

„Soziale Stadt“ Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten

*Ein Weg entsteht, indem man ihn geht.
(Chuang Tzu, 4. Jhd. v. Chr.)*

Am 5. Juli 1999 fand die bundesweite Auftaktveranstaltung zu dem von Bund und Ländern getragenen neuen Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ in Berlin mit ungewöhnlich großem Teilnehmerandrang statt. Akteure aus vielen Politikbereichen wie auch die Tages- und Fachpresse wollten sich über nationale und internationale Hintergründe, die Zielsetzung und Ausgestaltung dieses gegen die wachsende soziale und räumliche Polarisierung in den Städten gerichteten Programms informieren, für das offensichtlich ein hoher Bedarf gesehen wird¹. Doch Verzögerungen bei den ersten Umsetzungsschritten des Programms – beispielsweise Schwierigkeiten der Konsensbildung beim Abschluss der Verwaltungsvereinbarung und eine von der Opposition beantragte Mittelsperre – erzeugten Ungeduld angesichts der Verschärfung von Problemlagen in Städten und Gemeinden.

Inzwischen haben alle 16 Bundesländer insgesamt 161 Gebiete in 123 Städten für das Programmjahr 1999 ausgewählt und die Meldung weiterer Gebiete für das Jahr 2000 signalisiert. Mit dem Programm „Soziale Stadt“ soll den wachsenden Problemen in Stadtteilen, „die infolge sozialräumlicher Segregation davon bedroht sind, ins soziale Abseits zu rutschen“², gegengesteuert werden. Gegenüber der bisherigen Mittelaufteilung der

Städtebauförderung auf die Länder weicht der Verteilungsschlüssel für das Programm „Soziale Stadt“ dadurch ab, dass zu den sonst allein entscheidenden Komponenten Bevölkerungszahl und Zahl der Wohnungen die Arbeitslosenquote in die Berechnung einbezogen wurde³. Der Bund stellt für die „Soziale Stadt“ jährlich 100 Mio. DM zur Verfügung, die – wie bei der traditionellen Städtebauförderung (StBauF) – durch weitere je 100 Mio. DM Komplementärmittel von Ländern und Gemeinden zu insgesamt 300 Mio. DM ergänzt werden.

Die Diskussionen zum Programm schwanken von Beginn an zwischen Lob und Tadel gleichermaßen. Positiv wurde und wird hervorgehoben, dass sich Bund und Länder der drängenden sozialen Probleme in den Städten nun intensiver annehmen und mit dem Programm ein neuer, integrativer und auf Kooperation ausgerichteter Politikansatz installiert worden sei. Auf der anderen Seite wird bemängelt, dass das Finanzvolumen nicht dem Ausmaß der Probleme entspreche. Teilweise lastet man dem Programm an, dass es zu kurz greife; es handle sich im Grunde nur um eine Aufstockung der fast ausschließlich investiv orientierten Städtebauförderung, mit der soziale und ökonomische Probleme gerade nicht zu bewältigen seien. Andere sehen darin ein bloßes Arbeitsbeschaffungsprogramm für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter. Daneben gibt es Stimmen, die angesichts der tatsächlichen Problemschärfe dem Programm allenfalls Bedeutung als symbolische Politik zugehen.

Trotz der kontroversen Meinungsbilder besteht aber weitgehend Einigkeit darüber, dass mit dem Programm ein richtiger Kurs gesteuert wird und dass erst die konkrete Programmdurchführung erweisen wird, inwieweit wirklich leistungsfähige Beiträge zur Problemlösung erbracht werden können.

1 Trotz der sommerlichen Hitze stellten sich mehr als 600 Teilnehmer dem Stress einer ganztägigen Veranstaltung. Zu ihr sind zwei Begleitbroschüren erschienen: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Vorbereitungspapiere zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin 1999 (Arbeitspapiere zum Programm „Soziale Stadt“, Bd. 1); dass. (Hrsg.), Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Beiträge der Referenten (Arbeitspapiere zum Programm „Soziale Stadt“, Bd. 2).

2 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 1999) vom 30. Juni 1999/17. September 1999, bekanntgemacht in: Bundesanzeiger Nr. 202 vom 26. Oktober 1999, S. 18004.

3 Vgl. ebd., S. 14.

I. Neuorientierung der Städtebauförderung. Zur Vorgeschichte des Programms „Soziale Stadt“

In vielen Stadtteilen werden heute Folgen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels, der sich mit Stichworten wie Globalisierung, Tertiärisierung, Suburbanisierung, Regionalisierung, Entsolidarisierung und Polarisierung beschreiben lässt, besonders schmerzhaft erfahrbar. Eine besondere Hypothek der gegenwärtigen Entwicklung besteht darin, dass sich die soziale Spaltung in Abhängigkeit von Bodenwerten, Mietniveaus, Milieus und Images zunehmend in räumlichen Polarisierungen niederschlägt. In der Stadterneuerungspraxis zeichnet sich länger schon eine Diskrepanz zwischen sozial-ökonomischen Problemen und baulich-städtebaulichen Lösungsansätzen ab⁴. In diesem Zusammenhang haben die Länder Nordrhein-Westfalen und Hamburg mit der Auflage spezieller Landesprogramme Vorreiterfunktionen übernommen. 1996 mündete die Bestrebung der Länder, Probleme „benachteiligter“ Stadtquartiere bundesweit anzugehen, in die Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ der ARGEBAU. Mit dieser Initiative sollte „eine nachhaltige Aufwärtsentwicklung“ in Stadtteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und städtebaulichen Problemen – „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ – gesichert werden.

