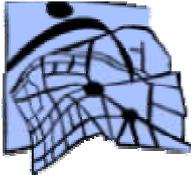


Elektronisches Dokument:

**Rolf-Peter Löhr,  
Zwischenbilanz des Programms Soziale Stadt**

Originalquelle:	<a href="http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/loeh&lt;br/&gt;r-zwischenbilanz-2002.shtml">http://www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/loeh r-zwischenbilanz-2002.shtml</a>
Originalformat:	html
Speicherdatum:	Dezember 2002
Speicherort:	<a href="http://edoc.difu.de/orlis/DF7978.pdf">http://edoc.difu.de/orlis/DF7978.pdf</a>

Ein Service des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin



**soziale stadt**

Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"

## **Zwischenbilanz des Programms Soziale Stadt**

Dr. Rolf-Peter Löhr,  
Deutsches Institut für Urbanistik

Der tiefgreifende wirtschaftliche Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft bringt zahlreiche Probleme für das Zusammenleben der Menschen in den Städten mit sich. Durch die notwendigen Umorientierungen ist der Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet; viele Menschen sind hinsichtlich ihrer Lebensperspektiven verunsichert.

Zur Bewältigung dieser Probleme reicht keine Politik, die isoliert an einzelnen "Rollen" der Bürgerinnen und Bürger ansetzt: an Arbeitslosigkeit, Krankheit, Armut, Jugend, Alter, Geschlecht, Herkunft. Nötig ist vielmehr eine integrierte Politik, die ressort- und ebenenübergreifend gesellschaftliche Einrichtungen wie Wohnungsunternehmen und Wohlfahrtsverbände, Initiativen und Vereine, Bürgerinnen und Bürger sowie die örtliche Wirtschaft unmittelbar einbezieht.

Mit dem Programm Soziale Stadt hat die Bundesregierung diese Herausforderungen für besonders benachteiligte Stadtteile in Deutschland angenommen. Zentrale Ziele des Programms sind die Bündelung der Ressourcen verschiedener Ressorts und Fachbereiche auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen, die Aktivierung der Quartiersbevölkerung zur Mitarbeit und die Entwicklung entsprechender Organisationsformen. Grundlage für das Programm waren die Erfahrungen einiger Länder im Bereich der integrierten Stadtteilentwicklung und die Vorarbeiten der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz (vorm. ARGEBAU). Der von der Fachkommission erarbeitete ausführliche Leitfaden ist Grundlage für die Programmumsetzung.

### **1. Die Programmgebiete der Sozialen Stadt**

Mit dem Jahr 2001 sind seit 1999 in 184 Gemeinden 249 "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf" in das Programm aufgenommen worden. Die Gebiete liegen zu 60 % in der Innenstadt und am Innenstadtrand sowie zu 40 % am Stadtrand. Der Schwerpunkt befindet sich in Neubaugebieten der 60er bis 80er Jahre. Drei Viertel der Gebiete liegen in städtisch geprägten Räumen, aber immerhin ein Viertel auch in ländlich strukturierten Gebieten. Über die Hälfte der Gebiete befindet sich in Städten mit weniger als 100.000 Einwohnern, 10 % in Städten mit weniger als 20.000 Einwohnern. Bei Soziale Stadt handelt es sich

daher keineswegs um ein Großstadtprogramm.

Die Sozialstruktur der Gebiete ist durch eine höhere Arbeitslosigkeit und einen höheren Anteil an Migrantinnen und Migranten geprägt: Im Durchschnitt der Gebiete liegt der Migrantenanteil um 10 %; die Arbeitslosenquote mehr als 6 % höher als im städtischen Durchschnitt. In manchen Gebieten leben überwiegend Nichteinheimische. Kinder und Jugendliche sind in den meisten Gebieten wesentlich stärker vertreten als im gesamtstädtischen Durchschnitt. Deswegen ist die intensive Zusammenarbeit zwischen Stadtplanung und Jugendhilfe von besonderer Bedeutung.

## **2. Fördervolumen**

Die Städtebauförderung erreicht im Jahr 2002 ein Rekordniveau, das nur im Vereinigungsjahr 1990 übertroffen wurde. Insgesamt stehen für das Programm Soziale Stadt, für sonstige städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, für den städtebaulichen Denkmalschutz in den neuen Ländern, den Stadtumbau Ost, den Wettbewerb hierzu und die Wohneigentumsbildung sowie den Stadtumbau West 642,9 Mio. Euro zur Verfügung, davon allein 76,6 Mio. Euro unmittelbar für das Programm Soziale Stadt.

Seit seinem Beginn 1999 hat der Bund für das Programm Soziale Stadt insgesamt 500 Mio DM zur Verfügung gestellt. Zusammen mit den Komplementärmitteln von Ländern und Kommunen konnten daher 1,5 Mrd. DM oder rund 770 Mio Euro zur Förderung der Entwicklung in benachteiligten Stadtteilen eingesetzt werden.

