

Thomas Franke/Rolf-Peter Löhr/Robert Sander

Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung

I

Einleitung

Die „Soziale Stadt“ wird gegenwärtig in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen thematisiert und diskutiert: sei es als vernachlässigtes und bedrohtes Politikfeld in der Diskussion um ein neues Staatsverständnis mit veränderter Aufgabenverteilung zwischen Staat und Bürgern, sei es im Rahmen von Reformansätzen des „Neuen Steuerungsmodells“ auf kommunaler Ebene; ob im Kontext von Förder- und Finanzierungsprogrammen für Stadtquartiere auf Bundes- und Länderebene oder als zentrales charakteristisches gesellschaftliches und organisatorisches Element der „europäischen Stadt“, das es wieder herzustellen gilt – vor allem aber ist die „Soziale Stadt ein weites analytisches Forschungsfeld. Die politischen, fachlichen, argumentativen und räumlichen Ebenen verschneiden sich dabei miteinander; gemeinsam ist ihnen, dass es um krisenhafte Entwicklungen von Stadt, Staat und Gesellschaft geht, deren Ursachen weitgehend bekannt sind, deren Auswirkungen aktuell allenthalben beobachtet werden können, Entwicklungen mit ungewisser Zukunft und unsicheren Lösungsansätzen.

Ihren konkretesten Niederschlag findet die Diskussion um die „Soziale Stadt“ in den Bemühungen von Bund, Ländern und Kommunen, den sich zum Teil dramatisch verschlechternden sozialen, ökonomischen und baulichen Problemsituationen in vielen Stadtquartieren mit einem neuen Politik- und Förderprogramm-Ansatz entgegenzusteuern. Quer zu allen Analysen und Bewertungen wird deutlich: es geht schon lange nicht mehr allein um soziale, ökonomische, finanzielle, kulturelle, bauliche und administrative *städtische* Strukturen, die sich krisenhaft verändern; es sind vielmehr gesamtstaatliche, gesamtgesellschaftliche ökonomische und soziale Veränderungen, auf die anders als mit herkömmlichen Mitteln der Krisenbewältigung – isolierten und mehr ressort- als problemorientierten Förderprogrammen, Struktur- und Anpassungshilfen, Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder städtebaulichen Erneuerungsprogrammen – reagiert werden muss.

Ausgelöst vor allem durch den vielfach beschriebenen rasanten Wandel ökonomischer Strukturen können die aus diesem erwachsenen Problem schon seit geraumer Zeit weder vom Staat noch von den kommunalen Administrationen alleine bewältigt werden. Eine neue Politik wird als unabdingbar angesehen, „weil er (der Staat) längst an die Grenze dessen gekommen ist, was sich umverteilen lässt, und weil er immer wieder neu eine Versicherungsmentalität fördert, die den unentbehrlichen Willen zur Selbsthilfe beeinträchtigt“¹. Der „überforderte Staat“ wurde also schon lange vor den „überforderten Nachbarschaften“² konstatiert³.

¹ Vgl. *Thomas Ellwein und Joachim Jens Hesse*, *Der überforderte Staat*, Baden-Baden 1994, S. 183.

² Vgl. *Marie-Therese Krings-Heckemeier und Ulrich Pfeiffer*, *Überforderte Nachbarschaften. Soziale und ökonomische Erosion in Großsiedlungen*, in: GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hrsg.), *Überforderte Nachbarschaften*, Bonn 1998, S. 23 ff. (GdW Schriften 48).

Mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ (kurz: *Soziale Stadt*) wird versucht, im Sinne eines neuen Politikansatzes integrierte Problemlösungsstrategien zu entwickeln und zu fördern, die nicht nur investive Projektfinanzierungen ermöglichen, sondern vor allem Selbsthilfe und Eigeninitiative der Betroffenen und damit wesentliche Entwicklungspotenziale vor Ort anregen und unterstützen. Dies erscheint auf den ersten Blick einfacher, als es sich in der Umsetzungsrealität erweist. Die Abkehr von der „Versicherungsmentalität“ sowie der Versuch, integrative und ressortübergreifende Förderstrategien zu etablieren, die wesentlich nicht auf finanziellen Programmrationitäten beruhen, erfordern mental und administrativ neue „Problemlösungsqualitäten“, die auch erst (wieder) entwickelt werden müssen. Das Programm bedeutet daher zunächst eine Chance, eine Option für die Schaffung stabiler und sich weitgehend selbst tragender lokaler Strukturen sowie die Möglichkeit, Modernisierungsprozesse auf anderen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen auszulösen und zu stärken.

In diesem Beitrag geht es vorrangig darum, Hintergründe und Ursachen für die Entstehung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf aufzuzeigen. Die Ziele und Ansätze des Programms *Soziale Stadt* sollen dargestellt und im Kontext weitergehender Reformansätze, wie sie im Modellansatz des „aktivierenden Staats“ erkennbar werden, bewertet werden. Bei dieser Intention steht also nicht eine analytisch fundierte Darstellung und Kritik des Programms *Soziale Stadt* selbst im Vordergrund; vielmehr sollen die spezifischen neuen Elemente dieses lokalen Politikansatzes in die gesamtstaatlichen Reformbemühungen eingeordnet und die Chancen, die hierin für die Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf bestehen, herausgearbeitet werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt* sich noch ganz am Anfang seiner Umsetzung befindet. Weder sind gegenwärtig abschließende Erkenntnisse über seine Wirkung und seinen Erfolg möglich, noch führt eine voreilige Kritik am Gesamtansatz des Programms weiter.

II

Ausgangssituation und Handlungsansatz für das Programm Soziale Stadt

1. Verschärfung sozialer Ungleichheiten

a) Wirtschaftliche Neustrukturierung

Ende der 60er-Jahre geriet die bis dahin durch tayloristische Arbeitsorganisation und Massenproduktion gekennzeichnete fordistische Produktion in eine Krise, die unter anderem durch zurückgehendes Produktivitätswachstum und zunehmende Internationalisierung der Produktion gekennzeichnet war⁴. Die Unternehmen begegneten dieser Entwicklung mit verschiedenen Strategien zur Wiederherstellung der Profitabilität. Seit-

³ Vgl. zum Beispiel die Reformdiskussionen über die „Grenzen des Sozialstaats“ Ende der 70er-Jahre, den „Umbau des Sozialstaats“ Ende der 80er-Jahre sowie über den „Schlanken Staat“ Anfang der 90er-Jahre.

⁴ Vgl. hierzu *Hansruedi Hitz, Christian Schmid und Richard Wolff*, Zur Dialektik der Metropole: Headquarter Economy und urbane Bewegungen, in: Hansruedi Hitz, Roger Keil, Ute Lehrer, Klaus Ronneberger, Christian Schmid und Richard Wolff (Hrsg.), *Capitales Fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich*, Zürich 1995, S. 138 ff.; *Alain Lipietz*, Der Regulationsansatz, die Krise des Kapitalismus und ein alternativer Kompromiss für die neunziger Jahre, in: Hitz u.a. (Hrsg.) (Fn. 4), S. 97 f.

dem finden in den westlichen Industrieländern tief greifende ökonomische Restrukturierungsprozesse statt, die unter anderem durch die Gleichzeitigkeit von De- und Neoindustrialisierung, Flexibilisierung, Tertiärisierung und Globalisierung geprägt sind. Mit diesen Entwicklungen einher geht eine grundlegende Anhebung der Qualifikationsanforderungen an Beschäftigte im verarbeitenden Sektor, weil *Fertigungswissen* verstärkt durch *Steuerungswissen* ersetzt wird. Im zunehmend bedeutsamen Dienstleistungssektor spaltet sich die Entwicklung auf: Dem Wachstum *hoch* qualifizierter Beschäftigungsmöglichkeiten vor allem bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen – Management, Werbung/PR, EDV/Internet, Finanzen, Rechtsberatung, Immobilien, Versicherungen usw. – steht ein Zuwachs an *gering* qualifizierten Arbeitsplätzen in den Bereichen Reinigung und Raumpflege, (Fast Food-)Gastronomie, Hausmeister- und Wartungsservice usw. gegenüber, der sich zudem durch eine starke Ethnisierung auszeichnet. Beide Entwicklungen bedingen einander.⁵

b) Sozio-ökonomische Veränderungen

Eine Folge der ökonomischen Restrukturierung sind verstärkte Spaltungstendenzen der Gesellschaft hinsichtlich Arbeitsmarktzugang und Beschäftigung, Einkommen, Konsummustern und Lebensstilen: Die Entwicklungen des Arbeitsmarktes führen zu einer Polarisierung zwischen (hoch-)qualifizierten und nicht ausreichend oder gering qualifizierten Arbeitnehmern (polarisierte Zugangschancen zum Arbeitsmarkt), zwischen (Dauer-)Arbeitslosen und Beschäftigten sowie zwischen Beschäftigten in vergleichsweise sicheren und solchen in relativ prekären Arbeitsverhältnissen (Zeit- und Werkverträge, Scheinselbstständigkeit usw.). Diese Entwicklung bewirkt eine deutliche Spreizung der Einkommen: Einem vergleichsweise kleinen Segment hochqualifizierter Beschäftigter in gut bezahlten Jobs in unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereichen, in Forschung, Entwicklung und (Hoch-)Technologie steht ein wachsendes Segment gering qualifizierter Arbeitnehmer im Produktions- und Dienstleistungsbereich mit geringer Bezahlung gegenüber, während das mittlere Segment – unter anderem selbstständige Einzelhändler und „klassische“ Facharbeiter – zunehmend ausdünn. Die Öffnung dieser Einkommensschere führt zu entsprechend gespaltenen Konsummustern: Der Boom spezialisierter Angebote für den individuellen Luxuskonsum steht einem ebenfalls wachsenden „Billig“-Massenmarkt gegenüber⁶.

c) Politische Restrukturierungen

Sozialpartnerschaft, das System der Tarifverträge und der Ausbau des Wohlfahrtsstaats flankierten das Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit; die primären Ziele dieser Regulationsweise waren die Herstellung relativer materieller Gleichheit und die Absicherung ökonomischer Risiken durch den Staat⁷. Seit den 80er-Jahren lösen Neokonservatismus und Neoliberalismus zunehmend den keynesianischen Wohlfahrtsstaat ab. War die staatliche Wirtschaftspolitik im Verbund mit Gewerkschaften und Unterneh-

⁵ Vgl. unter anderem *Knut Henkel*, Globale Orte/Lokale Welten, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1 (2000), S. 4.

⁶ Vgl. unter anderem *Christian Schmid*, Urbane Regionen und Territorialverhältnis – Zur Regulation des Urbanisierungsprozesses, in: Michael Bruch und Hans-Peter Krebs (Hrsg.), Unternehmen Globus. Facetten nachfordistischer Regulation, Münster 1996, S. 228.

