Dr. Rolf-Peter Löhr
Stellv. Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik

Lokale Ökonomie in der Sozialen Stadt – Chancen und Ansätze

Vortrag, gehalten im Rahmen der Werkstatt Stadtteilarbeit,
16.02.2004 in Hannover

Deutsches Institut für Urbanistik

I. Einführung

1. Aufgaben des Difu im Rahmen des Programms Soziale Stadt

Das Difu beschäftigt sich etwa seit 1996 mit den Problemen benachteiligter Stadtteile. Es hat bereits 1997 bei einer Anhörung des Deutschen Bundestages zu Fragen der Städtebauförderung auf die Notwendigkeit der besonderen Beachtung benachteiligter Stadtteile hingewiesen, die mit den klassischen Instrumenten der Städtebauförderung nicht wirkungsvoll zu bekämpfen seien. Schon die CDU-FDP-Regierung damals betraute das Difu mit Expertenworkshops und einem Forschungsauftrag zur experimentellen Erprobung von Ansätzen sozialer Stadtteilentwicklung. Die 1998 gewählte rot-grüne Bundesregierung weitete diese Ansätze dann sofort zu einem eigenständigen Programm aus und betraute das Difu mit der Programmbegleitung zur Unterstützung der Implementation dieses inhaltlich und methodisch anspruchsvollen und den Bereich des Gewohnten verlassenden Programms.

Das Difu baute durch zahlreiche Veranstaltungen, Veröffentlichungen, eine regelmäßig erscheinende Info zum Programm Soziale Stadt sowie ein Internetforum ein bundesweites Netzwerk des Informations- und Erfahrungsaustausches auf. In Programmbegleitungen vor Ort an 16 Modellstandorten, jeweils eines pro Bundesland, wurden exemplarische und ins Einzelne gehende Erfahrungen gesammelt und analysiert. Schließlich wurde eine Projektdatenbank aufgebaut, in der innovative und dem Anspruch des Programms Soziale Stadt mehr oder weniger weitgehend entsprechende Projekte gesammelt sind. Hier sind inzwischen weit über 300 Projekte enthalten. Daneben gibt es zwei Analysen zu „good practice“, in denen Kriterien für gelungene Ansätze und Projekte in drei strategischen und 13 inhaltlichen Handlungsfeldern dargestellt sind; dabei untersuchte empirica Neubau-, das Difu Altbau- und Mischquartiere (Bände 9 und 10 der Arbeitspapiere, Difu, Berlin 2003, auch im Internet unter www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/arbeitspapiere/). In zwei Umfragen ermittelte das Difu die Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms, seine Probleme und Erfolge, und bereitete so die derzeit laufende Evaluation des Programms auf Bundesebene vor.

2. Ziele des Programms

Die mit dem Bund-Länder-Programm Soziale Stadt verfolgten Ziele sind in dem Leitfaden der ARGEBAU vom 1.3.2000 niedergelegt
(vgl. www.sozialestadt.de/programm/grundlagen/)

a) Inhaltliches Oberziel: Nachhaltige Entwicklung

Nachhaltigkeit ist ein schillernder und immer noch nicht einheitlich verwendeter Begriff. Im Rahmen des Programms sind mit ihm zwei Elemente verknüpft: Zum einen geht es darum, eine dauerhafte und selbsttragende, also nicht ständig und vollständig von öffentlichen Subventionen getragene Entwicklung im Stadtteil zu

initiieren. Zum anderen ist hiermit gemeint, dass mit dem Programm ein integrierter Ansatz zu verfolgen ist, der ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Ziele gleichermaßen verfolgt.