Zur Ausgestaltung dieser Gemeinschaftsinitiative legte die ARGEBAU einen Leitfaden vor⁵ und regte die Einrichtung eines Forschungsschwerpunkts im Rahmen des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt) an, bei dem über die Auswahl von Beispielquartieren mit integrativen Handlungskonzepten und deren Evaluation eine Anpassung der Städtebauförderung an die inzwischen komplexeren Problemlagen vorbereitet werden sollte. In Absprache mit den Län-

dern wurde das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) beauftragt, das neue Forschungsfeld wissenschaftlich zu begründen und die Auswahl von Modellgebieten vorzustrukturieren⁶.

Mit dem Regierungswechsel im Herbst 1998 ist das Verfahren beschleunigt worden; entsprechend der Koalitionsvereinbarung ging es nun darum, sofort das neue Programm aufzulegen. Zentrale Ziele sollten sein: die ressortübergreifende Kombination von Förderprogrammen, die stärkere Berücksichtigung nicht-investiver Ansätze und die Erprobung neuer Verwaltungs- und Managementstrukturen, um die vorhandenen Ressourcen für eine umfassende und integrative Stadtteilentwicklung zu bündeln und den Mitteleinsatz zielgenauer, effizienter und gleichzeitig auch flexibler zu gestalten.

Rückblickend lassen sich Stationen zur Entstehungsgeschichte des Programms „Soziale Stadt“ in einer Chronologie wie folgt auflisten:

- *Mai 1993*: nordrhein-westfälisches Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ als integriertes Handlungskonzept zur Koordinierung ressortübergreifender Maßnahmen;
- *1994*: Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung in Hamburg, inzwischen übergeleitet in das Programm „Soziale Stadtteilentwicklung“;
- *November 1996*: Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ durch die Ministerkonferenz der ARGEBAU beschlossen;
- *Januar 1997*: Anhörung zur Städtebauförderung durch den Bundestagsausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau;
- *1997*: Hessisches Landesprogramm „Einfache Stadterneuerung“ und Bildung einer Arbeitsgemeinschaft von Akteursgruppen der sozialen Stadterneuerung, inzwischen „Hessische Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ (HEGISS);
- *März 1998*: Expertenworkshop beim Difu in Berlin zur Vorbereitung des ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“;
- *September 1998*: Ausschreibung des ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“;
- *November 1998*: Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen;
- *Dezember 1998*: Bremer Handlungskonzept „Wohnen in Nachbarschaften (WiN)“;
- *März 1999*: Berliner Beschluss über die Einrichtung von „integrierten Stadtteilverfahren –

4 Vgl. dazu unter anderem Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung, Bestand verbessern. . . Forschungen zur sozial und ökologisch orientierten Erneuerung der Stadt. Die Arbeitsgruppe 1976–1996, Dortmund 1996 (Werkbericht Nr. 40), besonders S. 33 ff.; Jens S. Dangschat/Monika Alisch, Die solidarische Stadt – Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich, Frankfurt am Main 1993; Walter Hanesch (Hrsg.), Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Leverkusen 1997; Thomas Mirbach (Hrsg.), Entwürfe für eine soziale Stadt, Amsterdam 1999.

5 Vgl. Allgemeiner Ausschuss der ARGEBAU, Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ vom 2. April 1998. Dieser Leitfaden wird fortgeschrieben, die zweite Fassung hat den Stand vom 2./3. Dezember 1999.

6 Vgl. Heidede Becker/Thomas Franke/Rolf-Peter Löhr/Robert Sander/Wolf-Christian Strauss, Städtebauförderung und Ressourcenbündelung, Berlin 1998 (Materialien des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 3/98).

- Quartiersmanagement“ als Pilotvorhaben in 15 Gebieten;
- *Mai 1999:* Landesinitiative URBAN 21 in Sachsen-Anhalt beschlossen;
 - *5. Juli 1999:* bundesweite Auftaktveranstaltung zum Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ im Schöneberger Rathaus in Berlin;
 - *17. September 1999:* Verwaltungsvereinbarung nach Unterzeichnung durch Bund und Länder in Kraft getreten;
 - *bis Dezember 1999:* Meldung von 161 Gebieten für das Programmjahr 1999 und Auswahl von 16 „Modellgebieten“ durch die Länder (pro Land ein Gebiet);
 - *1. und 2. März 2000:* bundesweite „Starterkonferenz“ zum Programm „Soziale Stadt“ im Haus der Kulturen der Welt in Berlin.

II. Schwächen sektoraler Politik Zur Notwendigkeit integrativer Handlungsansätze

In vielen Politikbereichen ist deutlich geworden, dass sektorales Vorgehen bei der Lösung komplexer Probleme unzureichend ist und zum Teil sogar nicht-intendierte negative Folgen in anderen Politikfeldern oder Teilbereichen des eigenen Politikfelds hervorruft. Das gilt nicht nur für die Städtebauförderung, sondern beispielsweise auch für die kommunale Wirtschaftsförderung, den Wohnungsbau sowie für die Sozial- und Jugendhilfe als einen in diesem Zusammenhang wesentlichen Politikbereich, auf den im Folgenden kurz eingegangen wird.

