, M. 2014: Wohl und Weh von Quartiersbudgets: Einblicke in die lokale Umsetzung eines Verfahrens zur partizipativen Fördermittelvergabe. In: Schnur, O. (Hrsg.): *Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis*. Wiesbaden, S. 177–199.
- FÜRST, D. 2006: Regional Governance – ein Überblick. In: Kleinfeld, R., Plamper, H. & A. Huber (Hrsg.): *Regional Governance, Band 1*. Göttingen, S. 37–60.
- GERRING, J. 2007: *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge.
- GILLWALD, K. (2000): *Konzepte sozialer Innovation*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin (= WZB DiscussionPaper, No. P 00–519).
- GROSSMANN, K. 2005: Richtungswechsel in der Stadtentwicklung – Stadtbau als soziale Innovation. In: Aderhold, J. & R. John (Hrsg.): *Innovation. Sozialwissenschaftliche Perspektiven*. Konstanz, S. 243–256.
- HOHN, U., H. KEMMING & M. REIMER 2014: „Formate der Innovation“ – Innovation durch Formate? In: Hohn, U., H. Kemming & M. Reimer (Hrsg.): *Formate der Innovation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Reflexionen aus Planungstheorie und Planungspraxis*. Detmold, S. 1–20 (= *Metropolis und Region*, 13).
- KEMPER, S. & K. M. SCHMALS 2000: *Steuerungsinstrumente der sozialintegrativen Stadtentwicklung*. Dortmund.
- KERSTING, N. 2008: Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung. In: Kersting, N. (Hrsg.): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. Wiesbaden, S. 11–39.
- KISSLER, L. 2008: Kooperative Demokratie. Zum Qualifizierungspotential von Bürgerengagement. In: von Winter, T. & V. Mittendorf (Hrsg.): *Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit. Festschrift für Theo Schiller*. Wiesbaden, S. 103–119.
- KRÜGER, A. 2018: Überall Quartiersmanagement? Der ambivalente Siegeszug des Quartiersmanagements als Methode des Vor-Ort-Intermediärs in der Stadterneuerung. In: Altröck, U., D. Kurth, R. Kunze, G. Schmitt & H. Schmidt (Hrsg.): *Stadterneuerung im vereinten Deutschland – Rück- und Ausblicke. Jahrbuch Stadterneuerung 2017*. Wiesbaden, S. 147–166.
- MATZKE, F. L. 2018: *Der Verfügungsfonds als Instrument kooperativer Stadtentwicklung? Eine Analyse anhand von Fallbeispielen in Programmgebieten der „Sozialen Stadt“ NRW*. Bochum (unveröffentlichte Masterarbeit).
- MAYNTZ, R. 2010: Governance im modernen Staat. In: Benz, A. & N. Dose (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden, S. 37–48.

- MBWSV NRW (Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalens) 2013: Wirkungsweise von Verfügungsfonds in der Stadterneuerung in Nordrhein-Westfalen. Dortmund/Düsseldorf (unveröffentlichtes Manuskript).
- RAMMERT, W. 2010: Die Innovationen der Gesellschaft. In: Howaldt, J. & H. Jacobsen (Hrsg.): Soziale Innovationen. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma. Wiesbaden, S. 21–51.
- RUNDER TISCH FÜR HOCHFELD (Hrsg.) o.J.: Philosophie. Info Runder Tisch allgemein. URL: <http://www.runder-tisch-hochfeld.de/index.html> (letzter Zugriff: 29.11.2018).
- SAUTER, M. 2015: Integrierte Stadt(teil)entwicklung durch intermediäre Sozialraumkoordinatoren\_innen. Erfahrungen mit dem Modellprojekt „Lebenswerte Veedel – Bürger- und Sozialraumorientierung in Köln.“ In: Knabe, J., A. van Rieën & R. Blandow (Hrsg.): Städtische Quartiere gestalten. Kommunale Herausforderungen und Chancen im transformierten Wohlfahrtsstaat. Bielefeld, S. 149–166.