b) *Prozessuales Oberziel: Bürgermitwirkung*

Dem Programm Soziale Stadt liegt die Einsicht zugrunde, dass nur ein aktives Mitwirken und Mitentscheiden der Bürgerinnen und Bürger eine solche nachhaltige Entwicklung erreichen kann. Sie sollen nicht als Betroffene einer obrigkeitlich induzierten Entwicklung, sondern als entscheidende Mitwirkende an der Entwicklung und Fortschreibung der Ziele und an der Konzipierung und Entscheidung über die Maßnahmen, die in dem Gebiet getroffen werden, beteiligt werden. Sie sind also weder Kunden noch Klienten, sondern Ko-Produzenten der öffentlich-privaten Leistung Stadtteilentwicklung.

c) *Inhaltliches Ziel: Lokale Wirtschaft, Arbeit und Beschäftigung*

Der Leitfaden der ARGEBAU nennt dieses Ziel als erstes der im Rahmen der Sozialen Stadt zu verfolgenden Ziele. Gerade unter den beiden genannten Oberzielen ist die Förderung der örtlichen Wirtschaft ein entscheidendes Element des Programms Soziale Stadt. Es ist daher kein Zufall, dass es vor den typischen Städtebauförderungszielen wie Wohnen und Wohnumfeldverbesserung genannt wird. Als zweites Ziel wird die Stabilisierung und Entwicklung von Quartierszentren genannt, also ebenfalls ein für die Ökonomie im Gebiet wesentliches Ziel.

Exkurs: Kommunale Problemwahrnehmungen

Das Difu führt seit vielen Jahren eine Umfrage in den Städten durch, welche Probleme besonders dringlich sind und in Angriff genommen oder genommen werden müssen. Danach ist die Haushaltskonsolidierung unangefochten das wichtigste Ziel überhaupt. Aber auf Platz zwei findet sich die Wirtschaftsförderung und - immerhin – auf Platz sechs, auf gleicher Höhe wie der Verkehr, liegt die soziale Stadt. Dies zeigt, dass die Probleme der sozialen Stadt zwar nicht an vorderster Stelle, aber immerhin in einem vorderen Spektrum der Aufmerksamkeitsfelder der Stadtentwicklung liegen. Sieht man die Entwicklung dieses Problemfeldes im zeitlichen Verlauf der letzten Jahre, so stellt man fest, dass es seit Mitte der 90er Jahre genannt wird und mit dem Bundesprogramm ab 2000 einen steilen Aufstieg genommen hat. Dies liegt zum einen daran, dass nun mehr Geld bereitgestellt wurde, aber sicher auch daran, dass damit die Problemwahrnehmung für diese Gebiete deutlich verstärkt wurde. Dafür spricht auch, dass eine Einrichtung wie die Bertelsmann-Stiftung, die die aktuellen Themen der Städte jeweils zu ihrem Thema macht, sich in ihrem Projekt „Kommunen der Zukunft“ ebenfalls mit Fragen des Quartiermanagements, also einem zentralen Element der Sozialen Stadt, und der lokalen Wirtschaftsförderung befasst, also dem Thema, das uns hier heute auch beschäftigt.

3. Ansätze des Programms

Zur Verfolgung seiner Ziele verfolgt das Programm insbesondere drei Ansätze:

Zunächst geht es um einen gebündelten und zielgenauen Einsatz aller verfügbaren Ressourcen und Mittel aus Programmen auf den Ebenen von EU, Bund, Ländern und Gemeinden. Durch eine solche Bündelung der für ein Quartier zur Verfügung stehenden Mittel sollen die von der Städtebauförderung allein kommenden Mittel erweitert und ein breiteres Maßnahmenspektrum angegangen werden können.

Dem entspricht das zweite zentrale Element des Programms, nämlich das integrierte Handlungskonzept. Für jedes Gebiet der Sozialen Stadt muss ein solches Konzept aufgestellt werden, das aufzeigt, wie die verschiedenen Ressorts mit ihren Aktivitäten ineinander greifen, um in den Gebieten eine positive Entwicklung in Gang zu setzen. Entsprechend dem prozessualen Oberziel ist für die Aufstellung und für die Fortschreibung dieser integrierten Handlungskonzepte die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger von essentieller Bedeutung. Es sollen ihnen nicht Ziele und Maßnahmen vorgegeben werden, sondern sie sollen entsprechend ihren Zielen und ihren Bedürfnissen wesentlich selbst mit entscheiden, welche Maßnahmen in welcher Weise im Gebiet und mit welchem Ziel aufgegriffen werden.