⁷ Vgl. *Hitz u.a.* (Fn. 4), S. 143 und *Joachim Hirsch*, Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin und Amsterdam 1996, S. 111.

mern um die Regulierung der Binnennachfrage und den Schutz der nationalen Ökonomie bemüht, konzentriert sie sich heute vor dem Hintergrund der Globalisierung zunehmend auf die Herstellung günstiger Rahmenbedingungen für Unternehmensansiedlungen und bereits ansässige Unternehmen (Standortwettbewerb, Regionalisierung): Auf regionaler und kommunaler Ebene werden technische, soziale und administrative Infrastrukturen sowie wissenschaftliche und technologische Ressourcen weiter entwickelt und optimiert, administrative Unterstützungsmaßnahmen und Subventionen gewährt, die Qualifizierung und Spezialisierung von Arbeitskräften gefördert sowie in die Wohn- und Lebensbedingungen vor allem der neuen gesellschaftlichen „Leistungsträger“ investiert⁸. Damit entsteht eine Tendenz zu einer zunehmend marktorientierten, selektiven Wachstumspolitik auf kommunaler Ebene („unternehmerische Stadt“).

d) Die Entstehung von „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“

Die Stadt der Nachkriegszeit war vor allem durch eine Funktionstrennung geprägt, deren Grundlage das Automobil in seiner Doppelfunktion als Massenkonsumartikel und Mittel zur Überwindung und damit Neustrukturierung des Raums, das heißt der flächendeckenden Raumerschließung mit der Folge zunehmender Suburbanisierung war. Die räumlichen Ausdifferenzierungen umfassten auch den Wohnungsmarkt mit seinen Teilsegmenten (sanierte und nicht-sanierte Altbauquartiere, innerstädtische und suburbane Neubausiedlungen), die – je nach Einkommenslage und räumlicher Mobilität – von unterschiedlichen Bevölkerungsteilen nachgefragt wurden. Großräumige Segregationsprozesse differenzierten die soziale Struktur der Stadt aus, allerdings ohne dass dadurch der gesamtstädtische und -gesellschaftliche Zusammenhang innerhalb einer über „Vollbeschäftigung“ integrierten Gesellschaft verloren ging.

Die wirtschaftlichen Veränderungen seit Ende der 60er-Jahre finden ihren räumlichen Niederschlag in der Fragmentierung der Stadt durch kleinräumige Segregation, selektive Auf- und Abwertung von Wohngebieten sowie Nebenzentrenbildung: „Der Flexibilisierung der ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse entspricht die Flexibilisierung der räumlichen Strukturen, die Produktion eines ‚flexiblen Raumes‘.“⁹

Ein wesentlicher Grund für die neue Ausdifferenzierung des Stadtraums ist die starke Segmentierung des Wohnungsmarkts unter anderem aufgrund der staatlichen Förderung von Wohneigentum auf der einen und des staatlichen Rückzugs aus dem sozialen Wohnungsbau auf der anderen Seite. Die Anzahl der Belegungsbindungen ist bundesweit seit Anfang der 80er-Jahre von damals vier Millionen auf heute 1,9 Millionen zurückgegangen¹⁰, wobei dieser Trend weiterhin anhält. Die Entwicklung in den verbliebenen, räumlich konzentrierten Sozialwohnungsbeständen ist ebenfalls problematisch. Alternativen auf dem sich entspannenden freien Wohnungsmarkt und Fehlbelegungsabgaben, die den Mietpreis für eine Sozialwohnung auf das Niveau des freien Wohnungsmarkts anheben, veranlassen Bewohnerinnen und Bewohner mit höheren Einkommen zum Auszug. In freie Sozialwohnungen ziehen Zuwanderer aus dem Ausland und sozial benachteiligte deutsche Haushalte – in den meisten Fällen Transferleistungsempfänger – nach, deren Mietzahlungen vom Sozialamt übernommen werden.

Für Haushalte, die zwar bezugsberechtigt sind, aufgrund ihres Einkommens allerdings

⁸ Vgl. Hirsch (Fn. 7), S. 102 ff.

⁹ Hitz u.a. (Fn. 7), S. 152.

¹⁰ Hartmut Häußermann, Die Krise der „sozialen Stadt“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 10-1 (2000), Bonn 2000, S. 16.

keine Transferleistungen erhalten, sind die Mietpreise für Sozialwohnungen dagegen oft zu hoch¹¹. Durch fortschreitende soziale Entmischung und die Konzentration von Zuwanderern und benachteiligten deutschen Haushalten wachsen die Konfliktpotenziale in den westdeutschen Sozialwohnungsbeständen. In ostdeutschen Plattenbausiedlungen fehlt dieser Zuzug, sodass hier das Problem wachsenden Leerstands entsteht¹². Das in den 50er-Jahren in der Bundesrepublik Deutschland und zu Beginn der 70er-Jahre ganz ähnlich in der DDR formulierte Ziel des sozialen Wohnungsbaus, die Wohnungsverorgung für „breite Schichten“ der Bevölkerung – und damit in sozial durchmischten Strukturen – sicherzustellen, kann heute nur noch über den Ankauf von Belegungsrechten in nicht-gebundenen Wohnungsbeständen und in räumlicher Streuung erreicht werden¹³.

Durch selektive Wanderungen und den arbeitsmarktbedingten Abstieg benachteiligter Bevölkerungsgruppen entsteht eine neue Form sozialräumlicher Ungleichheit¹⁴. Dabei können sich die „Verlierer“-Räume der wirtschaftlichen und staatlichen Restrukturierung zu Orten sozialer Ausgrenzung entwickeln, die von gesamtgesellschaftlichen und gesamtstädtischen Prozessen abgekoppelt sind. Diese Gebiete sind vielfach durch eine Mischung komplexer, miteinander zusammenhängender Probleme charakterisiert:

- Städtebau: hoher Sanierungs- und Modernisierungsbedarf bis zu Verfallserscheinungen, fehlende Investitionen, unattraktives Erscheinungsbild des öffentlichen Raums/Wohnumfeldmängel, hohe Bebauungsdichte und hoher Versiegelungsgrad, Verkehrsprobleme, oftmals eingeschränkte Erreichbarkeit und/oder räumlich isolierte Lage;
- Umwelt: fehlende Grün- und Freiflächen, Lärm- und Abgasbelastungen;
- infrastrukturelle Ausstattung: unterdurchschnittliches Einzelhandelsangebot, Unterversorgung hinsichtlich sozialer Infrastruktur, unzureichende kulturelle Infrastruktur, mangelnde Freizeitangebote für Jugendliche;
- (Lokal-)Ökonomie: Deindustrialisierung, wegbrechender Einzelhandel, zurückgehendes bzw. fehlendes Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen;
- Sozialökonomie: überdurchschnittliche (Jugend-)Arbeitslosigkeit, überdurchschnittliche Abhängigkeit von staatlichen Transfermitteln, Kaufkraftverlust, Armut;
- Sozialstruktur: Überalterung vor allem der deutschen Bevölkerung, überproportionale Zunahme (Zuwanderung) von Migrantinnen- und sozial schwachen Haushalten, hoher Anteil Alleinerziehender (vor allem Frauen), Abwanderung einkommensstärkerer Haushalte;
- Soziales: Konzentration benachteiligter Haushalte, Konflikte zwischen Deutschen und Migrantinnen sowie zwischen einzelnen Migrantengruppen, Vandalismus und Kriminalität, mangelnde Gesundheitsvorsorge/gesundheitliche Probleme, schulische Probleme bei Kindern und Jugendlichen, fehlendes Zusammengehörigkeitsgefühl, Vereinsamung, Anonymität, Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit, Drogen- und Alko-

¹¹ *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Hrsg.), Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin 1998, S. 63.*

¹² Vgl. beispielhaft die Entwicklung in Magdeburg, dargestellt von *Klaus Schulz und Stephan Herrmann*, in: Informationen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung Landesgruppe Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Heft 4, Halle (Saale) 2000, S. 10 ff., 19 ff.

¹³ Vgl. dazu auch den *Referentenentwurf zur Novellierung des II. WoBauG*, bei dem im Titel nicht mehr von Wohnungsbau, sondern von Wohnraumversorgung gesprochen wird.

¹⁴ *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Hrsg.) (Fn. 11), S. 13.*

holmissbrauch, geringe Eigeninitiative der Bewohnerinnen und Bewohner, fehlende soziale Netzwerke.

Diese ungünstigen Rahmenbedingungen benachteiligen die Bewohnerinnen und Bewohner zusätzlich: Da sich durch selektive Wanderungsbewegungen viele „Verlierer“-Quartiere von sozialen Nachbarschaften zu „Auffangbecken“ benachteiligter, häufig nicht miteinander in Kontakt stehender Bevölkerungsgruppen entwickeln, reagieren viele Bewohnerinnen und Bewohner mit Rückzug und Resignation – diese Quartiere haben ihre Funktion als soziales Netz verloren. In einigen Gebieten entsteht eine „abweichende Kultur“ durch soziales Lernen von Kindern und Jugendlichen, die in einem Umfeld, das nur wenig Vorbilder und Repräsentanten eines „normalen Lebens“ bietet, den Sinn von Schule, Ausbildung und Beruf nicht vermittelt bekommen. Kleinkriminalität ersetzt in einem durch Arbeitslosigkeit geprägten Umfeld oftmals Arbeit als materielle Basis für Konsum. Viele „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ sind daher mit dem Verlust der Anerkennung durch die „Kerngesellschaft“ konfrontiert; ihnen haftet ein Negativimage an, das bis zur Stigmatisierung des Quartiers führen kann¹⁵.

Die Bewohnerinnen und Bewohner benachteiligter Quartiere sind damit gleich mehrfach ausgegrenzt: ökonomisch, da vielen von ihnen aufgrund fehlender Qualifikationen der Zutritt zum restrukturierten ersten Arbeitsmarkt dauerhaft verwehrt bleibt; kulturell durch den Verlust des Selbstwertgefühls aufgrund von Stigmatisierung und Diskriminierung; sozial durch Abkopplung von der „Kerngesellschaft“ „aufgrund sozialer Isolation und einem Leben in einem geschlossenen Milieu“¹⁶, schließlich institutionell, weil der Kontakt zwischen Betroffenen und politischen oder sozialstaatlichen Institutionen abnimmt. Ausgrenzung kann also durch die „räumliche Konzentration von Personen und Haushalten, die in ähnlicher Weise verarmt, diskriminiert und benachteiligt sind, hervorgerufen, beschleunigt und verstärkt werden“¹⁷.

2. Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“

a) Vorerfahrungen und Vorarbeiten

Das Bund-Länder-Programm basiert auf einer Reihe von konkreten Vorerfahrungen einzelner Bundesländer sowie auf konzeptionellen Vorarbeiten der ARGEBAU. Darüber hinaus lagen auch Erkenntnisse aus anderen europäischen Staaten sowie Ergebnisse aus dem EU-Programm URBAN vor, die Eingang in das Programm *Soziale Stadt* gefunden haben. Vor allem mit dem nordrhein-westfälischen Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (seit 1993), an dem 26 Stadtquartiere in 22 Städten beteiligt sind, und dem Hamburger „Pilotprojekt zur Armutsbekämpfung“ von 1994 (inzwischen als Programm „Soziale Stadtentwicklung“ weitergeführt) mit insgesamt 28 Gebieten (Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm) konnten wichtige Erfahrungen in das bundesweite Programm eingebracht werden¹⁸.

In der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ der ARGEBAU (1996) wurden diese Erkenntnisse wie auch jüngere Erfahrungen aus den Länderprogrammen Hessen, Berlin

¹⁵ Häußermann (Fn.10), S. 19 f.