Vom Sozialfall zum Sozialraum

Sozial- und Jugendhilfe in der bisherigen Form können zwar absolute Armut vermeiden helfen, bieten den Menschen aber kaum Perspektiven, ihre Problemlage aktiv zu überwinden und nicht in eine „Kultur der Abhängigkeit“ zu geraten. Spätestens Ende der achtziger Jahre ist – zumindest für die Jugendhilfe – erkannt und öffentlich deutlich benannt worden, dass Jugendpolitik mit einer allein auf Zielgruppen bezogenen und nach speziellen Bedürfnislagen ausgerichteten, sozialfallorientierten Politik wenig erfolgversprechend und zugleich auf Dauer nicht finanzierbar ist. So wurde 1990 im 8. Jugendbericht konstatiert⁷, dass die Lebenswelt von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien „zunehmend von Entwicklungen in ande-

ren Bereichen“ strukturiert wird, „auf die Jugendhilfe bisher keinen Einfluss hat“. Deshalb würden „Ansätze zur Kooperation und Kommunikation mit anderen Politikfeldern“ benötigt, und es komme darauf an, „in aufgabenbezogenen, offenen und vernetzten Arrangements Räume und Gestaltungsmöglichkeiten zu sichern“.

Die Überwindung des engen Ressortzuschnitts wird als Voraussetzung für effektive Ressortpolitik angesehen. Das in den neuen Bundesländern am 3. Oktober 1990, im übrigen Bundesgebiet am 1. Januar 1991 in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) enthält daher neben den weiter dominierenden Leistungsansprüchen immerhin den Auftrag an die Jugendhilfe, dazu beizutragen, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 KJHG). Damit wird für die Jugendhilfe die Notwendigkeit betont, den Sozialraum in den Blick zu nehmen und die Kooperation mit anderen gestaltungsmächtigen Kräften zu suchen. Die Umsetzung dieses Politikverständnisses in die Praxis ist allerdings noch nicht sehr weit fortgeschritten⁸.

Vom Nebeneinander zum Miteinander

Das Ungenügen sektoraler, hoheitlicher Politik führte auch in anderen Politikbereichen zu vielfältigen Bemühungen um querschnittsorientierte und integrative Ansätze: z.B. das wiederbelebte und heute in der Regel nicht mehr auf Stadtwerbung oder Tourismusförderung reduzierte Stadtmarketing, bei dem Akteure aus Verwaltung und Wirtschaft, Politik und Bürgerschaft gemeinsam versuchen, Entwicklungsperspektiven für ihre Stadt zu erarbeiten; die Lokale-Agenda-21-Prozesse, bei denen gleichrangig ökologische, ökonomische und soziale Ziele verfolgt werden; die Arbeit der kriminalpräventiven Räte, bei denen verschiedenste öffentliche und private Stellen miteinander kooperieren, um zur Sicherheit in der Stadt beizutragen; das Gesunde-Städte-Netzwerk, bei dem es nicht um Gesundheitspolitik im traditionellen Sinn geht, sondern um eine ganzheitliche Betrachtung der lokalen Lebensumstände, die sich auf das Wohlbefinden und die Gesundheit der Menschen auswirken.

Auch beim Programm „Soziale Stadt“ stehen integrative und integrierte Handlungskonzepte im Mittelpunkt: „Das Handlungskonzept (Planungs- und Umsetzungskonzept sowie Kosten- und Finan-

⁷ Hierzu und zum Folgenden vgl. 8. Jugendbericht, BT-Drucksache 11/6576 vom 6. März 1990, S. 199 f.

⁸ Vgl. Wolfgang Hinte, Beitrag zur Anhörung: „Das KJHG und die Neue Steuerung“, in: Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe (Hrsg.), Jugendhilfe vor neuen Herausforderungen, Bonn 1999, S. 78–80.

zierungsübersicht) soll zur Lösung der komplexen Probleme zielorientierte integrierte Lösungsansätze aufzeigen, alle Maßnahmen zur Erreichung der Ziele – auch die anderer Bau- und Finanzierungsträger – erfassen sowie die geschätzten Ausgaben und deren Finanzierung darstellen.“⁹ Als zentrale Aufgabe einer integrativen Stadtteilentwicklung gilt es, das Entstehen oder die Verfestigung von Belastungen und Benachteiligungen zu verhindern, die aus einer spezifischen Stadtstruktur resultieren, aus einem gebietlichen Substandard, der mit Verwahrlosung, Stigmatisierung und Unsicherheit gekoppelt ist. Damit ginge es offensiv und präventiv um die Stabilisierung und Weiterentwicklung der lokalen Lebensverhältnisse. Die hierzu erforderlichen integrativen Problemlösungen aber sperren sich gegen disziplinäre und ressortspezifische Ansätze. Handlungsfelder, Adressaten und Akteure müssen deshalb zu „integrierten, kooperativen und aktivierenden Strategien“¹⁰ zusammengeführt werden. Es geht um die Verknüpfung von baulich-räumlichen Aktivitäten mit sozial-, beschäftigungs-, umwelt- und kulturpolitischen Interventionen.