Schließlich ist hier das bereits erwähnte Quartiermanagement zu nennen, ein Instrument, mit dem die Aktivitäten auf der Ebene der Bürgerinnen und Bürger zusammengeführt oder initiiert werden, mit dem aber auch eine Verwaltungsreform in Gang gesetzt werden soll, die auf der Verwaltungsebene eine stärker gebietsorientierte Betrachtungsweise Platz greifen lässt, die dazu führt, die verschiedenen Handlungsansätze der verschiedenen Ressorts nicht isoliert nebeneinander einzusetzen, sondern in einer integrierten und gebündelten Weise. Als dritte Ebene ist die intermediäre Ebene zu nennen, in der diese unterschiedlichen Welten von Verwaltung und Bevölkerung zusammengebracht werden und wo die Bevölkerung die Möglichkeit hat, wesentlich über die in ihrem Gebiet stattfindenden Maßnahmen mit zu entscheiden oder Entscheidungsprozesse in den Räten anzustoßen und vorzuprägen.

Eine zusammenfassende Darstellung und ebenfalls Hinweise auf gute Beispiele in diesem Zusammenhang finden sich in dem Abschlussbericht der Difu-Programmbegleitung „Strategien für die Soziale Stadt“, Difu, Berlin 2003, S. 104 ff., mit Fußnoten 13 ff., auch im Internet unter www.sozialestadt.de/veroeffentlichungen/endbericht/.

II. Begriff der lokalen Ökonomie im Zusammenhang des Programms Soziale Stadt

Das Programm Soziale Stadt ist nicht durch einen theoretischen oder ideologischen Ansatz geprägt, sondern durch einen sehr pragmatischen. Danach ist lokale Ökonomie alles, was den Menschen im Gebiet Arbeit und den Unternehmen im Gebiet Gewinn bringt. Gewinn muss dabei nicht ausbeuterischen Profit bedeuten, sondern umfasst auch die Einnahmen, die notwendig sind, um ein Überleben des Betriebs oder der Einrichtung und die Arbeitsplätze der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sichern. Es ist also kein Kampfbegriff gegen die globale Ökonomie und kein Versuch, eine ethisch bessere Ökonomie zu etablieren, wenngleich dies als Nebeneffekt sehr erwünscht ist.

Die Förderung der lokalen Ökonomie ist daher ganz pragmatisch ein Beitrag auf der lokalen Ebene zu einer positiven ökonomischen Entwicklung des Gebiets und der in ihm lebenden Menschen. Dazu gehören Gemeinwesenökonomie ebenso wie soziale Ökonomie, solidarische Ökonomie oder feministische Ökonomie und natürlich auch alles, was sich unter dem „Dritten Sektor“ fassen lässt. Aber es gehört eben auch dazu, eine Bestandspflege der örtlichen Unternehmen zu betreiben und die Beschäftigungsfähigkeit und die Ausbildung der Menschen für diese Betriebe zu befördern. Alle solche Ansätze können nebeneinander sinnvoll sein. Es kommt auf die Akteure und die Bedingungen vor Ort an, was möglich, was sinnvoll und was leistbar ist. In jedem Fall bedeutet lokale Ökonomie im Rahmen des Programms Soziale Stadt nicht die Lösung der großen wirtschaftspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Probleme, sondern es gilt, mit vielen kleinen Schritten den Menschen Perspektiven zu schaffen oder zu erhalten, sich über Arbeit wieder in den Gesellschaftsprozess zu integrieren.

