

Dr. Hans-Norbert Mayer
Büro für
Stadtforschung + Stadtplanung
Hamburg
www.stadtforschungplus.de

SRL
Arbeitskreis Soziale Stadt –
Präventive Stadtentwicklung
Kassel
9. April 2011

Evaluation in der Stadterneuerung

Inhalt:

Besonderheiten
Evaluationskonzepte auf Bundesebene
Evaluationskonzepte auf Länderebene
Evaluationskonzepte auf kommunaler Ebene
Thesen

Besonderheiten der Evaluierung von Quartiersentwicklungsprozessen

Bei der Entstehung des Programms „Soziale Stadt“ Ende der neunziger Jahre war von Anfang an die Notwendigkeit von Evaluationen thematisiert worden. Die Aufgabenstellung einer Quartiersentwicklung in sozial benachteiligten Stadtteilen – und das gilt für Sanierungsgebiete wie für Soziale-Stadt-Gebiete – weist aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften sowohl einen besonderen Bedarf an Evaluierung als auch besondere Schwierigkeiten der Wirkungs- und Erfolgskontrolle auf.

Besonderer Bedarf an Evaluierung:

- *Sozialräumlicher Ansatz:* Das Ziel der Quartiersentwicklung soll durch eine zeitlich befristete Konzentration verstärkter Aktivitäten in verschiedenen fachpolitischen Handlungsfeldern auf ein definiertes städtisches Gebiet erreicht werden. Das ist ein so komplexes Vorhaben, dass seine Wirkungen nicht allein mit dem Blick auf die einzelnen geförderten Projekte beurteilt werden können.
- *Veränderte Organisationsformen:* Der sozialräumliche Ansatz erfordert die Ausrichtung unterschiedlicher fachpolitischer Ansätze auf die Quartiersebene, eine ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und eine Koordination vor Ort. Deshalb müssen auch die Prozesse der Programmumsetzung und die Effekte im administrativen Bereich Gegenstand einer Evaluierung sein.
- *Weiche Instrumente:* In der integrierten Stadtteilentwicklung stehen weniger die 'harten' Steuerungsformen wie Vorgaben oder Gebote, sondern vielmehr die 'weichen' Steuerungsformen ('Governance') wie Anreize, Kooperationen, Aushandlungsprozesse und Beteiligungsansätze im Vordergrund. Inwieweit diese Instrumente funktionieren oder weiterentwickelt werden müssen, bedarf genauerer Untersuchung.
- *Dynamik der Aufgabenstellung:* Die Rahmenbedingungen und Strukturen der Problemstellung in sozial benachteiligten Quartieren verändern sich im Laufe der Zeit weiter, es entstehen neue Handlungsbedarfe und neue Anforderungen an die Art der Intervention. Dies macht es notwendig, aus den Erfahrungen verschiedener Programmgebiete für die Praxis zu lernen, aber auch die Programme selbst immer wieder anzupassen.

Besondere Schwierigkeiten der Wirkungs- und Erfolgskontrolle:

- *Heterogene Fälle:* Die konkreten Problemlagen und Potenziale in den Programmgebieten stellen sich nicht nur bundesweit, sondern sogar innerhalb einer Stadt sehr unterschiedlich dar. Jeder Fall hat spezifische Eigenschaften. Die Evaluierung muss in ihren Kriterien und Methoden dieser Individualität der Quartiere gerecht werden.
- *Uneindeutige Ziele:* Ziele der Quartiersentwicklung sind in der Regel sehr vage und allgemein formuliert, auch deshalb weil sie offen für neue Wege, flexible Lösung und Partizipation sein müssen. Das erschwert es allerdings, die Zielerreichung zu überprüfen, Bewertungsmaßstäbe können oft erst im Laufe der Evaluierung genauer bestimmt werden.
- *Weiche Ziele:* In der Stadtteilentwicklung geht es vielfach um qualitative Wirkungen, d.h. um die Veränderung von weichen Strukturen, Verhaltensweisen oder Wahrnehmungen. Solche Ziele sind schwer zu operationalisieren. Eine Evaluation muss deshalb hier qualitative Indikatoren entwickeln und vorrangig mit qualitativen Erhebungsmethoden arbeiten.
- *Langfristige Wirkungen:* Die Entwicklungsstrategie ist selbst so angelegt, dass sie über die Förderlaufzeit hinaus zielt. Strukturelle Veränderungen stellen sich selten kurzfristig ein, die entwickelten Potenziale entfalten oft erst nach Jahren ihre Wirkung. Das ist bei den Zeitpunkten der Durchführung von Evaluationsschritten zu berücksichtigen.
- *Zurechenbarkeit von Wirkungen:* Bestimmte Effekte der Quartierentwicklung lassen sich schwer einzelnen geförderten Maßnahmen zuordnen. Außerdem werden Erfolge und Misserfolge auch von externen Rahmenbedingungen beeinflusst. Die Evaluation muss deshalb häufig ohne harte Kausalitätsaussagen auskommen.