III. Kooperation und Koordination. Neue Dringlichkeit der alten Handlungserfordernisse

Integrative Politik erfordert die Kooperation vieler Akteure und Mittelgeber sowie deren Koordination. Im Rahmen der städtebaulichen Sanierung ist das nichts grundsätzlich Neues. So besagt etwa § 149 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB), dass die Kosten- und Finanzierungsübersicht der Gemeinde mit den Kosten- und Finanzierungsvorstellungen anderer Träger öffentlicher Belange abzustimmen ist; und in § 149 Abs. 6 BauGB heißt es, dass die höhere Verwaltungsbehörde für ein „wirtschaftlich sinnvolles Zusammenwirken der Gemeinde und der anderen Träger öffentlicher Belange bei der Durchführung ihrer Maßnahmen zu sorgen und die Gemeinde bei der Beschaffung von Förderungsmitteln aus öffentlichen Haushalten zu unterstützen“ hat¹¹.

9 VV Städtebauförderung 1999 (Anm. 2), S. 10.

10 Klaus Selle, Stadterneuerung als kooperativer Prozeß – Eine Einführung, in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen und Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin (Hrsg.), Jahrbuch Stadterneuerung 1994, Berlin 1994, S. 71.

11 Dass dies auch in der Praxis durchaus in hohem Maße geschah, belegen mehrere Untersuchungen, unter anderen Rainer Autzen/Heidete Becker/Elfriede Schmidt/Rudolf Schäfer, Erfahrungen mit der Sanierung nach dem Städte-

Verstärkter Druck zur Kooperation

Aber der ausführlichen Begründung der Notwendigkeit „einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie“, eines „integrierten Handlungskonzepts“ zur Lösung der komplexen Probleme sowie der Aufzählung der verschiedenen Politikfelder hätte es nicht bedurft, wenn es sich dabei nur um die Wiederholung des Gesetzestextes und die Bestätigung einer verbreiteten Praxis gehandelt hätte. Vielmehr wird es künftig darauf ankommen, „investive und nicht investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung ‚aus einer Hand‘ zu kombinieren und zu integrieren“¹².

Diese das Programm prägende und nicht nur am Rande vorgesehene Vernetzung mit Trägern nicht-investiver Politik, insbesondere die Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände in die Stadterneuerung, ist das Neue und Ungewohnte an dem Programm. Erstmals greift unseres Wissens ein bundesweites Förderungsprogramm über die eigenen Ressortgrenzen hinaus und fordert zur Kooperation mit bisher „fremden“ Akteuren – quasi jenseits der „vertikalen Fachkumpanei“ (Frido Wagener) oder der „Versäulung“ von Fachpolitiken – auf. Zwar können und sollen mit dem Programm keine fachübergreifenden Kompetenzen begründet werden, doch ist es auch nicht auf den Appell zur Kooperation reduziert: Indem die Mittelgewährung von der Entwicklung integrierter Handlungskonzepte durch die Kommunen abhängig gemacht wird, hält das Programm durchaus Sanktionen bereit, wenn diese Kooperationen dauerhaft nicht zustande kommen¹³.

Vom fürsorgenden zum aktivierenden Staat

Das vehemente Plädoyer für mehr Kooperation ist an sich nicht neu; doch die vielfachen bisherigen Umsetzungsversuche haben selten wirklich funktioniert. Das wird auch von den Ländern mit längeren Erfahrungen im Bereich sozialer Stadtteilentwicklung kritisch angemerkt. Dennoch führen das Diktat knapper Kassen und die wachsende

bauförderungsgesetz – Perspektiven der Stadterneuerung, Bonn-Bad Godesberg 1986 (Schriftenreihe „Forschung“ des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 02.036); Vera Lessat u. a. (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung, Berlin 1996 (Beiträge zur Strukturforchung, H. 164).

12 Hans-Jochen Döhne/Kurt Walter, Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik, in: Bundesbaublatt, (1999) 5, S. 24.

13 Der Bund hat daher zu Recht die Versuche einzelner Länder, die Mittel des Programms „Soziale Stadt“ mit den allgemeinen Städtebauförderungsmitteln für gegenseitig deckungsfähig zu erklären, abgelehnt. Dann hätte nämlich die Gefahr bestanden, dass aus dem innovativen Programm bald eine bloße Aufstockung der traditionellen Städtebauförderung geworden wäre.

Einsicht in das Ungenügen sektoraler Politik in vielen Handlungsfeldern dazu, neue Kooperationsformen zu entwickeln und neue Kooperationspartner einzubeziehen. Nur wenn es gelingt, ähnlich einer Technikfolgenabschätzung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung zum einen die kontraproduktiven Folgen des eigenen Handelns auf andere Bereiche und auch auf den eigenen Bereich selbst von vornherein zu bedenken und zum anderen die Synergien gemeinschaftlichen Handelns zu nutzen, führt Kooperation zu einem den komplexen Sachverhalten adäquaten Vorgehen. Das setzt bei allen Beteiligten Lernen und die Fähigkeit zum Zuhören voraus. Nur wo die Bereitschaft besteht, etwas von der eigenen „Macht“ abzugeben und zu erkennen, dass durch gelingende Kooperation dieser Verlust durch einen Zugewinn an Einfluss auf andere Politikfelder und damit an Effizienz und Effektivität bei der Verfolgung der eigenen Politikziele verbunden ist, hat das Programm eine Chance.

