

Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“

Hartmut Häußermann

Gesamtbewertung und Empfehlungen der Zwischenevaluation 2003/2004

1 Einleitung

In der Öffentlichkeit werden gegenwärtig Fragen der Stadtentwicklung insbesondere im Zusammenhang mit Arbeitsmarktproblemen, Zuwanderung und „neuer Armut“ diskutiert, weil es sich bei der Herausbildung von „Armutsgeländen“ und „Ausländerquartieren“ um neuartige Probleme handelt, die eine besondere Herausforderung für die Stadtpolitik darstellen. Bund und Länder haben das Programm „Soziale Stadt“ gemeinsam beschlossen, um der sozialen Polarisierung in den Städten zu begegnen. Die dort zunehmende Segregation hat komplexe Ursachen und kann wirksam nur mit einem Bündel von integrierten Maßnahmen bekämpft werden, das sich von der Arbeitsmarktpolitik über Bildungs-, Sozial-, Familien-, Jugend- und Ausländerpolitik bis zu Stadtplanung und Wohnungspolitik erstreckt.

Aufgrund der föderalen Arbeitsteilung in Deutschland kann der Bund allerdings nur Investitionshilfen bereitstellen. Das Programm ist daher als „Anreizprogramm“ zugeschnitten, das eine umfassende Kooperation und Vernetzung unterschiedlicher Akteure auf allen Ebenen des politischen Systems sowie den Einbezug nicht-öffentlicher Akteure vorsieht. Damit entspricht es den Reformvorstellungen der Bundesregierung für einen „ermöglichenden“ und „aktivierenden“ Staat und stellt insofern auch ein politisches Pionierprogramm dar, auch wenn es in dieser Hinsicht in der Selbstdarstellung der Bundesregierung bisher wenig Beachtung gefunden hat. Zudem kann es als Gemeinschaftsinitiative von Bund und Ländern bislang als Positivbeispiel für den heute zumeist gescholtenen kooperativen Föderalismus gelten. Die Etablierung dieses wichtigen Themas auf der politischen Agenda und die Wahrnehmung der Probleme benachteiligter Stadtteile hätte wohl ohne die Zusammenarbeit aller staatlichen Ebenen eine deutlich geringere politische Durchschlagskraft erreicht.

Es ist aber keineswegs sicher, dass es sich hierbei um nachhaltige Erfolge handelt, dass diese gezielte Wahrnehmung der Stadtteile und ihrer Probleme von Dauer ist. Die öffentliche Thematisierung der problematischen Entwicklung von Stadtteilen und die Propagierung der integrierten Handlungskonzepte, die mit dem Programm „Soziale Stadt“ verbunden sind, sollten daher mit unverminderter Intensität weiterverfolgt werden.

Das Programm ist seit 2004 im neu eingefügten § 171e BauGB als dauerhafte Aufgabe verankert. Damit ist die Möglichkeit gegeben, aus den bisherigen Erfahrungen zu lernen und es weiterzuentwickeln.

2 Problemdiagnose und Zielgenauigkeit

Das Programm ist Teil der Städtebauförderung und steht in der Tradition der klassischen Stadterneuerung. Drei Länder (Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg) stellen diesen Bezug direkt dadurch her, dass sie für den Einsatz der Programmmittel die Ausweisung als Sanierungsgebiet zur Voraussetzung machen. Die Zielsetzung des Programms bezieht sich – wie es im neuen § 171e BauGB heißt – auf durch soziale „Missstände“ benachteiligte Gebiete, wobei der Gesetzestext die Zusammensetzung und wirtschaftliche Situation der im Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen hervorhebt. Damit gehen die Vorstellungen für die Quartiersentwicklung weit über das hinaus, was unter „Behebung von Missständen“ in der Städtebaupolitik bisher verstanden wurde. Diese Ziele sind allerdings so allgemein formuliert, dass die Konkretisierung dem Implementationsprozess überlassen bleibt.