¹⁶ Ebenda, S. 13.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Vgl. zur Entstehungsgeschichte des Programms auch Heidede Becker und Rolf-Peter Löhr, „Soziale Stadt“. Ein Programm gegen die sozialräumliche Spaltung in den Städten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament vom 3. März 2000, Bonn, S. 23 f.

und Bremen zusammengetragen und mit dem Ziel gebündelt, die Probleme benachteiligter Stadtquartiere bundesweit anzugehen und eine „nachhaltige Aufwärtsentwicklung“ in Stadtteilen mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und städtebaulichen Problemen – „Stadtteilen mit Entwicklungspriorität“ – zu sichern¹⁹. Weitere konzeptionelle Vorarbeiten für die Ausgestaltung des Bundesprogramms wurden vom Deutschen Institut für Urbanistik im Rahmen der Anhörung des Deutschen Bundestages zur Städtebauförderung Anfang 1997 sowie von Wirkungsuntersuchungen bisheriger bundesweiter Stadterneuerungsprogramme und eines Expertenworkshops geleistet²⁰.

b) Das Programm Soziale Stadt

Aus der Erkenntnis heraus, dass die Städte die Herausforderungen, mit denen sie durch die kritische Entwicklung in vielen Stadtquartieren konfrontiert sind, allein nicht bewältigen können, wurde mit dem „Rückenwind“ der ARGEBAU-Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“ und entsprechend der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ aufgelegt. Die Kernelemente dieses Programms lassen sich wie folgt zusammenfassen²¹:

- Im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen wird die Städtebauförderung als Investitions- und Leitprogramm durch ein grundsätzlich denselben Verfahrens- und Finanzierungsregelungen folgendes neues Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ ergänzt und mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern zu einem neuen integrativen Ansatz verknüpft;
- Ziel dieses umfassenden Programmansatzes ist es, investive und nichtinvestive Maßnahmen aus verschiedenen Programmen der EU, des Bundes und der Länder mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung „aus einer Hand“ zu kombinieren und zu integrieren;
- als Grundlage für die Programmumsetzung ist ein auf Fortschreibung angelegtes gebietsbezogenes integriertes stadtentwicklungspolitisches Handlungskonzept im Sinne einer ganzheitlichen Aufwertungsstrategie durch die Gemeinden aufzustellen;
- Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verbände sind in die örtliche Programm-entwicklung und -umsetzung verantwortlich einzubeziehen;
- eine fachlich-operative Begleitung vor allem in der Anlaufphase des Programms wird als unverzichtbar angesehen und aus dem Forschungsprogramm des BMVBW „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ finanziert; diese Aufgabe wird vom Deutschen Institut für Urbanistik wahrgenommen.

Nach Start des Programms Ende 1999 beteiligen sich in einem ersten Durchgang alle

¹⁹ Vgl. den von der Ministerkonferenz der ARGEBAU am 29. November 1996 beschlossenen und mehrfach fortgeschriebenen Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“, Stand 1. März 2000, abgedruckt in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Programmgrundlagen, Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Band 3, Berlin 2000.

²⁰ Vgl. Kurzprotokoll der 48. Sitzung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau am 27. Januar 1997, S. 12 f., 32 f.; *Deutsches Institut für Urbanistik*, Städtebauförderung und Ressourcenbündelung, Expertise zur Vorbereitung eines Forschungsfelds „Stadtteile mit Entwicklungspriorität“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), Teil A, Berlin 1998 (Difu-Materialien 3/98).

²¹ Vgl. ausführlich die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 1999 vom 30. Juni 1999/17. September 1999, abgedruckt in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (Fn. 19).

16 Bundesländer mit insgesamt 161 Stadtquartieren in 123 Städten an dem Programm; das vom Bund mit 100 Millionen DM jährlich dotierte sowie von Ländern und Gemeinden mit jeweils demselben Betrag aufzustockende Programm wird wie die Städtebauförderung jährlich fortgeschrieben.

III

Der Wandel im Staatsverständnis

In der Bundesrepublik Deutschland wie auch in anderen europäischen Staaten sind neue Politikansätze für eine integrative sozialorientierte Stadtteilentwicklungspolitik – unterschiedlich ausgeprägt – mit Forderungen nach einer Änderung politisch-administrativer Strukturen verbunden. Dabei wird deutlich, dass die anstehenden Probleme auch in anderen öffentlichen Aufgabenbereichen mit den bisherigen Vorstellungen und Praktiken staatlicher Tätigkeiten und Aufgabenwahrnehmung nicht mehr zu lösen sind. Es gibt daher aktuelle Bestrebungen, das Verhältnis von Gesamtstaat und Gesellschaft neu zu bestimmen und eine veränderte Aufgabenverteilung nicht nur zwischen den einzelnen Ebenen des föderalen Systems der Bundesrepublik zu definieren, sondern auch zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern. Die Umsetzung des mit dem Bund-Länder-Programm *Soziale Stadt* verfolgten Politikansatzes kann damit auch als Maßstab und Praxistest für ein solches verändertes staatliches Aufgaben- und Selbstverständnis genommen werden.

1. Das Leitbild des „aktivierenden Staats“

Staat und Verwaltung müssen ihre Aufgaben und ihre Verantwortung unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen neu bestimmen – so das Ergebnis des von der (alten) Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenrats „Schlanker Staat“²², so auch das von der (neuen) Bundesregierung im Dezember 1999 verabschiedete Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“²³. Während mit dem Ansatz „Schlanker Staat“ vor allem eine Reduzierung öffentlicher Aufgaben, die Betonung des Subsidiaritätsprinzips sowie eine weitgehende Privatisierung öffentlicher Aufgaben verbunden war und der Staatsbürger hier weitgehend passiv blieb²⁴, geht das Modell der neuen Bundesregierung weiter. Das Leitbild ist nunmehr das des „aktivierenden Staats“. Es geht um eine „neue Balance“ zwischen staatlichen Pflichten und zu aktivierender Eigeninitiative und gesellschaftlichem Engagement. Der Staat ist in diesem Kontext „weniger Entscheider und Produzent, als vielmehr Moderator und Aktivator der gesellschaftlichen Entwicklungen, die er nicht allein bestimmen kann und soll“²⁵. Das neue Leitbild basiert auf vier Prinzipien, die eng miteinander verzahnt sind, aufeinander aufbauen und alle strukturellen und funktionalen Ebenen unseres föderalen Systems betreffen²⁶:

²² Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, Abschlußbericht, Bundesministerium des Innern, Bonn 1998.

²³ Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.), Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung, Berlin 1999.

²⁴ Hierzu knapp Jörg Gapski, Reform der Kommunalverwaltung. Mehr Bürgerorientierung durch aufgabenspezifische Leitbilder?, in: agis-Info, Forschungen zum gesellschaftlichen Strukturwandel, Nr. 10, Hannover 2000, S. 5 ff.

²⁵ Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.) (Fn. 23), S. 8.

²⁶ Vgl. hierzu und im Folgenden Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne

- Im Rahmen einer „neuen Verantwortungsteilung“ soll eine neue Stufung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft definiert werden („neue Balance“); der Staat bestimmt weniger, als dass er anregt. Die Selbstregulierungspotenziale der Gesellschaft müssen gefördert und hierfür notwendige Freiräume geschaffen werden durch die Bestimmung gemeinsamer Ziele und ein entsprechendes Zusammenwirken staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure zur Erreichung dieser Ziele, aber auch durch Abgabe von Entscheidungsgewalt und damit von Macht.
- Wichtige Voraussetzung hierfür ist „mehr Bürgerorientierung“. Staat sowie Bürgerinnen und Bürger sind gleichberechtigte Partner bei der Wahrnehmung von Aufgaben für das Gemeinwohl. Dies bedeutet zum einen, dass staatliche Entscheidungen möglichst transparent und nachvollziehbar sein müssen und dass den Bürgerinnen und Bürgern Mittel und Möglichkeiten an die Hand zu geben sind, um vor allem auf lokaler Ebene eigenverantwortliche Entscheidungen treffen zu können. Auch dies impliziert die Abgabe und Dezentralisierung von Macht und Entscheidungsbefugnissen.
- Neue Verantwortungsteilung und mehr Bürgerorientierung bedeuten letztlich auch eine größere „staatliche Vielfalt“. Nicht alle staatlichen und lokalen Aufgaben müssen nach einheitlichen Mustern und Vorschriften erledigt werden. Kooperative Strukturen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, der föderale Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik insgesamt, erhalten eine neue Bedeutung. Damit können die jeweilige Eigenverantwortung, das Subsidiaritätsprinzip und die föderale Vielfalt durch den Abbau bundesrechtlicher Vorgaben gestärkt werden, größere und problemadäquatere Entscheidungsfreiräume werden möglich.
- Sollen die genannten drei Prinzipien wirksam werden können, bedarf es „effizienterer Verwaltungsstrukturen“ als bisher – und zwar auf allen Ebenen staatlicher und lokaler Aktivitäten. Bürokratieabbau, mehr Wettbewerb und Leistungsvergleiche sollen nicht nur einen effizienteren Einsatz begrenzter finanzieller Mittel ermöglichen, sondern auch über konkurrierende Ansätze und Orientierung an „guten Beispielen“ Optimierungen von Verwaltungsabläufen erreichen.

Ein derart verändertes Verständnis von der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben setzt nicht nur, wie dargestellt, ein entsprechend verändertes (effizientes) Verwaltungshandeln voraus – wofür geeignete (dezentrale) Strukturen der Mit- und Selbstentscheidung sowie -verantwortung der handelnden Akteure zu schaffen sind. Es setzt auch die Bereitschaft und Lernfähigkeit der Mitglieder der Gesellschaft insgesamt voraus, diese Herausforderung anzunehmen und die Chancen, die dieser neue Ansatz bietet, zu nutzen. Die in der Vergangenheit in Zeiten ökonomischer Prosperität „erlernten“, übertragenen und vom Staat angebotenen wohlfahrtsstaatlichen Denk- und Verhaltensmuster staatlicher Zentralisierung, Fürsorge und Betreuung müssen auf dezentrale, eigenverantwortliche und solidarische Grundmuster zurückgeführt werden. Nötig ist mehr Eigenverantwortung anstatt eines Lebens auf Kosten kommender Generationen; ein wesentlicher Bestandteil des Grundsatzes der Nachhaltigkeit, wie ihn die Bundesrepublik Deutschland 1992 in Rio de Janeiro als für sich verpflichtend anerkannte²⁷.

Verwaltung (Hrsg.) (Fn. 23), S. 8 ff. sowie *Klaus-Henning Rosen*, Das Konzept des aktivierenden Staates – ein Beitrag gegen Überregulierung, unveröffentlichtes Manuskript, Mai 2000.

²⁷ Zur Ausrichtung auf die junge Generation und die Generationengerechtigkeit statt vieler die Beiträge in: *Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.)*, Lokale Agenda 21 – Gestaltungsmöglichkeiten für Jugendhilfe und Schule – eine Herausforderung für die Kommunalpolitik?!, Berlin 2000 (Aktuelle Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 21), hierin besonders *Edith Niehues* und *Daniel Dettling*, S. 9 ff., 140 ff.

2. Staatlicher Rückzug: Neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft

Zur Herausbildung einer neuen Verantwortungsteilung – und der damit einhergehenden stärkeren Bürgerorientierung sowie der hieraus folgenden größeren staatlichen Vielfalt – bedarf es nicht nur geeigneter organisatorischer öffentlicher, halböffentlicher und privater Strukturen, sondern auch der Wiederherstellung entsprechender gesellschaftlicher Verantwortungsbereitschaft und der Stärkung dezentraler Machtstrukturen. Diese stellen sich nicht von allein ein, sondern müssen im Konsens zwischen Staat und Bürgerschaft, zwischen den gesellschaftlichen Gruppen sowie Politik und Verwaltung formuliert werden. Sollen größere Freiräume für eigenverantwortliches Handeln geschaffen werden, müssen darüber hinaus gleichzeitig auch die gesetzlichen Rahmenregelungen auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen auf ihre „Verträglichkeit“ mit den neuen Anforderungen überprüft werden: von leichter Verständlichkeit der Regelungen selbst bis hin zum Abbau von Regelungen und Normierungen. Wichtig erscheint eine Verständigung über *Ziele*, während der *Weg* zu deren Realisierung den jeweils betroffenen Ebenen überlassen bleiben kann²⁸. Dass dies erhebliche Auswirkungen auf bisheriges politisches Selbstverständnis, auf Verwaltungsabläufe und letztlich auch auf die Rechtsprechung hat, ist sicher unstrittig, aber in der Praxis bisher noch kaum umgesetzt.