Evaluationskonzepte auf Bundesebene

Bisher waren bereits für einzelne Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung Evaluationen vonseiten des Bundes beauftragt worden:

- **Programmbegleitung vor Ort:** Für das 1999 eingerichtete Programm „Soziale Stadt“ wurden 2000 - 2002 durch externe Gutachter parallel in 16 Modellgebieten aus allen Bundesländern Erfahrungen mit der Implementation des Programms ausgewertet
- **Programmbezogene Zwischenevaluierungen auf Bundesebene:** Für das Programm „Soziale Stadt“ wurde im Jahr 2004 der Bericht „Die Soziale Stadt – Ergebnisse der Zwischenevaluierung“ erstellt; Für das 2002 gestartete Programm „Stadtumbau Ost“ wurde 2008 das Gutachten „Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost“ vorgelegt

Seit 2010 wird ein derzeit noch laufendes, von BMVBS und BBSR beauftragtes Forschungsprojekt zur „Evaluierung von Städtebauförderungsprogrammen“ durchgeführt. Aus diesem Zusammenhang liegt seit November 2010 eine vorläufige Endfassung für ein „Programmübergreifendes Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern“ vor. Es enthält folgende 5 Module:

- **Grundlagen der Evaluierung:** Entwicklung eines indikatorengestützten Monitorings zentraler Kontextdaten auf gebiets- und gebietsübergreifender Ebene (Raummonitoring) sowie Weiterentwicklung der 'Begleitinformationen' zur Erhebung fördergebietsbezogener Input- und Output-Daten (Programmmonitoring); Zuständigkeit bei BMVBS und BBSR
- **Selbstevaluierung auf Maßnahmenebene:** Durchführung von fördergebietsbezogenen Selbstevaluierungen in Eigenregie der Kommunen; Verpflichtende Veranstaltung eines jährlichen sog. 'Reflexionstermins' vor Ort und Beifügung eines 'Ergebnisprotokolls' zu den 'Begleitinformationen'
- **Programmbezogene Begleitforschung:** Auswertung der Input- und Output-Indikatoren aus den 'Begleitinformationen' und der 'Ergebnisprotokolle' der Selbstevaluierungen, ergänzende Fallstudien in ausgewählten Gebieten und Weiterentwicklung des Erfahrungsaustausches; Durchführung in Verantwortung der jeweiligen Bundestransferstellen, Statusbericht alle zwei Jahre
- **Programmbezogene Zwischenevaluierungen:** Alle vier bis sechs Jahre, mindestens drei Jahre vor Auslaufen eines Programms Zwischenevaluierungen durch externe Gutachter im Auftrag des Bundes; Auswertung der 'Begleitinformationen', des Monitorings des BBSR und der Fallstudien der Begleitforschung, ergänzende Kommunalbefragungen, ggf. Expertengespräche, ggf. quantitativ-statistische Bürgerbefragungen
- **Programmübergreifende Querschnittsevaluierungen:** Nach Bedarf, in Abständen von vier bis acht Jahren handlungsfeldbezogene und/oder thematische Querschnittsevaluierungen durch externe Gutachter im Auftrag des Bundes

Ergänzend zu diesem Evaluierungskonzept sollen im Rahmen des Forschungsprojekts noch in 2011 folgende Papiere vorgelegt werden: ein ausführlicher Leitfaden zur Erläuterung des Evaluierungskonzepts, ein erster Vorschlag für ein Indikatorenset des bundesweiten Monitorings sowie eine Arbeitshilfe für die Kommunen zur Selbstevaluierung und zu den geforderten Datenerhebungen.