Prof. Dr. Hartmut Häußermann
Humboldt-Universität Berlin
Institut für Sozialwissenschaften
Unter den Linden 6
10099 Berlin
E-Mail: hartmut.haeussermann@sowi.hu-berlin.de

Wie die Evaluation zeigt, werden die Ziele des Programms in den Kommunen unterschiedlich interpretiert. Insbesondere besteht Unklarheit über die Bedeutung des Gebietsbezugs: Ist damit eine Politik gemeint, die sich auf Zustand, Stellung, Funktion und Image des Stadtteils in der Gesamtstadt bezieht, oder der Bezug auf „Problemgruppen“, die in bestimmten Stadtteilen konzentriert leben? Beide strategischen Orientierungen haben eine Berechtigung, aber der innovative Kern des Programms liegt in der Verschränkung beider Perspektiven.

Die Zwischenevaluierung hat gezeigt, dass Problemdiagnosen und Zielbeschreibung für die einzelnen Programmgebiete noch erheblicher Präzisierung bedürfen. Dies wäre auch die Voraussetzung dafür, eine Erfolgskontrolle zu etablieren. Ohne eine realistische Sicht auf die Möglichkeiten und Restriktionen des Programms drohen enttäuschte Erwartungen und mit ihnen Rückschlüsse für die Quartierspolitik und ihre politische Rückendeckung.

3 Quartiersübergreifende Bezüge

Soll die Bekämpfung städtischer Polarisierungsprozesse wirksam und nachhaltig sein, müssen die gesamtstädtischen Entwicklungen in den Handlungsprogrammen für einzelne Quartiere sehr viel stärker als bisher berücksichtigt werden. Denn der „Polarisierung“ innerhalb der Stadt kann nicht allein dort entgegengewirkt werden, wo diese besonders deutlich sichtbar wird. Eine solche „End of the Pipe“-Strategie müsste letztlich erfolglos bleiben.

Nach dem 2. Weltkrieg ist die Segregation in den deutschen Städten im Vergleich zur Vorkriegszeit abgebaut worden. Dafür sorgten

- steigende Realeinkommen sowie eine wachsende Nachfrage nach Arbeitskräften,
- der Ausbau des sozialen Sicherungssystems,
- der soziale Wohnungsbau, der belegungsgebundenen Wohnraum verstreut über die Städte geschaffen hat,
- das Mietrecht, das einer Verdrängung durch Mieterhöhungen entgegenwirkt,
- das Wohngeld, durch das die Mietbelastung gesenkt wird,

- die Programme zur „behutsamen“ Erneuerung der innerstädtischen Altbaugebiete zusammen mit dem Instrument der Erhaltungssatzung sowie
- die Unterstützung der Eigentumsbildung durch Mieter im Bestand.

Die Gründe für die heutige Zunahme von Segregation liegen in der Veränderung von vielen dieser Faktoren. Die starke Reduzierung der Förderung von sozialem Mietwohnungsbau sowie der rasche Abbau von Sozialwohnungsbeständen durch auslaufende Bindungen und Privatisierungen entfalten inzwischen negative externe Effekte hinsichtlich der sozialen Segregation.

Bisher zeichnen sich die meisten lokalen Handlungsprogramme noch sehr durch einen „Tunnelblick“ aus, der auf das Quartier allein fixiert ist. Ohne einen Bezug auf die Entwicklungen in der gesamten Stadt besteht aber die Gefahr, dass die Probleme entweder nicht lösbar sind oder nur in ein anderes Quartier verschoben werden. Da die Ursachen für die Segregation bzw. die Abkoppelung von Quartieren aber auch in anderen politischen und ökonomischen Entwicklungen liegen, ist eine Quartierspolitik notwendig, die alle politischen Ebenen und Bereiche integriert.

Die Zwischenevaluierung zeigt, dass aus der (überwiegenden) Begrenzung der Finanzhilfen des Bundes auf Investitionen erhebliche Hemmnisse für die Realisierung der integrierten Entwicklung der benachteiligten Quartiere erwachsen. Ein in seinen Einsatzfeldern breiter angelegtes und in seinen förderfähigen Maßnahmen über Investitionen hinausgehendes Programm des Bundes nach dem Muster der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN wäre insofern prinzipiell der überzeugendere Ansatz gewesen.