Eine Diskussion über „neue Verantwortungsteilung“ erscheint zunächst widersprüchlich, wenn darunter lediglich die Umverteilung von Lasten, die Abwälzung bisher staatlicher Aufgaben auf die Bürgerinnen und Bürger verstanden wird. Die „strukturelle Überforderung des kommunalen Sozialstaats“²⁹, die sich zuallererst an den erheblichen Belastungen der kommunalen Haushalte festmacht, würde sich damit weiter verschärfen. Es geht hier aber nicht um eine neoliberale Variante der Zivilgesellschaft, bei der „Selbstverantwortung“ und „Zivilgesellschaft“ „nur beschönigende Wörter für eine Politik sind, die Kosten und Probleme auf den sogenannten selbstverantwortlichen Bürger abwälzt“ und bei der „Individuen (...) zu Müllschluckern aller sozialen und ökonomischen Folgeprobleme privater Gewinnmaximierung und des Staatsabbaus gemacht (werden)“³⁰.

Neue Verantwortungsteilung impliziert – wenn sie denn ernst gemeint ist – auch eine Verschiebung, eine neue Verteilung von Macht: zwischen den staatlichen Ebenen, zwischen Staat und Bürgern. Reformen im Sinne des aktivierenden Staats müssen damit auch „in und an den verkrusteten Machtkartellen des politischen Systems oder der staatlichen Verwaltung ansetzen. (...) Es reicht nicht, die Zivilgesellschaft zu ermächtigen, man muss auch die staatliche Bürokratie ‚entmächtigen‘“³¹. Angesichts bestehender Machterhaltungsstrukturen und -routinen, ob auf gesamtstaatlicher oder lokaler Ebene, wird deutlich, welch langer Weg hier noch zurückzulegen ist. Nicht zuletzt wird auf kommunaler Ebene das Verhältnis von Rat und Verwaltung tangiert, werden veränderte Informations- und Entscheidungsstrukturen erforderlich, die bisher noch kaum

²⁸ So auch mehrere Referenten und Teilnehmer des Difu-Seminars „Regelungsflut und Regelungsichte – Gegenstrategien“ im Mai 2000 in Berlin.

²⁹ Vgl. *Walter Hanesch*, Krise und Perspektiven der sozialen Stadt, in „Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B50 (1996) vom 6. Dezember 1996, S. 24.

³⁰ *Ulrich Beck*, Mehr Zivilcourage bitte, in: DIE ZEIT, Nr. 22 vom 25. Mai 2000 als Reaktion auf Gerhard Schröder, Die zivile Bürgergesellschaft, Süddeutsche Zeitung vom 24.3.2000.

³¹ *Ulrich Beck* (Fn. 30). So schon sehr deutlich aus demokratiefördernder, nicht neoliberaler Sicht z.B. *Johano Strasser*, Grenzen des Sozialstaats?, Köln und Frankfurt am Main 1979, S. 165 ff., 180.

erkennbar sind³². Als Ausweg aus diesem Dilemma wird vielfach auch diskutiert (und ist letztlich auch Intention des „aktivierenden Staats“), unterhalb der bestehenden hierarchisch strukturierten Politikebene als Ergänzung eine zweite, nichthierarchische Ebene zu schaffen, auf der Verhandlungssysteme eine stärkere Rolle spielen, die „mehrerheitlich gesellschaftlich besetzt sind und in denen der Staat nur noch als ein Verhandlungspartner unter mehreren agiert, darüber hinaus aber allenfalls koordinierende Funktionen wahrnimmt“³³. Dieser Ansatz gewinnt gerade auf der lokalen Ebene wegen seiner Bürgernähe und der unmittelbaren Bürgerrelevanz der hier zu treffenden Entscheidungen besondere Bedeutung und bietet entsprechende Chancen.

3. Staatliche Neuorientierung: Bürgeraktivierung und Bürgermitwirkung

Bei der Wahrnehmung von Aufgaben für das Gemeinwohl sind im „aktivierenden Staat“ die Bürgerinnen und Bürger und der Staat gleichberechtigte Partner. Dies setzt nicht nur Transparenz, Nachvollziehbarkeit und angepasste, problemorientierte (nicht mehr pauschale) Lösungsansätze staatlicher Entscheidungen voraus, sondern auch eine aktive Bürgerschaft, die bereit ist, an Problemlösungen mitzuwirken und sie gegebenenfalls weitgehend in eigener Regie zu lösen. Je weniger aber die öffentliche Verwaltung sich „auf die pauschale Richtigkeit ihrer Entscheidungen und die pauschale Akzeptanz dieser Entscheidungen bei den Adressaten verlassen kann, desto mehr ist sie angewiesen auf den aktiven, d.h. den seine Informationen, sein Wissen, sein Engagement und seine Akzeptanz einbringenden Bürger“³⁴. Im Sinne der oben zitierten zweiten, nicht hierarchischen Politikebene wird nunmehr von „gleich zu gleich“ zwischen Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie lokalen Institutionen diskutiert, verhandelt und entschieden: „Nicht Mitreden, Mitentscheiden ist gefragt.“³⁵

4. Staatliche Vielfalt: Mehr Kooperation und Eigenverantwortung

Eine für fast alle Lebensbereiche bestehende Regelungsdichte, die vor allem auf der kommunalen Ebene kaum noch überschaubar ist, führt nicht nur immer häufiger zu Umsetzungsdefiziten, sondern auch zu einer zunehmenden Inakzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern, in der Wirtschaft und in Politik und Verwaltung selbst. Überregelung bis hin zur häufig empfundenen staatlichen Bevormundung behindern die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger, der gesellschaftlichen Gruppen, aber auch individuelles Engagement in den Verwaltungen.

Deregulierungsversuche sowie vorbeugende Gesetzesfolgenabschätzungen hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben, allerdings mit unterschiedlichen und begrenzten Erfolgen³⁶. Die Forderungen nach einer Verringerung der Regelungsdichte kommen nicht nur aus der Wirtschaft, um Standortnachteile im globalen Wettbewerb

³² Vgl. hierzu den Beitrag von *Paul von Kodolitsch* in diesem Band.

³³ Vgl. *Erika Spiegel*, *Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen*, in *Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) Band I (1999)*, S. 5 und S. 20. Spiegel spricht von einem „zweiten Politikmodus“ in Anlehnung an *Fritz W. Scharpf*.

³⁴ *Malte Spitzer*, *Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung*, in: *Stephan von Bandmer u.a. (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen 1998, S. 131.

³⁵ *Erika Spiegel* (Fn. 33), S. 21.

³⁶ Vgl. z.B. die in einigen Bundesländern bestehenden „blauen“ oder „grünen“ Listen zur Gesetzesfolgenabschätzung. Als relativ erfolgreich in diesem Zusammenhang kann das Beispiel Baden-Württemberg mit seiner „Stabsstelle für Verwaltungsreform“ angesehen werden. Das Bundesministerium des Innern lässt aktuell im Rahmen des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ ein Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung erstellen.

auszugleichen, sondern auch von den unterschiedlichen Ebenen des föderalen Systems selbst: Länder und Kommunen fühlen sich – auch unter Wettbewerbs- und Effizienzgesichtspunkten – in ihren Handlungsspielräumen eingeschränkt und können den neuen Anforderungen an Flexibilität und an neue Kooperationsstrukturen sowohl zwischen verschiedenen staatlichen als auch zwischen staatlichen und privaten Ebenen und Bereichen nicht gerecht werden. Deregulierung ist für sich kein Allheilmittel zur Lösung von Effizienzkrisen, Politikverdrossenheit und lokalen Krisenerscheinungen in Stadtquartieren. Sie kann aber wesentliche Anstöße für erfolgreiche angepasste Lösungsstrategien, individuelles Engagement und mutmachende Kooperationen liefern, da der demotivierende Rückgriff und Rückzug auf „Geht nicht, weil-Argumente“ nicht mehr so einfach möglich ist.

5. Staatliche Umorganisation: Neue Verwaltungsstrukturen

Zentrale Elemente der seit einigen Jahren betriebenen Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene sind unter anderem die Einführung von dezentraler Ressourcen- und Ergebnisverantwortung und insgesamt von betriebswirtschaftlich organisierten Verwaltungsstrukturen. Im Sinne einer „kundenorientierten“ und „betriebswirtschaftlich“ ausgerichteten Kommunalverwaltung verfügen dezentralisierte Verwaltungseinheiten über eigene Budgets, die eigenverantwortlich bewirtschaftet werden können³⁷. Stärker als bisher können damit die einzelne Verwaltungseinheiten eigene Prioritäten setzen. Da sie die Probleme ihrer „Kunden“ besser kennen sollten, können vor allem die begrenzten Finanzmittel effizienter eingesetzt und Entwicklungen besser gesteuert werden. Ob dies tatsächlich auch der Fall ist, muss sich in der Praxis erst noch erweisen; auch das „Neue Steuerungsmodell“ kann nur so gut funktionieren, wie es von seinen Anwendern ausgefüllt wird.

IV

Der Ansatz des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ im Spannungsfeld lokaler und staatlicher Reformansätze

Die Verwirklichung des neuen Staatsverständnisses vom „aktivierenden Staat“ ist angesichts des seit Jahrzehnten eingefahrenen und durch mancherlei Verwaltungsroutinen, Besitzstände und Anspruchshaltungen zementierten Staatsverständnisses vom Leistungsstaat nicht von heute auf morgen, nicht in allen Politikbereichen gleichzeitig und auch nicht in gleichem Umfang³⁸ möglich. Die Kommunen sind bei der Verwaltungsreform die Vorreiter³⁹. Aber auch Bund und Länder beginnen, ihre Verwaltungen zu reor-

³⁷ Der „Kundenbegriff“ in diesem Zusammenhang wird vor allem von *Hinte* kritisiert. Gerade für den Bereich der gestaltenden Arbeit vor Ort, im Quartier, ist der Begriff des „Kunden“ als Bezeichnung für den Bürger nicht weiterführend und im Kern nicht „demokratiefördernd“, da ein „Kunde“ mit bestimmten Erwartungshaltungen auftritt, um „bedient“ zu werden; er wird aber nicht angeregt zur Beteiligung und zum Engagement. *Wolfgang Hinte*, Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement, in: *Monika Alisch* [Hrsg.], *Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt*, Opladen 1998, S. 155.) *Jörg Gapski* (Fn. 24), S. 5 f. unterscheidet daher je nach Aufgabenbereich unterschiedliche „Bürgerrollen“, nämlich Staatsbürger, Kunde, Klient, Koproduzent, was jeweils unterschiedliche Anforderungen an die – immer notwendige – Bürgerorientierung der Verwaltung stellt.

³⁸ Hierzu sehr informativ *Jörg Gapski* (Fn. 24), S. 5 ff.