Damit ist lokale Ökonomie nicht notwendig auf das Quartier beschränkt. Eine Reduzierung der lokalen Ökonomie auf lokale Kreisläufe würde möglicherweise die Stigmatisierung dieser Gebiete nur weiter verstärken. Im Gegenteil kann es darauf ankommen, Netze über das Quartier hinaus zu schaffen, die Mobilität der Bewohnerinnen und Bewohner zu erhöhen, ihre und der Betriebe Verbindungen in die gesamte Stadt zu fördern. Die Möglichkeiten werden hier in nutzungsgemischten Altbauquartieren andere sein und sein müssen als in monostrukturierten Gebieten, die von den Männern fälschlicherweise als „Schlafstädte“ – vor allem die Frauen leisten hier viel, wenn auch in der Regel nicht bezahlte Arbeit - bezeichnet werden. Gerade in solchen Gebieten wird die Notwendigkeit bestehen, Brücken in die übrige Stadt für die Menschen im Gebiet zu schaffen, um ihnen die Möglichkeit der Aufnahme einer bezahlten Arbeit zu ermöglichen oder zu erleichtern. Unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit bedeutet die Förderung der lokalen Ökonomie, dass es hier letztlich nicht allein darum gehen kann, ausschließlich auf Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes oder staatlicher Beschäftigungsgesellschaften oder ähnlicher subventionierter Einrichtungen zu setzen. Entscheidend ist vielmehr darüber hinaus die Förderung der örtlichen Unternehmen und der Beschäftigungsfähigkeit der Menschen vor Ort. Ob dies soziale oder privatwirtschaftliche Unternehmen sind, ist dabei eher ohne Belang. Richtiger ist daher auch, von „lokal verankerter Ökonomie“, d. h. vor Ort ansässige, aber nicht

auf den Ort beschränkte Ökonomie, zu sprechen. Allein darum geht es letztendlich.

Für das Programm Soziale Stadt sind danach vor allem drei Ansätze von besonderer Bedeutung:

Zunächst ist dies die Verbesserung der Lebensqualität für die Menschen in den Gebieten und damit gewissermaßen als Nebeneffekt auch die Verbesserung der Standorteignung der Gebiete für die Betriebe. Alle Maßnahmen, die zu einer Aufwertung des Gebietsimages beitragen und damit zu einer Verbesserung der „Adresse", die oft allein schon einer Arbeitsaufnahme entgegensteht, die Kaufkraft in das Gebiet bringen oder die Kaufkraft in dem Gebiet steigern, sind daher in diesem Sinne von Bedeutung. Auch Qualifizierung und Ausbildung der Bewohnerinnen und Bewohner im Quartier können für vorhandene Betriebe von Bedeutung sein, weil sie auf diese Weise notwendiges oder hilfreiches Personal rekrutieren können.

Eine zweite wichtige Linie zur erfolgreichen Umsetzung der Ziele des Programms ist die „aufsuchende Wirtschaftsförderung". Es mag ungewöhnlich sein, neben der aufsuchenden Jugendarbeit und der aufsuchenden Gesundheitsförderung nun auch die aufsuchende Wirtschaftsförderung zu propagieren. Erfahrungen zeigen aber, dass gerade kleine und kleinste Betriebe der Beratung, Unterstützung und Hilfestellung für ihre wirtschaftliche Tätigkeit, aber auch für ihre Personalrekrutierung benötigen. Sie sind häufig nicht in der Lage, Personal etwa über Ausschreibungen zu gewinnen, sondern sind auf vertrauenswürdige Vermittlerinnen und Vermittler angewiesen. Dazu können Quartiermanegerinnen und Quartiermanager durch ihre Orts- und Personenkenntnis oder ihre Vermittlung zu auf diesem Gebiet kompetenten Personen beitragen. Hierzu ist es auch sinnvoll, ein Netz von Betrieben zu fördern, aber auch die Zusammenarbeit zwischen dem Quartiermanagement und den Betrieben oder über das Quartiermanagement vermittelt eine Zusammenarbeit zwischen den Betrieben und der IHK oder der Handwerkskammer oder der örtlichen Wirtschaftsförderung. Natürlich kann die Quartiermanagerin oder der Quartiermanager in der Regel nicht selbst Unternehmensberatung betreiben, aber sie kann vermitteln und Beziehungen herstellen. Kooperation ist hier im Regelfall besonders nötig.