Evaluationskonzepte auf Länderebene

Einige Jahre nach Einführung des Programms „Soziale Stadt“ hatten mehrere Bundesländer selbst externe Gutachten für länderbezogene Evaluationen in Auftrag gegeben:

- **Programmbezogene Zwischenevaluierungen der Länder:** Bayern 2002, Saarland 2003, Berlin 2003, Hamburg 2004, Mecklenburg-Vorpommern 2004, Hessen 2004, Bremen 2004, Brandenburg 2005, Niedersachsen 2007

Das Land Nordrhein-Westfalen hat 2003 als erstes Bundesland ein systematisches Evaluationskonzept für das Programm „Soziale Stadt“ vorgelegt. Es wird gemeinsam vom MWEBWV und vom Städtenetzwerk Soziale Stadt NRW getragen. Es besteht aus den folgenden vier Bausteinen:

- **Gebietsbezogene Zielentwicklung und Beobachtung der Zielerreichung:** Stadtteilspezifische Umsetzung durch die Kommunen selbst; auf Landesebene rahmensetzende Leitlinien und ein „Handbuch Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW“ (2004) / 2009 Aufforderung der Kommunen per Runderlass, für alle Programmgebiete 2010 einen Evaluationsbericht vorzulegen (als Selbstevaluation oder als externes Gutachten), externe Querauswertung der Ergebnisse auf Landesebene
- **Kontextindikatoren zur Stadtteilanalyse:** Erhebung eines einheitlichen Indikatorensets für alle Programmgebiete zu wiederkehrenden Stichtagen; Erhebung durch die Kommunen; Externe Auswertung auf Landesebene: dazu liegt der Bericht „Soziale Kontextbedingungen der Stadtteilentwicklung“ von 2008 vor
- **Analyse qualitativer Prozesse:** Die externe Studie „Analyse qualitativer Prozesse bei der Umsetzung des Programms Soziale Stadt NRW“ von 2008 untersuchte Prozessqualitäten und Wirkungen in ausgewählten Programmgebieten durch Experteninterviews, Bewohnerbefragung und Workshops
- **Fallstudien:** Externe Gutachten zu bestimmten Handlungsfeldern anhand ausgewählter Projekte aus den Programmgebieten; bisher liegen vor „Schule im Stadtteil“ (2005) und „Förderung der lokalen Ökonomie“ (2007)

Hamburg hat 2009 ein „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung“ verabschiedet, das einheitliche Standards und Verfahren für alle Programme der Städtebauförderung definiert. Dabei wurden auch die drei Steuerungsinstrumente Sozialmonitoring, Controlling und Evaluation neu aufgestellt. Das Evaluationskonzept enthält die folgenden Kernelemente:

- **Überleitungsevaluation:** Einmalige externe Evaluierung zum Stand der Quartiersentwicklung in 24 Gebieten, die 2009 bereits in der laufenden Förderung waren und die in die neuen Standards und Verfahren überführt werden sollten; der Bericht ist 2010 vorgelegt worden
- **Bewertung von Quartiersentwicklungsprozessen:** Selbst-Evaluierung zur Zielerreichung im Fördergebiet durch das Gebietsmanagement; in allen Programmgebieten zweimal: zur Mitte und vor Ende der Förderlaufzeit; dazu wird eine Handreichung zur Verfügung gestellt
- **Evaluationen von Programmgebieten:** Externe Evaluationen zur Prozess- und Wirkungsanalyse auf Quartiersebene; Zwischenevaluationen nur nach Bedarf; Endevaluationen punktuell immer wieder, stichprobenartig in ausgewählten Fördergebieten
- **Bewohnerbefragungen:** Repräsentative Bürgerumfrage zur Wahrnehmung und Bewertung des Stadtquartiers und der Programmaktivitäten; periodisch alle drei Jahre in 11 ausgewählten Fördergebieten und einem Vergleichsgebiet (Panel)
- **Thematische Evaluationen:** Extern durchgeführte Fallstudien zu aktuellen, für alle Akteure relevanten Themen (Handlungsfelder, Instrumente oder Akteursgruppen) quer zu den Programmgebieten; periodisch ca. alle zwei Jahre
- **Zusammenfassende Programm-Evaluation:** Externes Gutachten zur Bilanzierung der Wirkungen und zur Weiterentwicklung des Programms auf Landesebene; erst nach mehreren Jahren, im Vorfeld einer Novellierung des Rahmenprogramms

Evaluationskonzepte auf kommunaler Ebene

Die Situation in den Kommunen mit Fördergebieten der Städtebauförderung ist sehr unterschiedlich und schwer überschaubar. Einige haben seit langem eigene Formen der Problemanalyse und/oder der Erfolgskontrolle entwickelt, andere gehen über die Lieferung der vorgeschriebenen Informationen nicht hinaus. Kommunale Aktivitäten gibt es bisher in folgenden Bereichen:

- **Aufbau stadt spezifischer Monitoring-Systeme:** Die regelmäßige Sammlung und Auswertung von sozialstatistischen Indikatoren in allen Stadtgebieten dient als Instrument zur Beobachtung stattfindender Segregationsprozesse und als Datengrundlage für die Auswahl potentieller Fördergebiete; Eigene Monitoring-Systeme von Kommunen sind an die Stadtstruktur angepasst, sie können die örtliche Verfügbarkeit bestimmter Daten nutzen und oft viel kleinräumiger differenzieren
- **Ansätze zur Dokumentation und Bewertung geförderter Projekte:** Mit der Entwicklung eigener programmspezifischer Controlling-Konzepte versuchen Kommunen, die verfahrensmäßige Umsetzung dieser Projekte verwaltungsintern zu überprüfen und zu steuern; dazu werden bestimmte projektbezogene Daten festgehalten, an denen die Ergebnisfortschritte einer Maßnahme verfolgt werden können, z.B. Ausgangsbedingungen, Termine, Umsetzungsschritte, Erreichung von Teilzeilen, Mittelabfluss
- **Quartiersbezogene Bewohnerbefragungen:** Neben den 'objektiven' Sozialdaten und den Beurteilungen professioneller Akteure sollen durch Bürgerumfragen die subjektiven Wahrnehmungen und Bewohnerwünsche erfasst werden; Vor-Ort-Befragungen werden auch als Mittel zu Aktivierung und Beteiligung eingesetzt
- **Fördergebietsbezogenes Berichtswesen:** Quartiersmanagement und/oder Verwaltung können in verschiedenen Formen Rechenschaft über die Erfolge ihrer Aktivitäten zur Quartiersentwicklung ablegen; das reicht von verwaltungsinternen Sachstandberichten über öffentlichkeitswirksame Publikationen bis hin zu ausführlichen Selbstevaluierungs-Prozessen
- **Fördergebietsbezogene externe Evaluationen:** In einigen Kommunen wurden zum Ende der Förderlaufzeit wissenschaftlich fundierte Evaluationsberichte erstellt, teils von Verwaltungsmitarbeitern in Kooperation mit Wissenschaftlern, teils von beauftragten externen Gutachtern; neben der politischen Rechenschaft dienen diese Evaluationen vor allem dazu, Entscheidungsgrundlagen für die Verstetigung im Quartier zu gewinnen und Erkenntnisse für die Arbeit in anderen Fördergebieten zu sammeln