³⁹ Die Verwaltungsmodernisierung ist zusammen mit der Haushaltskonsolidierung nach den jährlichen

ganisieren⁴⁰. Das Programm *Soziale Stadt* enthält in seinen Kernaussagen viele Elemente dieses Ansatzes. In ihm verbinden sich sowohl Vorstellungen eines veränderten Selbstverständnisses staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Sozial-, Kommunal-, Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungspolitik als auch die Aufforderung an alle beteiligten Akteure und Betroffenen, Lernbereitschaft und ein neues Denken für veränderte Handlungs- und Verhaltensmuster zu entwickeln. Dieses zu fördern und zu erreichen stellt eine der wichtigsten Aufgaben des neuen Politikansatzes dar.

Die Umsetzung des Programms stellt damit hohe Anforderungen an ein integriertes und effizientes Verwaltungshandeln: Die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Planungs- und Umsetzungsentscheidungen, die Moderation einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Akteure, die Mobilisierung und Steuerung von Entwicklungsprozessen mit ungewissem Ausgang, das Anregen neuer Kooperationsstrukturen quer zu einzelnen Ressortpolitiken sowie die Einfügung der Quartierspolitik in die gesamtstädtische Entwicklungspolitik müssen gleichzeitig geleistet werden. Effizientere Verwaltungsstrukturen müssen sich schließlich auch an Erfolgskriterien wie der Schaffung lebensfähiger Stadtteile mit positiver Zukunftsperspektive messen lassen. Als zentrale Elemente des Programms sind daher die Ressourcenbündelung und Kooperation, die Mitwirkung und Mitentscheidung von Bürgerschaft und Wirtschaft sowie die Schaffung geeigneter Management- und Organisationsstrukturen vor Ort anzusehen.

1. Ressourcenbündelung und Kooperation

Das Programm konnte angesichts der Finanznöte des Staats nicht mit viel Geld ausgestattet werden – was für innovatives und kooperatives Handeln durchaus förderlich sein kann. In den Mittelpunkt des Programms rückte deshalb die Bündelung der Mittel verschiedener Ressorts zur Bewältigung der Stadtteilentwicklung. In der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen wird daher in der Präambel unter II gefordert, dass die Städtebauförderung „mit anderen stadtentwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern zu einem neuen integrativen Ansatz verknüpft wird“. Um diesem Ziel näher zu kommen, koordinieren und bündeln „Bund und Länder deshalb alle für die Entwicklung dieser Gebiete erforderlichen und bereitstehenden Mittel und Maßnahmen des Bundes und der Länder“⁴¹.

Die Städtebauförderung setzte zwar immer schon Ressourcenbündelung voraus, wie § 164a BauGB deutlich macht⁴², ist allerdings im Grundsatz auf investive Maßnahmen beschränkt. Nichtinvestive Maßnahmen sind nur förderfähig, soweit sie für die Vorbereitung oder Durchführung der Investitionen erforderlich sind. An dieser Zweckbindung der Bundesmittel vermag auch das neue Programm nichts zu ändern, da dies durch Art. 104a Abs. 4 GG zwingend vorgegeben ist⁴³. Der durch das neue Programm angedeute-

Difu-Umfragen bei den Städten seit 1993 unangefochten wichtigstes kommunalpolitisches Thema; vgl. Probleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik 1999, Berlin 2000, S. 15 (Difu-Materialien Bd. 2/2000).

⁴⁰ Für die Bundesebene vgl. das Programm der Bundesregierung „*Moderner Staat – Moderne Verwaltung*“ (Fn. 23), S. 16 ff.

⁴¹ *Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung* 1999 (Fn. 21).

⁴² Vgl. dazu *Becker/Löhr* (Fn. 20), S. 25. Sanierungsbedürftig ist ein Gebiet auch nach bisherigem Recht nicht nur dann, wenn die bauliche Substanz erneuerungsbedürftig ist, sondern auch dann, wenn das Gebiet von einer sozialen Funktionsschwäche gekennzeichnet ist (vgl. § 136 BauGB; hierzu *Michael Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 7. Auflage 1999, § 136, Rn 17).

⁴³ Vgl. *Theodor Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog*, Grundgesetz, Stand 1999, Art. 104 a, Rn. 43; *BVerfGE* 39, 96/115; 41, 291/313.

te Perspektiven- und Paradigmenwechsel besteht aber darin, dass hier ausdrücklich gefordert wird, nicht mehr nur die gebaute Umwelt in das Zentrum der Betrachtungen zu rücken, sondern den Menschen mit seinen Potenzialen, aber auch seinen Problemen, von denen die gebaute Umwelt nur eines ist. Als Ziel des Programms wird es daher angesehen, „investive und nichtinvestive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung ‚aus einer Hand‘ zu kombinieren und zu integrieren“⁴⁴. Zur Erläuterung aufgeführt werden die Politikfelder „Wohnungswesen, Verkehr, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Frauen, Familien- und Jugendhilfe, Wirtschaft, Umwelt, Kultur und Freizeit“.

Die Verwaltungsvereinbarung macht damit deutlich, dass es bei diesem erweiterten Ansatz der Stadterneuerung nicht ausreicht, die Mittel für eine Aufgabe, etwa die Städtebauförderung, zu erhöhen. Es kommt vielmehr darauf an, an mehreren Stellen gleichzeitig anzusetzen. Die Städtebauförderung ist hierfür nur noch das „Investitions- und Leitprogramm“, das zusammen mit den anderen Programmen zur Lösung der komplexen Problematik, das heißt vor allem zur Schaffung einer positiven und selbsttragenden Dynamik in den Quartieren, beitragen soll.

Dies erfordert, anders als bisher, nicht nur die Bündelung von Maßnahmen, sondern auch die Vernetzung unterschiedlicher Behörden und Einrichtungen; dieses Programm ist sich gewissermaßen selbst nicht genug. Es genügt nicht mehr eine Umsetzung in gewohntem Rahmen, sondern es bedarf der Kooperation mit weiteren Einrichtungen, die für die anderen Mittel verantwortlich sind; Ressortgrenzen müssen damit überwunden und gesprengt werden. Von den Programmanwendern werden Offenheit und Lernbereitschaft für andere Ansätze, Prioritätensetzungen und Interessen gefordert⁴⁵. Da die Bereitschaft hierzu nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann – wer verzichtet schon gerne auf Macht oder geht Kompromisse auf „seinem“ Fachgebiet ein? – ist mit appellativem Recht allein wenig gewonnen. Hilfreich ist daher, einerseits strikte Fördervoraussetzungen zu schaffen, wie es mit dem Programm *Soziale Stadt* geschieht, andererseits entsprechende politische Voraussetzungen zu schaffen wie auch Fortbildung und Beratung zur Zusammenarbeit anzubieten.

Angesichts des mehrschichtigen Staatsaufbaus stellt sich aber die Frage, wo diese Bündelung stattfinden soll. Der Leitfaden der ARGEBAU zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative *Soziale Stadt* sagt dazu lapidar: „Die Verzahnung von Fördermitteln erfolgt auf Stadtteil- und Projektebene.“⁴⁶ Das ist insofern naheliegend, als letztlich alle Politik bei den Menschen in den Kommunen ankommt. Es ist allerdings auch ambivalent, da der Staat die für ihn zu komplexe und daher von ihm nicht zu lösende Aufgabe der Bündelung und adäquaten Problemlösung auf die Kommune abschiebt⁴⁷: Überforderung wie innovative Lösungsansätze sind gleichermaßen möglich.

Zu dieser vertikalen Schichtung der Zuständigkeiten tritt deren horizontale Aufspaltung. Die öffentlichen Aufgaben in einem Sozialstaat sind vielfältig. Problemstruktur und Lösungsansätze sind ebenfalls sehr unterschiedlich. Jugendhilfe etwa funktioniert grundsätzlich anders als Städtebauförderung. Daher werden die Aufgaben in den jeweiligen Ressorts von verschiedenen Professionen erledigt. Einerseits sind diese Spezialisierung und Professionalisierung der Verwaltung für die Qualität der Aufgabenerledigung von eminenter Bedeutung. Sie waren und sind eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg

⁴⁴ VV Städtebauförderung 1999 (Fn. 21).

⁴⁵ Vgl. hierzu informativ Hermann Hill, Die Vielfalt der Akteure, in: der städtetag, Heft 1/1998, S. 5 ff.

⁴⁶ Vgl. ARGEBAU-Leitfaden (Fn. 18) unter 6.3.

⁴⁷ Vgl. hierzu Margit Mayer, Stadtpolitik im Umbruch, in: Hitz u.a. (Hrsg.) (Fn. 4), S. 123/128 ff.; Knut Henkel (Fn. 5), S. 3/5 ff.

der sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Andererseits wird an dieser Organisationsstruktur allerdings seit langem auch Kritik geübt. Die Politik und die Verwaltung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen seien nicht ebenenspezifisch unabhängig; stattdessen habe sich infolge der Fachorientierung eine „vertikale Ressortkumpaneil“ beziehungsweise eine „Versäulung“ der Verwaltung herausgebildet⁴⁸. Dies erschwere oder verhindere gar die notwendige Querabstimmung und Vernetzung innerhalb der Verwaltungsebenen zur Bewältigung vielschichtiger und komplexer Probleme⁴⁹.

Trotz dieser massiven Kritik hat sich in der Praxis bisher wenig geändert. Aber die Probleme sind drängender geworden, die alten Lösungsmuster versagen, Kooperation ist die Forderung der Stunde, und zwar nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch zwischen Verwaltung und Gesellschaft⁵⁰. Es geht nicht um die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit innerhalb eines Politikfelds⁵¹, bei denen sich „spezifische ‚Fachbruderschaften‘ zwischen Politikern, Beamten und Verbandsfunktionären“⁵² bilden, die in aller Regel die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern anderer Politikfelder sowie generell nichtorganisierter Interessen faktisch ausschließen. Eine andere, parallele Forderung ist die nach Verantwortlichkeit in der Verwaltung nicht nur für den Mittelabfluss, sondern auch für die Problembewältigung.

Allerdings reicht die Versäulung der Fachgebiete auch in die Kommunen hinein, sodass allein mit der Verlagerung auf die kommunale Ebene kein Gewinn an Kooperation verbunden ist. Hinzu kommt, dass die kommunale Verwaltungsreform zu dezentraler Ressourcenverantwortung und damit zunächst einmal größerer Zersplitterung statt zu mehr Vereinheitlichung geführt hat⁵³. Es muss vielmehr ein hierauf bezogenes „Dienstleistungsnetzwerk“ gebildet werden. Wenn eine solche differenzierte Organisation funktionieren und nicht in Desintegration oder „altbewährtes“ Nebeneinander münden soll, bedarf es starker systemintegrierender Kräfte⁵⁴. Hier aber sind die Möglichkeiten, durch politische Entscheidung der Verwaltungsspitze Fortschritte zu erzielen, deutlich am

⁴⁸ Vgl. Staatsminister *Franz-Josef Jung* (Hessen) am 17. März 2000, Plenarprotokoll 749 des Bundesrats, abgedruckt bei *Reinhard Wiesner*, Neues vom Zuständigkeitslockerungsgesetz, in: Zentralblatt für Jugendrecht (Zfj) 2000, 189 ff.

⁴⁹ Vgl. etwa *Frido Wagoner*, Milderungsmöglichkeiten nachteiliger Folgen vertikaler Politikverflechtung, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978, S. 149 ff.

⁵⁰ *Margit Mayer* (Fn. 47), S. 129 f.