## **3. Mittelbündelung**

Eine Erhöhung der für die soziale Stadtteilentwicklung einsetzbaren Mittel ergibt sich daraus, dass andere Ressorts ihre Programme an den Programmgebieten der Sozialen Stadt orientiert haben. Dies gilt etwa für das Programm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend "Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten - E & C", das zwar keine eigenen Projektfördermittel zur Verfügung stellt, aber darauf angelegt ist, dass Mittel des Kinder- und Jugendplans durch die Mittlempfänger zu einem nicht unerheblichen Teil in Gebieten der Sozialen Stadt eingesetzt werden. Auch das Programm zur Aussiedlerintegration des Bundesministeriums des Innen konzentriert sich auf Gebiete der Sozialen Stadt. Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Arbeitsämter ausdrücklich auf den besonderen Förderbedarf in den Gebieten der Sozialen Stadt hingewiesen.

Weitere Bündelungseffekte ergeben sich daraus, dass andere nicht spezifisch auf die Gebiete der sozialen Stadt bezogene Programme gleichwohl in erheblichem Maße in diesen Gebieten eingesetzt werden. Dabei handelt es sich vor allem um Bundesmittel aus der Städtebauförderung, der

Wohnungsbauförderung, dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und der Arbeitsverwaltung, aber auch aus Länderprogrammen, etwa, wie in Hessen, zur Finanzierung sozialer Maßnahmen Bund und Länder haben zum Teil erhebliche Anstrengungen unternommen, um durch Bündelungen zu einem effektiveren und effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel zu gelangen. Weitere Einzelheiten hierzu ergeben sich aus der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU vom 14. November 2001 (vgl. BT-Drs. 14/7459).

Mit diesem Ansatz der Bündelung und der Aufforderung zur Kooperation hat das Programm Soziale Stadt die Stadterneuerungspolitik um ein neues Element bereichert: Kooperation und Vernetzung werden gegenüber Spezialisierung und Ressortegoismus zunehmend prägend für die Stadt(teil)entwicklung. Gleichwohl kann nicht erwartet werden, dass sich die althergebrachten Versäulungen in Politik und Verwaltung, aber auch die in Verbänden und Initiativen rasch überwinden lassen. Aber erste Fortschritte sind gemacht. Das Programm hat eine breite Bewegung ausgelöst, die seine Ansätze und Ziele unterstützt. Zahlreiche Tagungen und Publikationen der verschiedensten Akteure von Wohlfahrtsverbänden bis zu Wohnungsunternehmen machen dies ebenso deutlich wie die Auslobung des Wettbewerbs Soziale Stadt durch den Deutschen Städtetag, das Volksheimstättenwerk, den GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. und andere.

#### **4. Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger**

Um die Situation in den benachteiligten Stadtquartieren grundlegend zu verbessern, reichen investive Maßnahmen wie Wohnungsmodernisierung und Wohnumfeldverbesserung nicht aus. Wichtig ist vor allem, die Menschen in diesen problembehafteten Quartieren mit ihren Wünschen und Sorgen, ihren Potenzialen und Handlungsmöglichkeiten als wichtige Akteure der Stadtteilerneuerung ernst zu nehmen. Einer Kultur der Abhängigkeit (von Sozialtransfers und anderen Finanzmitteln) soll so eine Kultur der Selbstbestimmung entgegengesetzt werden.

Dabei geht es allerdings nicht darum, dass sich der Staat aus seiner Verantwortung zurückzieht. Vielmehr geht es um eine neue Verantwortungsteilung, welche die Bürgerinnen und Bürger dazu befähigt, selbstbewusst und selbstbestimmt an der Lösung ihrer Probleme mitzuwirken. Zur Stärkung ihrer Mitwirkungs- und Mitentscheidungsfähigkeit und der Bereitschaft hierzu fördert und fordert das Programm die Einrichtung eines Quartiermanagements zur Aktivierung von lokalen Ressourcen und Potenzialen. In fast allen Programmgebieten ist inzwischen, wenn auch mit unterschiedlichen Strukturen und Aufgaben, aber doch einheitlichen Zielsetzungen ein Quartiermanagement etabliert worden. Eine Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik in den Programmgebieten der Jahre 1999 und 2000 hat gezeigt, dass mit der Einrichtung von Quartiermanagements die Realisierung einer Vielzahl von innovativen Projekten verbunden ist.

Keineswegs darf hier allerdings eine Struktur an Stelle der parlamentarischen Demokratie entstehen; vielmehr muss es sich um Entscheidungsprozeduren

handeln, die zum einen den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbare Entscheidungsbefugnisse einräumen, die zum anderen aber die Einbeziehung von Verwaltung und Politik in die Entscheidungsprozesse sicherstellen. Dies ist bei den meisten organisatorischen Vorkehrungen für ein Quartiermanagement in den Programmgebieten auch der Fall. Nicht Konkurrenz zu repräsentativen Demokratiestrukturen ist das Ziel, sondern sachgerechte Ergänzung und damit Abbau von Politik- und Verwaltungsverdrossenheit, wie sie in den Gebieten der Sozialen Stadt vielfach anzutreffen ist.