- SCHARPF, F. W. 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz.
- SELLE, K. 2004: Innovationen: Fragezeichen. Klärungsbedarf bei der Diskussion um und der Erzeugung von Neuerungen in der Planung. In: Altrock, U., S. Güntner, S. Huning & D. Peters (Hrsg.): Innovationen und Planung. Berlin, S. 44–59 (= Planungsrundschau, 9).
- SENSTADTWOHN BERLIN – SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND WOHNEN BERLIN (Hrsg.) 2019: 20 Jahre Berliner Quartiersmanagement. Bilanz und Perspektiven für die Soziale Stadt. Berlin.
- STADT DORTMUND (Hrsg.) o.J.: Stadtteilfonds Westerfilde Bodelschwingh. URL: [https://www.dortmund.de/media/p/stadterneuerung/sozialestadt\\_westerfilde\\_bodelschwingh/pdf\\_westerfilde/Flyer\\_Stadtteilfonds.pdf](https://www.dortmund.de/media/p/stadterneuerung/sozialestadt_westerfilde_bodelschwingh/pdf_westerfilde/Flyer_Stadtteilfonds.pdf) (letzter Zugriff: 19.02.2019).
- STADT DUISBURG (Hrsg.) 2016: Soziale Stadt NRW – Duisburg Hochfeld. Fortschreibung des Integrierten Handlungskonzepts. Duisburg.
- STADT ESSEN (Hrsg.) 2008: Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt NRW“. Studie im Rahmen der Evaluation des integrierten Handlungsprogramms Soziale Stadt in Nordrhein-Westfalen. Essen.
- STADT ESSEN (Hrsg.) 2017: Handreichung. Der Verfügungsfonds nach Ziffer 17 der Förderrichtlinien der Städtebauförderung NRW 2008 in der Sozialen Stadt NRW. Eine Handreichung zum Verfahren mit Praxisbeispielen. Essen.
- STADT GELSENKIRCHEN (Hrsg.) o.J.: Gebietsbeirat Schalke. URL: [https://www.gelsenkirchen.de/de/infrastruktur/stadtplanung/stadterneuerung\\_gelsenkirchen/scschal/Gebietsbeirat\\_Schalke.aspx](https://www.gelsenkirchen.de/de/infrastruktur/stadtplanung/stadterneuerung_gelsenkirchen/scschal/Gebietsbeirat_Schalke.aspx) (letzter Zugriff: 19.02.2019).
- STRATMANN, E.-M. 2000: In eigener Verantwortung: Quartiersbudgets in den Niederlanden: Ein Vorbild für die Entwicklung deutscher Städte? In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen zusammen mit dem Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2000. Berlin, S. 71–90.
- WALLRAFF, M. & R. ZIMMER-HEGMANN 2016: Evaluation und Selbstevaluation der Sozialen Stadt. Stand und Perspektive. In: Informationen zur Raumentwicklung 1 (2016), S. 29–39.
- WALTER, A. & A. ZIMMER 2017: Soziale Innovation. Auf die Verwaltung kommt es an. In: Kersting, N. (Hrsg.): Urbane Innovation. Wiesbaden, S. 57–79.
- WECK, S. 2014: Lokales Engagement von Unternehmen: Kooperative Strategien der Stadtentwicklung in Reaktion auf lokale Krisen. In: Berichte zur Landeskunde 2, S. 169–184.
- ZAPF, W. 1989: Über soziale Innovationen. In: Soziale Welt 40 (1–2), S. 170.
- ZIMMERMANN, K., C. HUNDT, C. JÜTTE & C. POFALLA 2017: Dortmund, Duisburg und die Rezession von 2008/09 – Warum zwei Städte derselben Region ökonomisch unterschiedlich resilient sind. In: Raumforschung und Raumordnung 75, 5, S. 439–453.