Der dritte hilfreiche Ansatz ist es, beschäftigungspolitische Brücken in die Gesamtstadt zu bauen, wenn vor Ort keine oder nicht genügend aufnahmebereite oder -fähige Betriebe bestehen. Hierzu ist etwa die Kontaktaufnahme mit Betrieben in der Umgebung erforderlich, um deren Anforderungen und Bedürfnisse zu erfahren. Dann kann auch eine entsprechende Qualifizierung und Ausbildung angeregt werden, die somit nicht den Interessen möglicher Ausbildungsanbieter, sondern den Interessen der örtlichen Wirtschaft entspricht und damit den Arbeitswilligen nicht nur eine Unterbringung in einem befristeten Programm oder Projekt ermöglicht, sondern tatsächlich eine Perspektive für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

III. Bedeutung der lokalen Ökonomie für die Stadtwirtschaft

Nun könnte man der Auffassung sein, dass lokale Ökonomie oder – besser und präziser – lokal verankerte Ökonomie für die Wirtschaft in der Stadt eher von untergeordneter Bedeutung ist. Insbesondere Untersuchungen von Läpple für den Standort Hamburg zeigen, dass dem keineswegs so ist (vgl. Dieter Läpple, Städte im Spannungsfeld zwischen globaler und lokaler Entwicklungsdynamik, in: Lokale sozioökonomische Strategien in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, Schriften des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 168, Dortmund 2000, S. 19 ff.). Während im Bereich der Industrieproduktion Arbeitsplätze wegfallen, entstehen in diesem Sektor neue Arbeitsplätze, quantitativ möglicherweise sogar mehr als in dem stark expandierenden Bereich der unternehmensbezogenen hochwertigen Dienstleistungen. Sicher reicht dieses Arbeitsplatzwachstum bei weitem nicht aus, um die wegfallenden industriellen Arbeitsplätze zu ersetzen. Aber hier liegt ein wahrscheinlich noch ausbaufähiges Betätigungsfeld der Wirtschaftsförderung, weil auch die globale Ökonomie von der Unterfütterung von solcher lokalen Ökonomie abhängig ist. Ohne diese örtlich orientierten Dienstleistungen kann auch die globale Ökonomie letztlich nicht existieren.

Es handelt sich also um einen zwar schwierigen und aufwändigen, aber durchaus lohnenden Ansatz, hier Fördermaßnahmen zu betreiben. Allerdings ist die Wirtschaftsförderung ein eher schwieriger Partner der sozialen Stadtteilentwicklung, da sie sich immer noch stärker auf Neuansiedlungen auf der grünen Wiese statt um Bestandspflege kümmert. Aber viele Beispiele zeigen, dass es hier auch positive Ansätze gibt und so eine Bewusstseinsänderung erzeugt werden kann.

IV. Bedeutung der lokalen Ökonomie für den Erfolg des Programms

Die Umfrage 2002 des Difu in den Programmgebieten der Sozialen Stadt macht im Zusammenhang mit der lokalen Ökonomie Unsicherheiten bei der Einschätzung dieses Problem- und Handlungsfeldes deutlich. Als Problem wird es nur gering wahrgenommen, als Potential schon eher gesehen und bei den Zielen steht die lokale Ökonomie ganz oben. Maßnahmen zur Umsetzung dieses Zieles fehlen dagegen so gut wie völlig, und so ist es dann auch nicht verwunderlich, dass auf diesem Gebiet eher wenig Erfolge vermeldet wurden.