Unstrittig ist zwar, dass auch unter den heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen die Städtebauförderungsmittel der „Sozialen Stadt“ im Zusammenhang mit Investitionen für bestimmte, nicht unmittelbar investive Zwecke eingesetzt werden können – der Leitfaden der ARGEBAU (2000) zählt hierzu Quartiersmanagement, die Unterstützung bewohnergetragener Projekte, Sozialplanung sowie Bewohnerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit –, aber die politischen Hindernisse dafür sind noch nicht ausgeräumt. Der Bund sollte daher noch einmal auf die Spielräume aufmerksam machen, die hinsichtlich nicht-investiver

Maßnahmen im Programm bestehen. Den Ländern, in denen dies nicht schon jetzt geschieht, ist zu einer weiten Auslegung der Förderfähigkeit von nicht-investiven Maßnahmen zu raten.

4 Ressortintegration

Da die im Programm formulierten Ziele für die Stadtteilentwicklung deutlich über das hinausgehen, was mit baulichen Investitionen zu erreichen ist, ist der Versuch, eine ressortübergreifende Kooperation und eine gebietsbezogene Mittelbündelung zu erreichen, konsequent und angemessen. Allerdings sind die Versuche zu Beginn des Programms, andere Bundesressorts zu einer aktiven Mitarbeit zu motivieren, noch nicht sehr erfolgreich gewesen. Initiativen dazu hat es gegeben, aber die Festlegungen auf eine programmbezogene Kooperation sind wieder schwächer geworden. Nur das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat sich mit eigenen Programmen eindeutig auf das Programm „Soziale Stadt“ bezogen – und wie die Evaluation zeigt, ist diese Beteiligung von großer Bedeutung und für die Erreichung der Ziele höchst förderlich. Wenn es nicht gelingt, die ressortübergreifende Kooperation wieder zu beleben und zu verstärken, besteht die Gefahr, dass aus dem „Leitprogramm“ ein reines Instrument der Städtebauförderung wird – zwar mit spezifischen Zielen, aber letztlich doch ein Ressortprogramm herkömmlichen Zuschnitts.

Nach einer Reformulierung der Programmziele und einer präziseren Beschreibung der möglichen Beiträge anderer Ressorts sollte auf Bundesebene ein neuer Anlauf für eine stärkere Koordination zwischen den Ressorts mit Bezug auf die Stadtteilentwicklung genommen werden. Anhand der noch zu bestimmenden Prioritäten bei der Zielsetzung müssen entsprechende Koalitionen gebildet werden. Besondere Anstrengungen sollten unternommen werden, um die Bereiche Bildung, Soziales, Inneres und Wirtschaft/Arbeit für eine Mitarbeit zu gewinnen.

Eine Verstärkung der Ressortintegration sollte nicht auf die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen der einzelnen Ressorts beschränkt sein – Ressortintegration ist mehr als Mittelbündelung. Die einzelnen Ressorts setzen mit den jeweiligen

Fachpolitiken wichtige Rahmenbedingungen für die Stadtteilentwicklung. Bislang werden bei den entsprechenden Entscheidungen die Auswirkungen auf die Stadtteilentwicklung noch zu wenig berücksichtigt (so z. B. in der Arbeitsmarktpolitik). Zukünftig sollte bei der Entscheidungsfindung der relevanten Fachpolitiken systematisch geprüft werden, ob besondere Schwerpunkte für die Gebiete der „Sozialen Stadt“ gesetzt werden können – bzw. ob negative Auswirkungen auf diese Gebiete zu erwarten sind und wie sie vermieden werden können.

5 Mittelbündelung

Ressourcenbündelung ist ein strategischer Ansatz des Programms. Sie gilt aber als schwer umsetzbar, obwohl auf politischer Ebene die Notwendigkeit ressortübergreifender Handlungsschwerpunkte und der Mittelbündelung anerkannt ist. Die einseitig vertikale Vernetzung der jeweiligen Fachverwaltungen vom Bund über das Land und die Bezirksregierungen bis hin zu kommunalen Ämtern ist nach wie vor prägend.

Die Mittelbündelung wird bisher primär als Aufgabe des Projektträgers oder der Kommune angesehen und erfolgt inzwischen in fast allen Programmgebieten. Die Kombination von Förderprogrammen auf Projektebene ist jedoch sehr aufwändig und bindet auf kommunaler Ebene und im Quartiersmanagement erhebliche Ressourcen, die eigentlich für Vernetzungsarbeit oder Bürgeraktivierung zur Verfügung stehen sollten. In den Kommunen wird laute Klage über den großen bürokratischen Aufwand z. B. für Mikroprojekte geführt. Die Hilfestellungen durch Leitfäden bzw. Handbücher ist bislang unzureichend. Weil diese – wenn überhaupt vorhanden – oft nicht mehr aktuell sind, werden sie in der Regel nicht (mehr) verwandt. Eine regelmäßige Aktualisierung der Leitfäden sollte auf jeden Fall vorgenommen werden.