Im Dezember 1999 beschloss die Bundesregierung das Programm „Moderner Staat – moderne Verwaltung“¹⁴, in dem ein neues Staatsverständnis im Sinne eines „aktivierenden Staates“ mit nachhaltigen Veränderungen für Staats- und Verwaltungsstrukturen postuliert wird. Das Zusammenwirken staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure zum Erreichen gemeinsamer Ziele wird in den Vordergrund gerückt. In dieses zunehmend vom Bund, von den Ländern und Kommunen praktizierte neue Staatsverständnis fügt sich das Programm „Soziale Stadt“ nahtlos ein.

Wenn das neue Staatsverständnis Platz greifen soll, bedarf es zudem nicht nur der Kooperation innerhalb von Staat und Gemeinde, sondern auch mit Akteuren auf gesellschaftlicher Ebene, insbesondere der Wirtschaft und der Wohlfahrtsverbände. Die Kooperation mit der Wirtschaft setzt voraus, dass diese in der Mitwirkung eigene Interessen verfolgen kann. Das erfordert auf beiden Seiten die Überwindung von Denkbarrieren und Vorurteilen, doch gibt es Beispiele dafür, dass dies möglich und erfolgreich ist¹⁵. Dasselbe gilt für die Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände. Auch hier kann Kooperation nur dauerhaft und erfolgreich sein, wenn alle Beteiligten lernen, das Prinzip der

Wechselseitigkeit zu akzeptieren, das auf gegenseitigem Zuhören und Vertrauen beruht¹⁶.

IV. Der Mittelpunkt des Programms: Ressourcenbündelung und Mobilisierung der lokalen Selbstorganisationskräfte

Das Spezifische des integrativ angelegten Programms „Soziale Stadt“ besteht also darin, dass an alle staatlichen und kommunalen Handlungsebenen Anforderungen hinsichtlich institutionen- und sektorenübergreifender Organisation und Kooperation gestellt sind.

Ressourcenbündelung auf allen staatlichen Ebenen

Ein erster vielversprechender Ansatz zur ressortübergreifenden Mittelbündelung auf Bundesebene ist dadurch erfolgt, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sein Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E & C)“ wesentlich auch auf die vom Programm „Soziale Stadt“ erfassten Gebiete bezieht¹⁷. Ausbildung und Beschäftigung von Jugendlichen ist gerade in diesen Stadtteilen ein zentraler Aspekt, wenn es darum geht, „Quartiersentwicklungsprozesse in Gang zu setzen, welche die sozialen Problemgebiete zu selbstständig lebensfähigen Stadtteilen mit positiver Zukunftsperspektive“ machen¹⁸.

Auf Landesebene sind inzwischen in Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt Formen der Mittelkoordination durch Kabinettsbeschlüsse institutionalisiert worden. Teilweise wurden interministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet, teilweise erfolgen bilaterale Abstimmungen, in denen von Fall zu Fall über die Vergabe von Mitteln im Rahmen integrierter Stadterneuerungsprogramme entschieden wird. Insgesamt wird eine wichtige Aufgabe der Länder darin gesehen, auf die Harmonisierung von Förderbestimmungen der verschiedenen Ressort-Programme hinzuwirken, um einen gebündelten Mitteleinsatz zu erleichtern.

14 Hierzu und zum Folgenden Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Moderner Staat – moderne Verwaltung*, Bonn 1999, S. 5 ff.

15 So hat etwa die Bundesinitiative „Brücken bauen. Unternehmen, Partner der Jugend“ in Hamburg eine Veranstaltung unter dem Titel durchgeführt „Shareholder Value und bürgerschaftliches Engagement im Gemeinwesen – Soziale Kooperation macht Sinn!“ Wenn solche Beispiele und vor allem ihre Gelingensvoraussetzungen verbreitet werden, ist hier sicherlich ein für alle Beteiligten produktives Feld der Kooperation eröffnet.

16 Zu den Schwierigkeiten solchen Lernens vgl. Hejo Manderscheid, *Beitrag zum Expert/innenhearing „Modernisierung und Fachlichkeit – ein Gegensatz?“*, in: *Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe* (Anm. 8), S. 89–95.

17 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten. E & C*, Bonn, 11. November 1999, S. 6.

18 Allgemeiner Ausschuss (Anm. 5), *Leitfaden* vom 3. Dezember 1999, S. 6.

Ansätze zu einer „neuen Zivilgesellschaft“ auf lokaler Ebene?

Eine Vielfalt auch unkonventioneller Initiativen, die von der Bürgerschaft getragen werden – Runde Tische, Agenda-Gruppen, Stadtteilforen, Selbsthilfeorganisationen –, und damit der Bedeutungsgewinn kooperativer und diskursiver Verfahren lassen sich entgegen den Befürchtungen vom „Zerfall der Zivilgesellschaft“ als Ansätze zu einer „neuen Zivilgesellschaft“ interpretieren. Hier können und müssen im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ Aktionsräume geschaffen werden. Solche bürgerschaftliche Mitwirkung und -entscheidung tritt dabei nicht an die Stelle repräsentativer Demokratie, ersetzt nicht die kommunale Selbstverwaltung mit dem Entscheidungsgremium Gemeinderat, sondern ergänzt sie. Es handelt sich um einen „zweiten Politikmodus“¹⁹, der gewissermaßen „im Schatten“ der Hierarchie mit ihren Entscheidungsmöglichkeiten seinen Ort hat und bei dem es um konsensuelles Abgleichen und Verhandeln von Interessen aller Beteiligten geht.