Betrachtet man die Umfrageergebnisse des Difu in den Gebieten der Sozialen Stadt korrelationsstatistisch, so ergibt sich, dass lokale Ökonomie sehr stark zusammenhängt mit dem Implementierungsgrad des integrierten Handlungskonzeptes, der Bündelungsdichte und einem wirkungsvollen Quartiermanagement. Wenn auf diesen Gebieten Erfolge erzielt werden, ergeben sich auch positive Auswirkungen auf die lokale Ökonomie. Dies allerdings ist häufig personalabhängig, so dass es nicht verwunderlich ist, dass in Großstädten Anstrengungen zur Verbesserung der lokalen Ökonomie sehr viel häufiger anzutreffen sind als in kleineren Städten. Und deutlich wird hierbei auch, dass dort, wo besonders intensive Aktivitäten auf dem Handlungsfeld der lokalen Ökonomie festzustellen sind, auch mehr Erfolge im Gebiet bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse wahrgenommen wurden.

V. Zusammenfassende Würdigung

Alle Aktivitäten im Rahmen der Sozialen Stadt, die sich auf die Förderung des „sozialen Kapitals“, auf die Qualifikation und Ausbildung der Menschen im Gebiet, auf ihre Beschäftigung auswirken, egal in welchem Zusammenhang dies erfolgt, sind wichtige Voraussetzungen für die Entwicklung der lokalen Ökonomie, wenn sie denn in dem Gebiet gezielt angegriffen wird. Umgekehrt trägt die lokale Ökonomie wesentlich zur Aufwertung des Gebiets und zur Verbesserung seines Gebietsimages bei. Die Maßnahmen bedingen und ermöglichen sich also wechselseitig: Eine Verbesserung des Images des Gebietes durch Maßnahmen der Sozialen Stadt ist zugleich eine Standortförderung für die dort ansässigen oder anzusiedelnden Betriebe, eine Förderung oder positive Entwicklung der in einem Gebiet bestehenden Betriebe im Zusammenwirken mit den Menschen vor Ort erhöht das Ansehen dieses Gebiets und ermöglicht gar und erleichtert damit die Ansiedlung weiterer Betriebe.

Zugleich wird durch eine solche Beschäftigungsorientierung der Maßnahmen der Sozialen Stadt (aber natürlich auch durch andere Maßnahmen im Rahmen des Programms, die die Potenziale der Menschen in den Quartieren ernst nehmen und fördern) das Selbstbewusstsein und das Selbstwertgefühl der von vielen Soziologen als „überflüssig“ bezeichneten Menschen in diesem Gebiet gesteigert oder wieder hergestellt, und damit werden auch ihre Chancen erhöht, bei einem etwaigen Eintreten eines wirtschaftlichen Aufschwungs und der Schaffung neuer Arbeitsplätze an diesem Aufschwung teilzuhaben. Wenn den Menschen etwas zugemutet und vor allem auch zugetraut wird, fördert dies die Kultur der Selbstständigkeit anstelle einer Kultur der Abhängigkeit, die letztlich nur zu Resignation oder „abweichendem Verhalten“ führt. Lokale Ökonomie ist daher eine der zentralen Voraussetzungen für die Erreichung des Oberziels des Programms Soziale Stadt, nämlich für eine nachhaltige Entwicklung. Es geht also hierbei nicht nur um die Verbesserung der Lebensqualität, sondern dadurch auch um die Verbesserung der Lebenschancen in den Quartieren.

Durch eine solche Umorientierung der Einstellungen der Menschen kann dann auch das vielfach zu beobachtende negative soziale Lernen umgedreht werden und den Jugendlichen wird deutlich, dass es Sinn macht, sich in diese Gesellschaft zu integrieren. Werden nämlich nur Verhaltensweisen „gelernt“, die auf Sozialhilfebezug, Schwarzarbeit und Kriminalität beruhen, dann wird hiermit einer ganzen Generation von Jugendlichen ein akzeptabler Weg in die Zukunft verbaut. Dem will das Programm Soziale Stadt wenn auch mit bescheidenen Mitteln vorbeugen und vorbauen. Viele positive Ansätze in den Gebieten der Sozialen Stadt zeigen, dass dies durchaus Erfolg haben kann.