Thesen zur Evaluation in der Stadterneuerung

1. *Um Evaluation kommen auch die Kommunen in Zukunft nicht herum.*
Bisher hing es von den zuständigen Personen in den Stadtverwaltungen ab, welche Bedeutung sie der Untersuchung von Wirkungen ihrer Quartiersentwicklungsprozesse zugemessen haben. Auf Dauer werden sich alle Kommunen damit auseinandersetzen müssen, welche Formen der Erfolgskontrolle sie selbst aufbauen können.
2. *Evaluierung ist kein Luxus, sondern integraler Bestandteil guter Verwaltungsarbeit.*
Es geht um Qualitätssicherung in der Städtebauförderung. Evaluationen erfüllen eine Legitimationsfunktion gegenüber Politik und Öffentlichkeit, sie bilden die Grundlage für eine programmatische Weiterentwicklung und sie tragen zur konkreten Verbesserung der Umsetzung vor Ort bei.
3. *Evaluationsberichte sind mehr als Sachstandsberichte.*
Evaluationen, auch Selbst-Evaluationen, führen nicht nur den 'Input' und den 'Output' auf, sondern fragen darüberhinaus nach dem 'Outcome' von Maßnahmen, sie reflektieren (selbst)kritisch das bisher Erreichte, inklusive von Misserfolgen, und sie treffen Aussagen über steuerungsrelevante Konsequenzen aus der Analyse.
4. *Evaluation ist etwas anderes als Controlling.*
Evaluationen gehen über die Projektebene hinaus und betrachten handlungsfeld- und gebietsbezogene Wirkungen, sie führen dazu eigene Erhebungen durch. Schließlich stellen Evaluationen kein rein verwaltungsinternes Verfahren dar, sondern adressieren ihre Ergebnisse an alle beteiligten Akteure der Programmumsetzung.
5. *Sozialmonitoring ersetzt keine Evaluation.*
In den sozialstatistischen Indikatoren spiegeln sich die Veränderungen, die durch geförderte Stadterneuerungsmaßnahmen in wenigen Jahren erzielt werden können, nur teilweise wider, manchmal überhaupt nicht. Wesentliche Wirkungen sind qualitativer Art und können auch nur mit qualitativen Methoden erfasst werden.
6. *Neben Selbst-Evaluation werden auch immer wieder externe Evaluationen benötigt.*
Der Aufbau eines Systems zur eigenen Erfolgskontrolle kann eine Grundlast des Evaluierungsbedarfs abdecken. Aber auch eine qualifiziert betriebene Selbst-Evaluation hat grundsätzlich Grenzen: ihr fehlt die Neutralität des Blicks von außen und die Tiefe einer Untersuchung mit Methoden der empirischen Sozialforschung.
7. *Man muss nicht alles und nicht ständig evaluieren, aber wenn, dann richtig.*
Evaluation soll jedes Mal einen Erkenntnisgewinn bringen und nicht zu einer leidigen Pflicht werden. Lieber seltener und gründlich als häufig und oberflächlich. Wichtig ist ein Konzept, zu welchen Zeitpunkten welcher Gegenstand mit welcher Methodik von welchem Akteur und zu welcher genauen Fragestellung evaluiert werden soll.
8. *Vor einer Standardisierung der Bewertungskriterien und Methoden wird gewarnt.*
Der Wunsch nach Vergleichbarkeit von Evaluationsergebnissen auf Landes- und Bundesebene darf nicht zu einer Schematisierung führen. Nicht die Arbeit vor Ort muss sich den einheitlichen Kriterien anpassen, sondern die Evaluation muss entsprechend der Gebietspezifika fallbezogene Kriterien und Methoden wählen.
9. *Evaluierung ist nicht nur Mehrarbeit für die Akteure, sondern Teil des Prozesses.*
Befragungen, Workshops, Präsentationen u.a. Untersuchungsschritte können eine Funktion vor Ort haben, z.B. für Beteiligung, Diskussionsprozesse oder Öffentlichkeitsarbeit. Evaluationsergebnisse lassen sich konkret für die Weiterarbeit nutzen, z.B. zur Fortschreibung des Handlungskonzepts, für den Abschlussbericht, zur Definition des Verstetigungsbedarfs.