Ein wichtiger Prüfstein für das Programm „Soziale Stadt“ wird es sein, inwieweit in den Stadtverwaltungen und auch in den Stadtteilen adäquate Organisationsstrukturen entwickelt werden können, mit denen eine aktive Mitgestaltung der Quartiersentwicklung durch die Bewohnerschaft, Wirtschaft und andere lokale Akteure ermöglicht und befördert wird. Die „Neue Steuerung“ hat in vielen Städten zur Modernisierung der Verwaltung beigetragen: Durch die bürgernähere Verlagerung von Verantwortung entstehen einerseits weit aufgefächerte Zuständigkeitsbereiche; andererseits bieten die Eigenverantwortung und Budgethoheit der dezentralen Stellen auch neue Chancen und Anreize für Kooperation. In den Stadtteilen erfordert das weniger Verregelung und mehr Kompetenzen – beispielsweise durch die Bereitstellung von Fonds zur selbstständigen Verfügung durch die Quartiersbevölkerung, was eine Kontrolle der Mittelverwendung nicht ausschließt.

Die Institutionalisierung eines Quartiersmanagements mit Schwerpunktaufgaben wie Empowerment, Koordination der Vor-Ort-Aktivitäten und Projektentwicklung kann als Mobilisierungs- und Vermittlungsinstanz wichtige Funktionen für die Stabilisierung der Wohn- und Lebensverhältnisse in den Stadtteilen erfüllen. Allerdings zeichnet sich heute schon ab, dass vielerorts das Quartiersmanagement mit einem so hohen Erwartungsdruck – manchmal auch mit Abwehr – konfrontiert ist, dass es dem kaum standhalten kann. Erst

19 Erika Spiegel, Zur Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen auf der kommunalen Ebene, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 38 (1999) 1, S. 5 f.

wenn im Stadtteil ein offensives Wir-Bewusstsein entwickelt werden kann, das nicht „gegen die Welt draußen gewandt wird“, sondern auf langfristige Beziehungen gerichtet ist²⁰, kann Quartiersmanagement positiv wirksam werden.

Raumbezug des Programms: Quartier und Gesamtstadt

Voraussetzung für den Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung – und das gilt damit auch für das Programm „Soziale Stadt“ – ist die Ausweisung von Gebieten. Das steht teilweise im Widerspruch zu stadtsoziologischen Analysen, die einen rapiden Bedeutungsverlust des Raums als eines konstituierenden Elements für soziales Handeln und die alltäglichen Lebenszusammenhänge feststellen. Vor allem das Vordringen der neuen Informationstechnologien führe zu Lebens- und Handlungsvollzügen, die sich einem Raumzusammenhang entzögen. Entscheidend seien heute vielmehr zweckorientierte und weitgehend raumungebundene Netzwerke²¹. Empirisch gesichert ist jedenfalls, dass als Folge des wirtschaftlichen Strukturumbruchs und gesellschaftlichen Wertewandels sozialräumliche Konzentrationsprozesse in Stadtquartieren stattfinden. In diesen Gebieten der „sozialen Ausgrenzung“ kumulieren Belastungen und Benachteiligungen; es handelt sich nicht nur um benachteiligte, sondern auch um benachteiligende Quartiere.

Zwei Quartierstypen zeichnen sich länger schon als Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf ab: zum einen verdichtete – häufig gründerzeitliche –, vernachlässigte Altbauquartiere und zum anderen Neubausiedlungen der sechziger bis achtziger Jahre. Beide Arten von Quartieren fungieren zunehmend als Auffangareale für Haushalte in sozial und ökonomisch angespannter Situation, für durch Aufwertung verdrängte Haushalte, Migranten und Menschen mit provisorischem oder unklarem Aufenthaltsstatus. Das spiegelte sich bereits in der Gebietskulisse beim Bewerbungsverfahren zum ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ 1998 und findet bei den Gebieten der „Sozialen Stadt“ des Programmjahrs 1999 Bestätigung. Ein erster – noch sehr sporadischer – Überblick zeigt, dass es sich beim Gros der Gebiete (mit mehr als der Hälfte) um Neubau-

20 Vgl. hierzu Richard Sennett, Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin 1999⁹, S. 187 ff., hier S. 190 f.

21 Vgl. u. a. Albrecht Göschel, Das Dilemma des Städtischen, Berlin 1999 (unveröffentlichtes Diskussionspapier).

quartiere handelt, wobei der Anteil in den neuen Bundesländern noch deutlich höher ausfällt (fast 70% der 39 ostdeutschen – einschließlich der fünf Ostberliner – Quartiere). Altbaugebiete machen sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern etwa ein Viertel aller Gebiete aus; und hinsichtlich des Baualters spielen gemischte Quartiere mit rund einem Fünftel nur in den alten Ländern eine Rolle.