Die Einrichtung eines Quartiermanagements sollte verbunden sein mit dem Aufbau sozialen Kapitals, d.h. der Verstärkung der Netzwerke unter den Bewohnerinnen und Bewohnern und damit der Schaffung eines "Wir-Bewusstseins". Dies ist eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklung des Gebietes. Dazu trägt auch die Einrichtung von Verfügungsfonds bei, über deren Verwendung die Bürger selbst entscheiden. Die Erfahrungen in vielen Städten zeigen, dass die Bürger sehr verantwortlich mit dem Geld umgehen, keineswegs rein egoistische Ziele verfolgen und sehr auf eine insgesamt positive Entwicklung im Quartier achten. Nicht die kurzfristig geschaffene Zahl von Arbeitsplätzen, sondern die Schaffung einer hoffnungsvoll stimmenden Aufbruchstimmung im Gebiet ist der Schlüssel für eine nachhaltige positive Entwicklung.

Keineswegs hat das Programm daher, wie anfangs von manchen befürchtet, die Stigmatisierung der Gebiete vorangetrieben, sondern es trägt umgekehrt dazu bei, dass sich sowohl nach außen wie auch nach innen ein positives Image der Gebiete entwickelt und die Stigmatisierung abgebaut wird.

## **5. Integriertes Handlungskonzept**

Für gut die Hälfte der Programmgebiete sind bereits integrierte Handlungskonzepte entwickelt worden, in den übrigen ist man dabei, ein solches "maßnahmebegleitend" zu erarbeiten. Die Entwicklung und Fortschreibung eines integrierten Handlungskonzepts, die zusammen mit der Bevölkerung und den lokalen Akteuren erfolgt, dient als strategische Orientierungshilfe für die Umsetzung des Programms und Hintergrund für rasch zu realisierende "Leuchtturmprojekte", die der Bevölkerung deutlich machen, dass in ihrem Gebiet "etwas geschieht".

Integrierte Handlungskonzepte benötigen für ihre Umsetzung die Rückendeckung der Politik. Der Beschluss des Konzepts durch den Gemeinderat ist auch wichtig für die Einbeziehung der Politik in die Entwicklung der Gebiete. Der Unterstützung durch die Länder kommt gerade auf diesem schwierigen Gebiet hohe Bedeutung zu, wird von ihnen aber im Regelfall auch geleistet. Eine Übersicht über Länderaktivitäten hierzu findet sich in den Infos des Deutschen Instituts für Urbanistik zur Sozialen Stadt Nr. 6 und 7, die auch im Internet unter [www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de) zugänglich sind.

## 6. Aufbruchstimmung in den Gebieten der Sozialen Stadt

Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms zeigen, dass die Vielfalt von Maßnahmen und Projekten, die intensivere Vernetzung der engagierten Akteure und insbesondere die neue Aufmerksamkeit, die den Gebieten gewidmet wird, eine Aufbruchstimmung und neue Hoffnung befördern: Wie aus den Erfahrungen mit der Programmbegleitung vor Ort, mit der in 16 Modellgebieten das Geschehen im Programm genauer beobachtet wird, hervorgeht, erreicht das Programm sehr viele Bürgerinnen und Bürger und erhöht ihre Zufriedenheit mit dem Gebiet. Viele haben erstmals den Eindruck, dass wirklich etwas für ihr Gebiet getan wird, dass es vorwärts geht und sie selbst maßgeblichen Einfluss darauf haben.

Von Land zu Land und von Stadt zu Stadt gibt es unterschiedliche Ansätze und Strategien, mit denen versucht wird, die Ziele des Programms in die Tat umzusetzen. So kann durchaus von einer weit über den Städtebau hinausreichenden "Bewegung" für den gebietsbezogenen, kooperativen, integrativen und bürgerorientierten Ansatz des Programms Soziale Stadt gesprochen werden. Das Programm Soziale Stadt hat sich daher als ein Anstoß für Politik und Verwaltung erwiesen, effektivere, effizientere und zugleich bürgernähere Strukturen zu schaffen.

Zugleich ist es ein Anstoß für die Änderung gesamtpolitischer Rahmenbedingungen etwa im Bereich der Arbeitsmarktförderung, der Eigentumsförderung, der Wirtschaftsförderung und der Wohnungspolitik, wie sie etwa mit dem Gesetz zur sozialen Wohnraumförderung bereits erfolgt ist. Das Programm Soziale Stadt ist dabei, über ein Programm zur Stadterneuerung hinauszuwachsen und zu einem Programm zur Politikerneuerung zu werden.

Weitere Einzelheiten zur Umsetzung des Programms ergeben sich aus der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU vom 14. November 2001 ([vgl. BT-Drs. 14/7459](#)) sowie aus dem vom Difu zur Sozialen Stadt eingerichteten Internet-Forum ([www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)). Eine ausführliche Bilanz der bisherigen Programmumsetzung wird in dem Begleitbuch zum Kongress "Die soziale Stadt - Zusammenhalt, Sicherheit, Zukunft" am 7. und 8. Mai 2002 in Berlin enthalten sein.