Auf der Länderebene kommt es darauf an, die Fördervoraussetzungen und -konditionen der relevanten Fachprogramme noch besser auf die Gegebenheiten in den benachteiligten Gebieten und auf die Bedingungen der „Sozialen Stadt“ zuzuschneiden. Einige Länder (Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Bremen, bis 2004 auch Hessen) haben parallele Programme eingerichtet, in denen als Ergänzung zur „Sozialen Stadt“

nicht-investive Projekte gefördert werden können. Das ist aber bisher keineswegs die Regel, und dann besteht auf kommunaler Ebene große Unsicherheit darüber, wie eine Mittelbündelung tatsächlich möglich sein soll.

6 Gebietsauswahl und Integrierte Handlungskonzepte

Die noch bestehenden Unklarheiten über die Verschränkung der Problemdimensionen in den benachteiligten Stadtteilen und das häufig nicht ausreichende analytische Instrumentarium schlagen sich in der Praxis der Gebietsauswahl nieder. Häufig wurde die Auswahl eher intuitiv auf der Basis erfahrungsbezogener Kenntnis der örtlichen Verhältnisse getroffen. Daten, die die besonderen Problemlagen in den Quartieren abbilden könnten, waren entweder gar nicht verfügbar oder wurden nicht systematisch zusammengestellt.

Das hat zwar nicht dazu geführt, dass „falsche“ Gebiete ausgewählt wurden. Doch im weiteren Verlauf der Programmentwicklung müssen die Gebietsauswahl, die Problem diagnose und das Handlungsprogramm auf objektivere Grundlagen gestellt werden, um Entwicklungen zu erkennen, die zur Herausbildung von Quartieren mit besonderem Entwicklungsbedarf führen können. Ein frühzeitiger steuernder Eingriff kann unter Umständen erfolgreicher und effektiver sein als dann, wenn sich die Probleme bereits unübersehbar aufgestaut haben (Präventions- bzw. Frühwarnfunktion). Insbesondere gilt dies in großen Städten.

Nach den bisherigen Erfahrungen reichen die von den Verwaltungen herangezogenen Daten und sonstigen Informationen in vielen Städten nicht aus, um eine fundierte Analyse der Entwicklungsprobleme der Quartiere zu ermöglichen. Diese wäre aber Voraussetzung für eine zielgenaue Formulierung eines Handlungsprogramms, dessen Wirkung dadurch sicherer und stärker sein könnte. Ohne spezielle Untersuchungen, wie sie für Städtebauprogramme mit anderen Zielsetzungen vorgeschrieben sind, wird eine fundierte Vorbereitung auch in Zukunft kaum möglich sein.

Mindestanforderungen, die ein Antrag auf Aufnahme in das Programm erfüllen sollte, sind

- eine Analyse der gesamtstädtischen Entwicklung und eine Bestimmung der Funktionen des Gebiets in diesem Zusammenhang,
- eine Analyse der sozialen und baulichen Aspekte (Probleme) der Stadtteilentwicklung,
- eine Darstellung der wahrscheinlichen Entwicklung des Gebiets, wenn eine Programmaufnahme unterbleibt,
- eine Beschreibung der Potenziale und der Akteure, die mit dem Integrierten Handlungsprogramm mobilisiert werden sollen, sowie
- transparente und nachvollziehbare Vorstellungen zur zukünftigen Entwicklung des Stadtteils.

Zwischen der Begründung der Gebietsauswahl, den formulierten Zielsetzungen und den praktisch implementierten Projekten ist die Konsistenz in vielen Fällen gering. Auch in dieser Hinsicht sollten Qualitätsstandards für die Integrierten Handlungskonzepte entwickelt werden.