Die als ambivalent eingeschätzte Bedeutung von lokalen Orientierungen und die Tatsache, dass mit dem Programm „Soziale Stadt“ allein die aufgeworfenen Probleme nicht zu lösen sind, verweisen auf die Notwendigkeit, dass quartiersbezogene Strategien durch gesamtstädtische ergänzt werden müssen. Das betrifft in erster Linie Fragen der sozialen und ökologischen Infrastruktur, der Wohnungsverorgungs-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik. Erforderlich ist die Überlagerung von quartiersbezogenen und gesamtstädtischen Strategien mit zielgruppenorientierten Ansätzen²². Eine Zusammenschau von Quartier und Gesamtstadt ist bereits im Programm angelegt: Der „besondere“ Entwicklungsbedarf setzt den Vergleich mit anderen Stadtteilen in der Gesamtstadt voraus, wobei das Auswahlverfahren transparent und nachvollziehbar sein muss, um auch kommunalpolitisch legitimierbar zu sein.

VI. Information, Beratung und Vermittlung: Aufgaben der Programmbegleitung

Die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ erfordert eher informelle als verregelte, eher unkonventionelle als traditionelle, eher experimentelle als routinisierte Verfahrensweisen. Auch deshalb kommt einer konzentrierten Programmbegleitung besondere Bedeutung zu. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS) und die Länder haben daher dem Difu für die Anfangsphase der Programmdurchführung (bis 2002) die Funktion einer Vermittlungs-, Beratungs- und Informationsagentur übertragen²³.

Da heute schon ein hoher Bedarf an Erfahrungsaustausch, Wissenstransfer, Kooperation und Öffentlichkeitsarbeit zum Programm offensicht-

lich ist, steht der Aufbau eines bundesweiten Netzwerks als ein zentraler Baustein der Programmbegleitung im Mittelpunkt der ersten Arbeitsschritte²⁴. Dieses Netzwerk gründet sich auf drei Fundamente:

- Den unmittelbaren Austausch zwischen den beteiligten Akteuren im Rahmen *zentraler und dezentraler Veranstaltungen*: Die bundesweiten Veranstaltungen zum Auftakt im Juli 1999 und zum Programmstart Anfang März 2000 boten die Möglichkeit, sich einerseits über internationale und nationale Erfahrungen mit integrativen Konzepten zu informieren sowie andererseits neue Kontakte zu knüpfen und zusätzliche Kooperationsbeziehungen zu verabreden. Auf zwei Impulskongressen, die für Ende 2000 und Mitte 2001 vorgesehen sind, werden Ergebnisse von *Best-Practice*-Analysen zur Diskussion gestellt, und im Jahr 2002 soll auf einer weiteren bundesweiten Konferenz eine erste Zwischenbilanz zum Programm gezogen werden. Dezentrale Veranstaltungen werden je nach Bedarf lokal und regional sowie thematisch konzentriert in Zusammenarbeit mit anderen Programm-Akteuren durchgeführt.
- Ein *kontinuierliches Berichtswesen*: Hierzu wird mindestens dreimal im Jahr ein aktuelles Informationsblatt („Infos zur Sozialen Stadt“) erscheinen; wichtige Projektergebnisse, Dokumentationen und Materialien werden in der Reihe „Arbeitspapiere zum Programm ‚Soziale Stadt‘“ veröffentlicht. Beide Publikationsreihen sind auch im Internet abrufbar.
- Das seit dem 10. Januar 2000 geschaltete, allgemein zugängliche *Internet-Forum zum Programm „Soziale Stadt“* (www.sozialestadt.de) mit vielfältigen Informations- und Diskussionsmöglichkeiten zu allen im Zusammenhang mit dem Programm interessierenden Fragen. Außerdem eröffnen eine Diskussionsplattform und die Eintragung in eine „Mailing-List“ die Möglichkeit, stets aktuell informiert zu sein und bei der Informationsvermittlung und Programmdiskussion mitzuwirken.

Die „*Programmbegleitung vor Ort*“ bildet ein weiteres grundlegendes Element der gesamten Programmbegleitung. Sie wird in 16 von den Bundesländern ausgewählten „Modellgebieten“ eingerichtet (jeweils in einem Gebiet pro Land) und umfasst vor allem zwei Aufgaben: die begleitende und dokumentierende Untersuchung der Pro-

²² Vgl. unter anderem Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung der Universität Dortmund (Hrsg.), Leitgedanken für eine integrierte und sozialorientierte Stadtteilentwicklungspolitik, Dortmund 1999.

²³ „Projektgruppe Soziale Stadt“ im Difu: Heidede Becker, Christa Böhme, Cathy Cramer, Thomas Franke, Angelika Friederici, Rolf-Peter Löhr, Ulrike Meyer, Robert Sander, Ulla-Kristina Schuleri-Hartje, Wolf-Christian Strauss.

²⁴ Um hierbei bereits vorhandene und ebenfalls im Aufbau befindliche Netzwerke berücksichtigen und das weitere Procedere abstimmen zu können, hat das Difu am 12. November 1999 ein erstes Netzwerke-Treffen veranstaltet.

grammumsetzung sowie die Übernahme aktivierender und unterstützender Funktionen, für die in beschränktem Umfang finanzielle Mittel („technische Hilfen“) zur Verfügung stehen.