⁵¹ Vgl. hierzu etwa aus verwaltungsrechtlicher Sicht: *Gunnar Folke Schuppert*, Verwaltung zwischen staatlichem und privatem Sektor, in: Klaus König und Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1996/1997, S. 269 ff.; aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht *Arthur Benz*, Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung, in: Ansgar Klein und Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden 1997, S. 88 ff.; vgl. ferner die Beiträge in *Thomas Kneissler* (Hrsg.), Tastende Schritte zu einer neuen Verwaltung. Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Organisation öffentlicher Verwaltungen, Kassel 2000, bes. S. 78 f., S. 119 ff. (Arbeitspapier der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation 67).

⁵² Vgl. *Arthur Benz* (Fn. 51), S. 106. Grundlegend: *Ders.*, Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden 1994, wo Benz darauf hinweist, dass Kooperation in diesen Zusammenhängen vor allem dann fruchtbar ist, wenn gleichgerichtete Ziele in gemeinsame Entwicklungskonzeptionen, Projekte und Maßnahmen umgesetzt werden können, dass aber bei divergierenden Zielen Kooperation nur erfolgsversprechend ist, wenn Kompensationsgeschäfte möglich sind (S. 299 f.).

⁵³ *Wolfgang Gerstlberger und Thomas Kneissler*, Die Eigendynamik ausgegliederter Verwaltungseinheiten: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Kneissler (Fn. 51), S. 38 ff.

⁵⁴ Informativ und kritisch hierzu *Thomas Kneissler*, Öffentliche Verwaltungen als Akteure in Netzwerken – der Weg in eine evolutionäre Sackgasse?, in: Ders. (Fn. 51), S. 101/104 ff.

größten.

Ein integrierter Problemlösungsansatz setzt also einen eindeutig erklärten politischen Willen zu mehr kooperativer statt kompetitiver Problembearbeitung voraus. Solche Netzwerkaktivität steht allerdings grundlegenden Prinzipien der „Neuen Steuerung“ durchaus auch entgegen⁵⁵. Denn da jede Einheit output- und erfolgsorientiert arbeiten soll, kann sich die Kooperation mit weniger erfolgsversprechenden Projekten einzelner (vor allem für das Programm relevanter) Einheiten des Sozial-, Jugend- und Beschäftigungsbereichs auch schwierig gestalten⁵⁶. Aber die Verwaltungsreform ist ein Prozess, und so entwickeln sich zunehmend Ansätze zu einem „strategischen Management“, das eine koordinierte Aufgabenwahrnehmung bewirken soll⁵⁷.

Die Frage aber ist gleichwohl, ob die Kommunen auch bei guter Kooperation eine Bündelung verschiedener Fördermittel ohne weiteres bewältigen können, da Förderprogramme eine je eigene Zielsetzung mit unterschiedlichen Programmrationalitäten verfolgen. Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist, dass die meisten an soziale Probleme anknüpfenden Programme oder Sozialleistungen adressaten-, das heißt personenorientiert sind und nicht auf räumliche Zusammenhänge abstellen. Dies ist grundsätzlich auch sinnvoll – der Bezug von Sozialhilfe kann nicht davon abhängen, ob die berechtigte Person in einem bestimmten Gebiet wohnt. Wo es jedoch nicht um die Erfüllung von Ansprüchen, sondern um Ermessensentscheidungen geht, sollte es auch möglich sein, solche Programme zwar nicht vollständig, aber doch zu einem erheblichen Teil auf besondere Gebiete mit konzentrierter Problemdichte zu fokussieren, um eine größere Wirkung nicht nur im Einzelfall, sondern zur Förderung eines Gebiets zu erzielen, was wiederum auf die Entwicklungsmöglichkeiten und Perspektiven der Einzelnen zurückwirkt. Weitere Probleme der Bündelung von Förderprogrammen sind unterschiedliche Laufzeiten und Anwendungsvoraussetzungen sowie Inkompatibilitäten. Eine räumliche und personelle Konzentration der Mittel wird so auch auf der Quartiersebene äußert schwierig⁵⁸. Die Städte bedürfen daher der Hilfe von Bund und Ländern, die ihre Programme und die Verwaltungsbestimmungen dazu über Ressortgrenzen hinweg besser koordinieren müssen⁵⁹.

Allerdings neigen auch Kommunen dazu, die Bündelung weiter nach unten zu „delegieren“, auf die Quartiers- oder Stadtteilebene, wie dies im Leitfaden der ARGEBAU schon vorausgesetzt wird. Das Quartiermanagement soll die örtlichen Bedarfe aufnehmen, die nicht an Ressortgrenzen orientiert sind, und die verschiedensten Programme bedarfsgerecht zuschneiden und/oder bündeln. Die aus den Ressortpartikularismen und

⁵⁵ Kneissler (Fn. 51), S. 113.

⁵⁶ So z.B. Erfahrungen und Befürchtungen von Wolfgang Roters, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, auf dem Nationalen Städtebaukongress im November 1999 in Berlin.

⁵⁷ Hierzu Rainer Heinz, Kommunales Management, Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart 2000, bes. S. 64 ff.

⁵⁸ Vgl. etwa am Beispiel Duisburg-Marxloh Deutsches Institut für Urbanistik (Fn. 20), S. 27 ff.

⁵⁹ Auf Bundesebene ist mit dem Programm *Soziale Stadt* in besonderem Maße koordiniert das Programm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“. Aber auch das Bundesministerium des Innern sucht seine Programme und Aktivitäten zur Integration der Spätaussiedler, zur Kriminalitätsprävention und zur Jugendsportförderung zumindest teilweise auf die Gebiete des Programms *Soziale Stadt* auszurichten. Im übrigen kommt es, wie üblich, bisher noch auf die Kompatibilität der Programmkulissen und -voraussetzungen an. In manchen Ländern, so etwa in Nordrhein-Westfalen, gibt es interministerielle Arbeitsgruppen, die die räumliche und inhaltliche Koordinierung der je selbstständig bleibenden Programmaktivitäten unterstützen. In anderen Ländern bleibt es derzeit noch bei einer allerdings zunehmend problemorientierten Einzelfallabstimmung.

-egoismen erwachsenden Friktionen sollen so letztlich außerhalb der Verwaltung aufgelöst werden. Alle haushaltsrechtlichen Risiken und organisatorischen Probleme des flexiblen und bedarfsgerechten Mitteleinsatzes werden so „ausgelagert“ und der Druck auf eine Reform der Verwaltung reduziert.

Es ist daher nicht erstaunlich, dass von dort „unten“ die Klage der Überforderung kommt und die Forderung nach einem Gesamtbudget erhoben wird, das nach Bedarf und ohne Rücksicht auf etwaige Ressortzuschnitte und Programmrationitäten einsetzbar ist, also bereits „gebündelt“ wurde. Das EU-Programm „Urban“ oder das britische „Single Regeneration Budget“ (SRB) werden als positive Beispiele genannt. Ein solches Budget kann in einem bestimmten Umfang durchaus zur eigenverantwortlichen Entscheidung in das Quartier gegeben werden. Es setzt allerdings voraus, dass hierzu verschiedene Mittel zuvor gebündelt und mit einer globalen Zielsetzung versehen werden. Der Weg hierhin aber ist noch weit. Ihm stehen verfassungsrechtliche Prinzipien wie die Ressortzuständigkeit der Minister und die Budgethoheit der Parlamente entgegen. Hier Lockerungen zu erzielen, wird am Rande des Programms *Soziale Stadt* angestrebt werden müssen, um den Erfolg des Projekts zu sichern.

2. Mitwirkung von Bürgerschaft und Wirtschaft

Das zweite zentrale Element des Programms *Soziale Stadt* ist eine weitgehende Mitwirkung und Mitentscheidung der Bürgerinnen und Bürger in den ausgewählten Quartieren sowie eine intensive Einbeziehung der örtlichen Wirtschaft. Die Innovation, die das Programm hier leisten muss, besteht vor allem darin, über die Bürgeraktivierung die „spezifischen Problemlösungskompetenzen des Bürgers zu erschließen und in die öffentliche Entscheidungs- und Leistungsproduktion einzubinden“⁶⁰. Information und Wissen, Engagement und Akzeptanz sollten stärker als Bürgerressourcen verstanden werden, die für die Umsetzung und Wirksamkeit des Programms von herausragender Bedeutung sind und aktiviert werden müssen. Diese Erkenntnis ist nicht neu und in der Vergangenheit vielfach im Rahmen von Stadtteilarbeit, behutsamer Stadterneuerung, Bürgerforen, Runden Tischen, Planungszellen und anderen formellen und informellen Beteiligungsformen praktiziert worden – mit unterschiedlichem und häufig eher kurzfristigem Erfolg⁶¹. Kennzeichen dieser Verfahren war zumeist, dass eine hoheitliche Planung vorweg lief, an deren Ausgestaltung und Umsetzung die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden sollten. Eine Initiative von deren Seite und vor allem eine Mitverantwortlichkeit für die Umsetzung des Programms war im Prinzip nicht vorgesehen. Als neue Elemente kommen nunmehr aber hinzu, dass im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung die Verwaltungen auch in ihren Organisationsstrukturen und ihrem internen Management strukturell auf diese Formen der Ressourcenaktivierung und -nutzung ausgerichtet sein sollen. Und neu ist, dass mit dem Programm *Soziale Stadt* nicht nur finanziell Kapital von außerhalb des Quartiers zur Verfügung gestellt wird, sondern dass versucht wird, sozusagen einen neuen Typ von Sozialpolitik zu betreiben, der stärker als „Identitätspolitik“ zur Bildung von „Sozialkapital“⁶² innerhalb des Quartiers zu ver-

⁶⁰ Malte Spitzer (Fn. 34), S. 131 f. So schon Johano Strasser (Fn. 31), S. 168 ff. mit weiteren Nennungen.

⁶¹ Vgl. z.B. Klaus Selle (Hrsg.), Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden und Berlin 1996.

⁶² Vgl. hierzu Olaf Schnur, Sozialkapital und Stadtentwicklung, in: RaumPlanung 1999, S. 255 ff.; ferner Albrecht Göschel, Vom Disparitätenproblem zum Disintegrationsproblem, in: Die alte Stadt, Heft 2 (2000), S. 114/125.

stehen ist⁶³.

Wichtige Aktivitäten in diesem Zusammenhang sind auch die in fast allen Kommunen laufenden Lokale Agenda 21-Prozesse, die für die Umsetzung des Programms *Soziale Stadt* genutzt werden können⁶⁴. Zum einen kann über diese Aktivitäten die integrative, gesamtstädtische Dimension gestärkt werden, indem „jede Kommunalverwaltung (...) in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‚kommunale Agenda‘ beschließen (soll)“⁶⁵. Zum anderen haben sich im Zuge des Agenda-Prozesses eine Vielzahl von Initiativen und Bündnissen gegründet, die mit ihrer Arbeit vor Ort auch im Sinne des Programms *Soziale Stadt* wirksam sind. Sie übernehmen damit wichtige Anstoß- und Integrationsfunktionen, indem engere Kooperationen zwischen Verwaltung, einzelnen Initiativen sowie der Bürgerschaft und Wirtschaft gefördert und eine stärkere Mobilisierung sowie Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erreicht werden⁶⁶.

Dass die Umsetzung dieser Zielvorstellung gerade in den von dem Programm erfassten Quartieren nicht einfach ist, weil hier vielfach engagierte und sozial besonders handlungsfähige Familien weggezogen sind, steht außer Frage. Es ist aber auch davon auszugehen, dass in den Gebieten trotzdem mehr Qualitäten und Qualifikationen vorhanden sind, als dies „auf den ersten Blick“ erscheint. Hier muss mit Strategien des *Empowerment* und der *Gemeinwesenarbeit* das vorhandene Potenzial geweckt, ermutigt und gestärkt werden; ebenfalls muss den Menschen mit mehr anerkennender Aufmerksamkeit als bisher begegnet werden⁶⁷.