7 Lokale Governance

Aus der Zwischenevaluierung sind viele gute Ansätze für neue Formen der Stadtteilpolitik zu erkennen. In den meisten Gebieten sind sowohl durch die Gebietsbezogenheit als auch durch die Angebote zu Beteiligung und Mitarbeit neue Allianzen und Vernetzungen in den Quartieren entstanden, die auf den Impuls der Ausweisung als Fördergebiet reagiert haben. Von besonderer Bedeutung sind der Stellenwert in der lokalen Öffentlichkeit und die politische Unterstützung durch die Leitungsebene in Verwaltung und Politik. Das Programm „Soziale Stadt“ hat in der Kommunalpolitik ein hohes Maß an Zustimmung und Unterstützung gefunden.

Die ressortübergreifende Zusammenarbeit, die für Integrierte Handlungsprogramme zentral ist, wird bisher primär in der Arbeit am einzelnen Projekt realisiert. Die Organisationsformen sind zwar darauf ausgerichtet, die „Soziale Stadt“ als besondere Förderaktivität umzusetzen, ein darüber hinausgehender „raumorientierter“ Umbau der Verwaltungsstrukturen wurde aber

in keinem der untersuchten Fälle festgestellt. Auch ein Erfahrungstransfer aus den geförderten in andere Stadtteile wird nicht systematisch organisiert.

Die Kooperation zwischen verschiedenen administrativen Einheiten hängt stark von der persönlichen Überzeugung und Bereitschaft der jeweiligen Mitarbeiter ab und wird dann aktiv und dauerhaft betrieben, wenn für alle beteiligten Seiten die „Gewinne“ dieser Kooperation erkennbar sind. Angesichts der Tatsache, dass die ressortübergreifende Kooperation nach einer vergleichsweise euphorischen Anfangsphase inzwischen nachgelassen hat, muss über Wege und Möglichkeiten nachgedacht werden, wie diese immer wieder neu stimuliert werden kann. Der „Neuigkeitseffekt“ kann allerdings nicht immer wiederholt werden; eine solche Festivalisierung stünde auch der Notwendigkeit eines langfristigen und nachhaltigen Engagements entgegen.

Die Einrichtung eines Quartiersmanagements mit Stadtteilbüro ist inzwischen in fast allen Programmgebieten umgesetzt worden und hat sich als unverzichtbares Element der integrierten Stadtteilentwicklung erwiesen. Nach den für die Zwischenevaluierung durchgeführten Untersuchungen ist ein verwaltungsexterner Status des Quartiersmanagements für eine wirksame Umsetzung der komplexen Management- und Moderationsaufgaben auf kommunaler und Gebietsebene in der Regel vorteilhaft. Als förderlich hat sich zudem eine interdisziplinäre (und ggf. interethnische) Besetzung des Managementteams sowie eine mittelfristig gesicherte Arbeitsperspektive für die Teammitglieder erwiesen.

8 Einbeziehung externer Akteure

Verwaltungsexterne Akteure sollen nach dem Konzept der „Sozialen Stadt“ eine tragende Rolle in den Entscheidungsprozessen und der Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene und auf Gebietsebene spielen. Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung zeigen, dass dieses Ziel schon weitgehend erreicht wird. Die Vernetzung von Organisationen im Stadtteil ist gut vorangekommen und zählt zu den spürbaren Verbesserungen, die das Programm angestoßen hat. Organisierte Stadtteilakteure spielen in vielen Städten eine wichtige Rolle in den Entscheidungsprozessen für die

Stadtteilentwicklung. Insgesamt kann die Beteiligung von externen Akteuren als ein wichtiger Anstoß des Programms gelten, der die Ressourcen der Organisationen und Institutionen im Stadtteil für die Quartiersentwicklung nutzbar macht.

Die einzelnen Gruppen sind allerdings unterschiedlich stark in die Umsetzung des Programms einbezogen: In der Regel gut eingebunden sind offenbar die Wohnungsunternehmen und die Schulen, wobei sich diese Einbindung aber nicht immer auf den Kernbereich ihrer Aktivitäten bezieht. Ungenutzte Potenziale bestehen bei der Einbeziehung von Organisationen aus dem wirtschaftlichen sowie aus dem Jugend- und Sozialbereich.