Zur besseren Einschätzung der Leistungsfähigkeit von Strategien und der Wirksamkeit von Maßnahmen dienen *Best-practice*-Analysen als eine weitere wichtige Komponente der Programmbegleitung; sie werden vom Difu in Kooperation mit Empirica²⁵ erarbeitet und beziehen sich vor allem auf die zentralen Themenkomplexe Stadtteilmanagement, Ressourcenbündelung und Mobilisierung lokaler Akteure. Zugleich sollen mit diesen Untersuchungen *Grundlagen für eine Evaluierung des Programms* gelegt werden. Insgesamt ist beabsichtigt, mit der Programmbegleitung der Jahre 1999 bis 2002 in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) auch eine spätere Ergebnisevaluierung vorzubereiten und deren Voraussetzungen zu sichern. Hierzu dienen neben den *Best-Practice*-Untersuchungen mehrere Arbeitsschritte: die Auswertung von externen Wirkungsanalysen, die auf der Ebene von Gebiet, Kommune oder Land bereits in Auftrag gegeben oder fertiggestellt sind, eine Fragebogenaktion in allen Programmgebieten, mit der die Ausgangssituation Anfang 2000 und die beabsichtigten Maßnahmen des integrativen Handlungskonzepts erfasst werden; die Auswertung verschiedener Statistiken zur Lage in den Programmgebieten; eine zweite Fragebogenaktion Ende 2001, in der es um Einschätzungen der Programmwirkungen, um Erfolgs- oder Misserfolgsbilanzen sowie um das Erreichen von Verfahrens- und Prozesszielen im Ländervergleich geht.

VII. Bewährungsproben für die Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“

Nationale und internationale Erfahrungen mit der Umsetzung sozialorientierter Stadtteilentwicklungskonzepte haben vor allem eines deutlich gemacht: Entsprechende Ansätze sind zu anspruchsvoll und tragen dann eher zu Enttäuschung

²⁵ Dabei konzentriert sich Empirica in Weiterführung einer umfassenden Untersuchung zu den „überforderten Nachbarschaften“ auf die Großsiedlungen, das Difu auf Altbau- und gemischte Quartiere. Zu den vor allem durch Zuwanderung verursachten Problemen in Großsiedlungen und bestimmten Stadtquartieren vgl. die auf Daten von Empirica basierende Studie von Manfred Neuhöfer, Überforderte Nachbarschaften. Eine Analyse von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus und die Wohnsituation von Migranten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/98, S. 35–45.

und Resignation bei, wenn innerhalb einer zu eng begrenzten Zeitspanne Problemlösungen und Erfolge erwartet werden. Deshalb wurden beispielsweise in Großbritannien und in den Niederlanden – so Berichte im Rahmen der Auftaktveranstaltung²⁶ – die anfangs kürzer befristeten Programme relativ schnell auf einen Zeitraum von erst einmal etwa zehn Jahren ausgeweitet. Es erstaunt daher auch nicht, dass besonders von den Bundesländern mit längerer Erfahrung bei der Umsetzung integrativer Konzepte die Dringlichkeit einer Verstärkung des neuen Programms betont wird.

Aus Erfahrungen mit bereits installierten Ansätzen der sozialorientierten Stadtteilentwicklung und den Diskussionen im Vorfeld der Programmumsetzung lassen sich einige Handlungsprinzipien und -voraussetzungen ableiten, die der „Sozialen Stadt“ förderlich sein können. Danach werden Erfolg oder Misserfolg der Programmdurchführung unter anderem davon abhängen, inwieweit es gelingt,

- den „besonderen“ Entwicklungsbedarf in einzelnen Stadtteilen durch eine fundierte und politisch legitimierbare Gebietsauswahl in Abstimmung zwischen allen betroffenen Ressorts, Ämtern, Sparten oder Fachbereichen konsensfähig zu machen;
- querschnittsorientierte und quartiersbezogene Strategien zu entwickeln, ohne den gesamtstädtischen Bezug aus den Augen zu verlieren;
- problem- und ortsadäquate Organisations- und Managementstrukturen zu etablieren;
- die Umsetzung des Programms als offenen Prozess und gemeinsames Lernprogramm zwischen allen Akteuren zu gestalten;
- den von den Gemeinden geforderten integrativen Charakter der „stadtentwicklungspolitischen Handlungskonzepte“ sicherzustellen;
- das Missverständnis abzubauen, integratives Handeln bedeute für den einzelnen Politikbereich, generalistisch zu agieren und zu versuchen, Aufgaben anderer Politikfelder zu übernehmen statt mit ihnen zu kooperieren;
- durch gesamtstädtische Monitoringsysteme frühzeitig auf problematische Entwicklungen in Stadtteilen aufmerksam zu werden und so eine Umkehr vom reaktiven zum präventiven Ansatz zu ermöglichen.

²⁶ Vgl. Berichte in den Arbeitspapieren zum Programm „Soziale Stadt“, Bd. 2 (Anm. 1) von Alan Meale, parlamentarischer Staatssekretär im Ministerium für Umwelt, Verkehr und Regionen (London) und von Dr. R. H. L. M. van Boxtel, Minister für Stadtentwicklung und Integration ethnischer Minderheiten (Den Haag).