Ähnliches gilt für die lokale Wirtschaft. Zwar ist erkannt, dass nicht nur die Hightech-Industrie boomt, sondern auch jene Wirtschaftszweige, die örtlich orientiert sind, nicht unbeträchtliche Zuwächse erzielen⁶⁸. Dies gilt für Handwerksbetriebe und Gaststätten ebenso wie für Serviceeinrichtungen etwa der Alten- und Kinderpflege, der Bereiche Sauberkeit und Sicherheit. Auch Unternehmensgründungen, beispielsweise für Änderungsschneidereien oder für Computerschulung, können hier bedeutsam werden⁶⁹. Dabei ist Erfolg im Sinne des Programms nur mit einer Vorgehensweise zu erzielen, die nicht Forderungen an die Wirtschaft richtet, sondern im Gegenteil Hilfsangebote für die Betriebsgründung einerseits und die Beschäftigung von eher schwierigen Personen andererseits unterbreitet⁷⁰. Die lokale Wirtschaft muss als zu unterstützender Partner und

⁶³ Hierzu etwa *Barbara Lang*, Was macht eine Stadt sozial?, in: Die alte Stadt, Heft 1 (2000), S. 13/18 ff.

⁶⁴ Vgl. etwa für den Bereich der sozialen Arbeit *Herbert Schubert*, Von der Agenda 21 zur sozialen Stadt, in: neue praxis, Heft 3 (2000), S. 286 ff.

⁶⁵ Kapitel 28.2 der *Agenda 21*.

⁶⁶ Vgl. *Deutscher Bundestag (Hrsg.)*, Abschlußbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen zukunftsverträglichen Entwicklung“, Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung, Drucksache 13/11200 vom 26.6.98, S. 34 ff.

⁶⁷ Zur Bedeutung der dem Menschen zugewandten Wertschätzung für seine Selbstachtung (und damit für seine Handlungsfähigkeit und seine Toleranz anderen gegenüber) vgl. *Georg Franck*, Ökonomie der Aufmerksamkeit, München und Wien 1998, S. 79 ff. und passim.

⁶⁸ Hierzu jüngst *Dieter Läßle und Gerd Walter*, im stadtteil arbeiten, Beschäftigungswirkungen wohnungsnaher Betriebe, Gutachten im Auftrag der Stadtentwicklungsbehörde Hamburg, Hamburg 2000; *Dietrich Henckel u.a.*, Zukunft der Arbeit in der Stadt, Stuttgart, Berlin und Köln 1999 (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 92).

⁶⁹ Sehr anregend und illustrativ *Angelika Huber*, Existenzgründung für Frauen, Landsberg am Lech 1999.

⁷⁰ Dies reicht von der Hilfe bei der Einstellung von Personen, von der Zusicherung ihrer Pünktlichkeit bis zur Verpflichtung zur Unterstützung bei auftretenden Problemen und zur Kinderbetreuung. Ausführlich z.B. *Läßle/Walter* (Fn. 58), S. 118 ff. Zu ausländischen Erfahrungen hierzu vgl. etwa die Berichte von *Clair Coward* zu englischen und von *Poul Altschuler* zu dänischen Beschäftigungspro-

nicht als Gegner verstanden werden⁷¹. Dies bedeutet auch eine zumindest partielle Abkehr von öffentlich finanzierten Hilfsprogrammen, die nicht auf den ersten Arbeitsmarkt und auf eine Eigenständigkeit der Betroffenen oder Geförderten zielen. Auch Wohnungsunternehmen haben und bieten hier vielfältige Möglichkeiten⁷².

3. Quartiermanagement als organisatorische Konsequenz

Eine effiziente Umsetzung des Programms *Soziale Stadt* ist darauf angewiesen, dass für die vor Ort auf lokaler Ebene als erforderlich angesehenen Maßnahmen, Aktivitäten, Mobilisierungs- und Revitalisierungsprozesse auch die geeigneten flexiblen, kooperativen und „deregulierten“ politischen und administrativen Strukturen vorhanden sind oder kurzfristig geschaffen werden können. Erfahrungen mit der ähnlich strukturierten EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN haben gezeigt, dass die im Programm angelegten Chancen integrierter und quartiersbezogener Handlungsmöglichkeiten zum Teil nicht ausgeschöpft werden konnten, weil überkommenes Ressortdenken, umständliche Abstimmungs- und Entscheidungsverfahren sowie zu geringe Kompetenzausstattungen der Akteure vor Ort die Eigeninitiativen lähmten, suboptimale Lösungen produzierten oder interessante Projekte ganz zum Scheitern brachten⁷³.

Das Instrument, das angesichts dieser komplexen Aufgaben- und Zielstellung in erster Linie zum Einsatz kommen und in den Gebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf die vielschichtigen Probleme und vielfältigen Unterstützungsmechanismen identifizieren sowie die Potenziale zu deren Lösung bei den Bürgerinnen und Bürgern und der Wirtschaft vor Ort bündeln, fördern und entwickeln soll, ist das Quartiermanagement⁷⁴. Unter Quartiermanagement werden viele verschiedene Formen der Steuerung von Quartiersentwicklung „angeboten“. In unserem Verständnis ist Quartiermanagement ein strategischer Ansatz für den systematischen Aufbau selbsttragender und nachhaltig wirksamer personeller und materieller Strukturen zur Entwicklung eines Quartiers unter gezieltem Einsatz kommunaler Ressourcen, der in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik integriert und bereichsübergreifend angelegt ist. Er beruht auf der Aktivierung, Stabilisierung und Befähigung möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger des Quartiers sowie der intensiven Mitwirkung der lokalen Wirtschaft, ortsansässiger Institutionen etwa aus den Bereichen Bildung, Gesundheit, Kultur, Freizeit, Umwelt, Wohnen, Arbeit, Kirche, Soziales sowie lokaler Vereine, Initiativen und Verbände.

Quartiermanagement in diesem komplexen Sinn bezieht sich auf drei Aktionsebenen: Nötig sind erstens intermediäre Akteure mit der Aufgabe, Bedarfe aus dem jeweiligen Gebiet, aktive und interessierte Menschen, Ideen und Ressourcen zu bündeln sowie

grammen, in: Verein für Kommunalwissenschaften (Hrsg.), *Möglichkeiten der Jugendhilfe zur Sicherung der Chancen junger Menschen auf Ausbildung und Arbeit*, workshop 3, Berlin 2000.

⁷¹ Vgl. auch *Ralf-Joachim Fischer*, Die Situation der ostdeutschen Städte, in: *Informationen* (Fn. 12), S. 4, der für die Städtebauer den Verlust der traditionellen und einfachen „Feindbilder“ (bestimmte Investoren) feststellt. Ferner *Hejo Manderscheid*, Beitrag zum Expert/innenhearing Modernisierung und Fachlichkeit – ein Gegensatz, in: *Arbeitsgemeinschaft Jugendhilfe* (Hrsg.), *Jugendhilfe vor neuen Herausforderungen*, Bonn 1999, S. 89 ff., 93.

⁷² Vgl. den Bericht über die *Starterkonferenz* in Hannover-Vahrenheide Ost, in: *Soziale Stadt info 1*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2000, S. 6 f.; *Jan Kuhnert*, in: *der städtetag*, Heft 8 (2000); *Volker Nordalm*, Der Beitrag der Wohnungswirtschaft zur Stadtentwicklung, in: *vhw-Informationsdienst*, Heft 6-7 (1999), S. 61 f.

⁷³ Vgl. hierzu *Kathleen Toepel*, *Robert Sander* und *Wolf-Christian Strauss*, Europäische Strukturpolitik für die Stadterneuerung in Ostdeutschland. Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative URBAN, Frankfurt/Main 2000.

⁷⁴ Vgl. *Leitfaden der ARGEBAU* (Fn. 19), S. 5 unter 3.1, S. 11 unter 4.2.

Mittel zu akquirieren. Darüber hinaus bedarf es zweitens eines Stadtteilbüros mit entsprechender Ausstattung und der Aufgabe der projektunspezifischen Aktivierung der örtlichen Bevölkerung. Dritte Voraussetzung für den Erfolg des Quartiermanagements ist eine bereichsübergreifende Organisation in der Kommunalverwaltung mit einer oder einem Gebietsbeauftragten mit Befugnissen zum Einsatz gebündelter kommunaler Ressourcen in Abstimmung mit den jeweils einzubeziehenden Politikbereichen⁷⁵.

Das Quartiermanagement ersetzt also nicht vorhandene Aktivitäten und Initiativen oder steht zu ihnen in Konkurrenz; es muss vielmehr umgekehrt möglichst alle lokalen Akteure durch geeignete strukturbildende Maßnahmen in den Erneuerungsprozess einbeziehen. Dass dies aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen nicht völlig konfliktfrei geschehen wird, ist unschwer vorherzusagen. Es kommt daher darauf an, den Prozess – auch durch gezieltes Nicht-Entscheiden – offen zu halten und allen die Chance des „Lernens“ zu geben⁷⁶. Allerdings bedarf es auch der kommunalpolitischen Entscheidung im Vorfeld der Errichtung eines Quartiermanagements und zur Absicherung hier getroffener oder empfohlener Entscheidungen. Der „erste Politikmodus“ der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene wird durch diesen „zweiten Politikmodus“ der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten nicht außer Kraft gesetzt, sondern ist seine Grundlage⁷⁷.

Quartiermanagement ist also keineswegs bloß eine neue Bezeichnung für Gemeinwesenarbeit oder Stadtplanung, sondern setzt spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten voraus. Hieran fehlt es manchen Quartiermanagerinnen und -managern bisher. Ein entsprechender Ausbildungsgang ist erst, wenn auch an vielen Stellen gleichzeitig, in der Entwicklung. Ob ein eigenständiges Berufsbild für das Quartiermanagement zweckmäßig ist, soll hier nicht diskutiert werden. Erforderlich ist in jedem Fall die Einbeziehung von Kooperationsfähigkeit sowie Verständnis für Methoden und Interessen anderer Professionen, die dieselben Ziele verfolgen, auch wenn sie ganz andere Wege beschreiten. Aktuell dringend nötig ist daher vor allem Fortbildung, wie sie von der Wohnungswirtschaft und ihr nahestehenden Einrichtungen bereits angeboten wird⁷⁸.

4. Gesamtstädtische Einbettung

Das Programm bezieht sich räumlich zunächst auf Stadtteile. Tatsächlich muss der gesamtstädtische Zusammenhang jedoch immer „mitgedacht“ werden, da ein Quartier für sich allein nicht dauerhaft ökonomisch und gesellschaftlich lebensfähig sein kann⁷⁹. Die Problemlösung kann letztlich nur „gesamtstädtisch“ sein⁸⁰. Das Programm heißt daher auch „Die soziale Stadt“. Schon ein qualifiziertes Auswahlverfahren für die Programmgebiete setzt voraus, die gesamte Stadt in den Blick zu nehmen.