9 Beteiligung und Aktivierung der Bewohner

Die Angebote und Möglichkeiten für die Mitwirkung von Bewohnern sind höchst unterschiedlich ausgeprägt und reichen von einer Ideensammlung zu Beginn des Projekts bis zu wirksamer Mitentscheidung über jedes einzelne Teilprojekt. Insbesondere liegt die Beteiligung von Migranten noch auf einem niedrigen Niveau; auch scheint die Beteiligung der einheimischen Bewohner sozial noch sehr selektiv zu sein.

In den „Soziale Stadt“-Gebieten geht es insgesamt weniger um die Beteiligung an Entscheidungen als um das Wecken von Engagement und die Erzeugung von Identifikation mit dem lokalen Gemeinwesen. Dies gelingt kaum, wenn die soziale Segregation bereits so weit fortgeschritten ist, dass in einem Gebiet kaum noch politisch interessierte und artikulationsfähige Bewohner anzutreffen sind. Die Kritik an der „Mittelschichtorientierung“ der förmlichen Beteiligungsverfahren übersieht, dass es vorwiegend diese Schichten sind, die sich jenseits von Partikularinteressen für das Gemeinwesen engagieren.

Ein starkes Engagement ist in der Regel dort zu beobachten, wo in den Beteiligungsverfahren auch über die Verwendung von Mitteln zu entscheiden ist, z.B. dann, wenn für die Realisierung kleinerer Projekte ein Verfügungsfonds existiert. Die Praxis im Umgang mit diesen Fonds hat gezeigt, dass die Bürgergremien damit höchst sparsam und peinlich genau umgehen und Sinn und

Zweck der beantragten Projekte genau prüfen. Zu den Mindestanforderungen für eine Bürgeraktivierung sollte daher die Einrichtung von Verfügungsfonds für kleine Projekte gehören, über deren Verwendung Bewohnervertreter entscheiden.

10 Wirkungen auf Gebietsebene

Im Rahmen der Zwischenevaluierung war es wie in den Evaluierungsstudien der Länder kaum möglich, zu quantitativen Aussagen über die Wirkungen des Programms „Soziale Stadt“ in den Programmgebieten zu gelangen. Dafür sind zum einen der frühe Umsetzungsstand und zum anderen der Mangel an validen Daten über die Entwicklung in den Gebieten verantwortlich. Möglich sind daher nur Tendenzaussagen.

In den Bereichen Wirtschaft und Arbeitsmarkt scheint es in der großen Mehrheit der Programmgebiete bislang keine positive Veränderung zu geben; häufig hat sich die Lage im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Armut sogar eher verschlechtert. Positive Veränderungen sind in vielen Quartieren dagegen im baulichen und städtebaulichen Bereich, beim Zustand bzw. der Sauberkeit des öffentlichen Raums sowie beim Angebot an sozialen Einrichtungen und den Angeboten für Kinder und Jugendliche zu verzeichnen. Zumindest in einem Teil der Gebiete ist auch eine Verbesserung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens oder eine steigende Identifikation mit dem Quartier festzustellen; in vielen Gebieten hat das Programm zu einer Art Aufbruchstimmung geführt.

Die für die Zwischenevaluierung des Programms „Soziale Stadt“ durchgeführten empirischen Untersuchungen legen folgende vorläufigen Schlussfolgerungen nahe:

- Die wirtschaftliche Lage in den Programmgebieten und die Chancen der Bewohner auf dem Arbeitsmarkt können durch das Programm in der Regel kaum beeinflusst werden. Dominante gebietsexterne Entwicklungen wie vor allem die generelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sind von der Quartiersebene aus nicht zu neutralisieren.
- Die bauliche und städtebauliche Situation in den Quartieren kann das Programm dagegen durchaus positiv beeinflussen.

Dies gilt ebenso für die soziale Infrastruktur (Angebot an sozialen Einrichtungen, Angebote für Kinder und Jugendliche) in den betreffenden Stadtteilen.

- Die allgemeine Stimmungslage im Gebiet und die Identifizierung mit der Quartiersentwicklung kann durch das Programm positiv beeinflusst werden.
- Das Programm scheint auch Aspekte wie die Qualität des Zusammenlebens im Gebiet und das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum positiv beeinflussen zu können. Solche Effekte werden vor allem für die Programmgebiete größerer Städte berichtet.