Die Ansätze zu einer gesamtstädtischen Betrachtungs- und Handlungsweise reichen von der Verflechtung mit umgebenden Quartieren über eine präventive Politik etwa der

⁷⁵ Vgl. *Monika Alisch* (Fn. 37) sowie *Gabi Grimm, Wolfgang Hinte und Rolf-Peter Löhr*, *Netzwerkknoten Quartiermanagement*, unveröff. Papier für das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ von Bertelsmann-Stiftung, Hans Böckler Stiftung und KGSt, Essen und Berlin März 2000; ferner auch *Thomas Franke und Rolf-Peter Löhr*, *Überlegungen zum Quartiermanagement*, in: *Soziale Stadt info 2*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2000.

⁷⁶ Vgl. auch *Knut Henkel* (Fn. 5) S. 7 ff.

⁷⁷ Vgl. *Spiegel* (Fn. 33), S. 1/5 f.; *Benz* (Fn. 51), S. 88/110.

⁷⁸ Vgl. etwa die Angebote des Volksheimstättenwerks und des Instituts der Wohnungswirtschaft.

⁷⁹ Vgl. hierzu *Heidede Becker*, *Das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“*, in: *Die alte Stadt*, Heft 6 (2000).

⁸⁰ Vgl. *Fachgebiet Städtebau und Bauleitplanung der Universität Dortmund (Hrsg.)*, *Leitgedanken für eine integrierte und sozialorientierte Stadtentwicklungspolitik*, Dortmund 1999, S. XVIII f.

sozialen Wohnraumversorgung im gesamten Stadtgebiet, um den Druck auf das Gebiet nicht noch zu erhöhen, bis hin zur Eigentumsbildung für Selbstnutzer, insbesondere bisherige Mieterinnen und Mieter, im Gebiet und der Begründung von Belegungsbindungen an anderer Stelle im Stadtgebiet. Dass dies in den „besseren“ Stadtvierteln zu teilweise heftigen Protesten führt, zeugt davon, dass die vielfach konstatierte „Überforderung“ vielleicht gar nicht in den Programmgebieten der *Sozialen Stadt*, sondern hier liegt. Das Programm erfordert daher nicht nur einen ressortübergreifenden, sondern gleichzeitig auch einen gebietsübergreifenden integrierten Ansatz der Stadterneuerung und Stadtentwicklung. Nur eine Stadt, die insgesamt, das heißt in Politik und Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft, mit ihren schwächeren Mitbürgerinnen und Mitbürgern solidarisch ist, kann eine „soziale Stadt“ sein⁸¹.

V

Perspektiven

Das Ziel des Programms *Soziale Stadt*, in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf mit den Bewohnerinnen und Bewohnern weitgehend sich selbst tragende Strukturen zu schaffen, um eine gesamtstädtische und gesamtgesellschaftliche Re-Integration zu erreichen, ist weit gesteckt, und die Erwartungshaltung ist hoch. Der Programmansatz bricht mit vielen gängigen politischen und administrativen Routinen und bedarf vielfältiger Unterstützungen, Lernerfahrungen und permanenter Anpassungen. Er ist in seinen zentralen Intentionen auf Kooperation zwischen Bürgerschaft und Institutionen, Politik und Verwaltung, Wirtschaft und einzelnen gesellschaftlichen Gruppen, auf die ressortübergreifende Zusammenarbeit und effiziente Bündelung von Mitteln und Maßnahmen angelegt. Vor allem ist er auf die Stärkung lokaler Entscheidungsstrukturen ausgerichtet, da in erster Linie hierdurch die Mobilisierung und Motivierung der Bewohnerinnen und Bewohner für eigenverantwortliche, dauerhafte und selbsttragende Strukturen erreicht werden kann. Der übergreifende Modellansatz des „aktivierenden Staates“ bietet große Chancen, diesen Prozess nicht nur zu unterstützen, sondern ihn auch wesentlich mit anzustoßen. Das Programm vermag die als Ursache für die krisenhafte Entwicklung in den Stadtteilen dargestellten gesamtstaatlichen ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen sicherlich nicht zu ändern; von seiner Umsetzung können aber doch wichtige Impulse auch für Änderungen der Bundespolitik zu Elementen der „sozialen Frage“ ausgehen.

Der Erfolg dieses Programms ist damit nicht nur davon abhängig, dass mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort Projekte organisiert und Problemlösungen gefunden werden, sondern auch davon, dass auf lokaler Ebene dieses neue Politikverständnis etabliert wird. Während es für einzelne Problembereiche vielfältige Lösungsansätze und Ideen gibt, sind bisher neue Ansätze für dezentrale Macht- und Verwaltungsstrukturen

⁸¹ Da das Programm vielfältige neue Wege geht und neue Voraussetzungen aufstellt, ist eine Evaluation der Programmerfolge und ein Monitoring seiner Ansätze und Wirkungen dringend erforderlich. Ansätze hierzu liefern das *Deutsche Institut für Urbanistik, Empirica* und das *Deutsche Jugendinstitut* mit ihren Untersuchungen und Beobachtungen sowie das *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* mit seiner gesamtstädtisch angelegten kleinräumlichen Raumbesichtigung. Auch die britische Arbeitsgruppe zur Stadtentwicklung hat die besondere Bedeutung eines vergleichenden Monitoring hervorgehoben, weil sonst nicht wirklich beurteilt werden kann, ob die im Stadtteil ergriffenen Maßnahmen eine spezifische Wirkung erzielt haben. Vgl. *Urban Task Force, Final Report „Towards an Urban Renaissance“*, London 1999, S. 128.

erst in Ansätzen erkennbar. Dies ist in erster Linie keine Frage fehlender finanzieller Ausstattungen, sondern hat vor allem mit Macht und der Angst vor Machtverlust zu tun. Die bestehenden politisch-administrativen Strukturen, aber auch die Wirtschafts- und Wohlfahrtsverbände tun sich schwer, sich diesen neuen Vorstellungen zu öffnen. Es wird daher eine wichtige Aufgabe der weiteren Programmumsetzung sein, durch Überzeugung, beispielhafte Projekte und Verfahren, Kommunikation und Diskussion sowie durch „Feldversuche“ und „Experimentierklauseln“ gute Beispiele erfolgreichen Handelns zu initiieren⁸². Die lokalen Verwaltungen benötigen hierfür vor allem die politische Unterstützung, externe fachliche Begleitung, flexible haushaltsrechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen und – Zeit. Noch selten ist es gelungen, auf den unterschiedlichen Entscheidungs- und Akteursebenen von Wirtschaft, Politik und Verwaltung in kurzen Zeiträumen einschneidende Paradigmenwechsel nachzuvollziehen und Änderungen durchzusetzen. Das hierzu notwendige Vertrauen wächst nur langsam und bedarf beständiger Pflege. Wenn das Programm nachhaltig Erfolg haben soll, wird es daher, wie die Städtebauförderung auch, über lange Zeiträume, das heißt mindestens zehn bis 15 Jahre, laufen müssen.

Mit dem „Rückenwind“ durch den aktivierenden Staat kann das Programm *Soziale Stadt* Initialzündung für Veränderungs- und Aktivierungsprozesse in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf sein. Es kann Projekte mit Signalwirkung ermöglichen, die einen hohen Identifikationswert für Bewohnerinnen und Bewohner, aber auch für die lokale Politik und Verwaltung haben, und damit den Grundstein legen für eine Änderung lokaler Politik- und Verwaltungsstrukturen, für eine Stadtpolitikerneuerung im Sinne von neuer Verantwortungsteilung, mehr Bürgerorientierung, staatlicher Vielfalt und effizienter Verwaltung. Wenn Städte trotz aller widrigen Umstände aus Hoffnungen gebaut werden, so wird mit dem Programm *Soziale Stadt* – zusammen mit weiteren gleichgerichteten Aktivitäten des Bundes, der Länder und der Städte – versucht, diesen Hoffnungen auch in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf wieder verstärkt eine Realisierungsperspektive zu verleihen.

Zusammenfassung

Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik als Stadtpolitikerneuerung

Die dramatische Veränderung gesamtstaatlicher ökonomischer und sozialer Rahmenbedingungen findet ihren räumlichen Niederschlag in krisenhaften Entwicklungen in vielen Stadtquartieren, in denen sich ökonomische, soziale, kulturelle und bauliche Probleme konzentrieren. Ausgelöst durch diesen rasanten ökonomischen Strukturwandel können die hieraus erwachsenen Probleme schon seit geraumer Zeit weder vom Staat noch von den kommunalen Administrationen allein bewältigt werden. Eine neue Politik wird als unabdingbar angesehen, weil der Staat an die Grenze dessen gekommen ist, was sich umverteilen lässt, und weil er mit seinen bisherigen Methoden immer

⁸² Aus diesem Grund ist für das Programm *Soziale Stadt* auch eine wissenschaftliche Begleitung eingerichtet worden, die das *Deutsche Institut für Urbanistik (Difu)* im Auftrag des Bundes und der Länder wahrnimmt. Das Difu wird in diesem Rahmen – in Kooperation mit zahlreichen in den Ländern für die Umsetzung des Programms eingerichteten und mit weiteren fachbezogenen Netzwerken – als Beratungs-, Informations- und Vermittlungsagentur für alle Akteure im Programm und alle sonstigen Interessierten tätig; vgl. im Einzelnen hierzu *Rolf-Peter Löhr*, Die Aufgaben des Difu bei der Programmbegleitung, in: der städtetag, Heft 8 (2000). Aktuelle Informationen insbesondere im Internet unter www.sozialestadt.de.

wieder neu eine „Versicherungsmentalität“ fördert, die den unentbehrlichen Willen zur Selbsthilfe beeinträchtigt.

Mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ wird versucht, im Sinne eines neuen Politikansatzes integrierte Problemlösungsstrategien zu entwickeln und zu fördern, die nicht nur investive Projektfinanzierungen ermöglichen, sondern vor allem Selbsthilfe und Eigeninitiativen der Betroffenen und damit wesentliche Entwicklungspotenziale vor Ort anregen und unterstützen sollen.

In dem Beitrag werden Hintergründe und Ursachen für die Entstehung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf aufgezeigt, Ansätze des Programms *Soziale Stadt* dargestellt und diese im Kontext weitergehender Reformansätze, wie sie im Modellansatz des „aktivierenden Staats“ erkennbar werden, bewertet. Dabei steht nicht eine analytisch fundierte Darstellung und Kritik des Programms selbst im Vordergrund, sondern es werden die spezifisch neuen Elemente dieses lokalen Politikansatzes in die gesamtstaatlichen Reformbemühungen eingeordnet und die Chancen, die hierin für die Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf bestehen, herausgearbeitet.

Summary

Socially integrative city – Urban redevelopment as policy redevelopment

Dramatic changes are occurring in economic and social conditions at a national level in Germany. They are critically affecting spatial development in many urban districts with a concentration of economic, social, cultural and development problems. These structural problems can no longer be overcome by the federal government or by municipal administrations alone. Adoption of a new policy is regarded as indispensable, because the national treasury has redistributed all that it can, and current methods constantly encourage an „insurance mentality“ which diminishes the required self-initiative.

The national and *Länder* programme „Urban districts with special development needs – the socially integrative city“ attempts to develop and promote integrated problem-solving strategies in a new policy approach, which not only facilitates investment project financing but also helps those concerned to show initiative and help themselves, thus stimulating and reinforcing essential local development potential.

The article illustrates the background and origins of urban districts with special development needs, presents the approaches of the *Socially Integrative City* programme and evaluates these in the context of more extensive types of reform, evident in pilot approaches such as the „activating government“. The focus is not on a thorough analytical presentation and review of the programme itself. Instead of this, the authors view the innovative elements of this local policy approach within the framework of national reform programmes and highlight the potential they offer to urban districts with special development needs.