11 Wichtige zukünftige Handlungsfelder

Die Zwischenevaluierung wie auch die Länderevaluierungen zeigen, dass in der bisherigen Programmlaufzeit drei Themen in der Praxis der „Sozialen Stadt“ noch nicht die Rolle spielten bzw. spielen konnten, die sie für die Stadtteilentwicklung eigentlich haben sollten. Dies sind die Handlungsfelder „Bildung“, „Integration von Migranten“ und „Lokale Ökonomie und Beschäftigung“. Allen drei Feldern ist allerdings gemein, dass bei ihnen die Ansatzmöglichkeiten und Erfolgsaussichten von Quartierspolitik in besonderem Maß von übergeordneten Entwicklungen und den von Bund und Ländern gesetzten Rahmenbedingungen abhängen.

Bildung

Zwar gibt es in den meisten Programmgebieten Bemühungen, die Schulen in die Quartiersentwicklung stärker einzubinden – und deren Beteiligung als „externe Akteure“ ist nach unseren Ergebnissen tatsächlich hoch –, doch gibt es bisher noch selten ein Konzept für die Verflechtung von Schulen mit den übrigen Aspekten der Stadtteilentwicklung. Unbestreitbar ist jedoch zum einen, dass die schulische Situation häufig ein Grund für den Wegzug von bildungsorientierten Familien ist, und zum anderen, dass die Verbesserung des Bildungsniveaus der nachwachsenden Generationen in den problembeladenen Stadtteilen ein zentraler Schlüssel für die Neutralisierung negativer Quartiereffekte ist.

Bildungsabschlüsse sind lebenslang wirk-same Zertifikate für die Zuteilung von Le-benschancen. Dies gilt in ganz besonderem Maße für die Nachkommen von Migranten. Diese Aufgabe kann nicht allein durch die Verbesserung der Fachpolitik (hier Schul-politik) und der konventionellen Bildungs-leistungen gelöst werden; vielmehr handelt es sich um eine komplexe und mit anderen Lebensbereichen verflochtene Aufgabe. In wachsendem Maße müssen die Schulen Fa-milien-Ersatzleistungen übernehmen und die nach wie vor vorhandene starke Abhän-gigkeit des Bildungserfolgs vom Bildungs-status der Eltern durchbrechen. Das Hand-lungsfeld ist in diesem Fall tatsächlich das Quartier. In der nächsten Phase der Pro-grammlaufzeit muss daher die Verbesse-rung der Bildungserfolge höchste Priorität haben.

Das Stadtteilmanagement soll Kooperatio-nen anstoßen, Verflechtungen und Vernet-zungen fördern. Aber dafür müssen auf Seiten der Schulen die Voraussetzungen erst geschaffen werden. Kommunalisierung und Autonomisierung sind Voraussetzungen für eine Stärkung der lokalen Bedeutung der Schulen. Diese müssen sich dem Stadtteil öffnen, und der Stadtteil muss die Schulen unterstützen. Das kann nur gelingen, wenn es verlässliche Kooperationsbeziehungen zwischen den Schulämtern und der Kom-munalpolitik gibt – ein Desiderat, das bisher wohl nirgends verwirklicht wurde.

Integration von Migranten

Eines der dringendsten Probleme im Zu-sammenleben und für die Stellung der Stadtteile im Gefüge der Städte ist die Inte-gration von Zuwanderern. Dies gilt auch für die ostdeutschen Städte, die zwar bisher nur niedrige Migrantenanteile aufweisen, aber für die zukünftige Entwicklung be-sonders stark auf Zuwanderer angewiesen sein werden.

In vielen westdeutschen Großstädten wird innerhalb von drei Jahrzehnten der Anteil von Bewohnern „mit Migrationshinter-grund“ bei den unter 40-Jährigen um 40 bis 50 % liegen. Dennoch gibt es in Deutsch-land bis heute keine klaren Vorstellungen dazu, wie eine Einwanderungsstadt organi-siert sein könnte oder müsste.

In allen Städten haben sich segregierte Räu-me entlang ethnischer Zugehörigkeiten ent-wickelt. Die nicht problemlos bewältigten Folgen des Zusammenlebens von einheimi-schen Verlierern des Strukturwandels mit Migranten, bei denen die Anteile von Ar-beitslosen und Transferempfängern eben-falls sehr hoch sind, ist eines der am häufigs-ten genannten Handlungsfelder für die Quartierspolitik. Es gibt viele Ideen, gute Absichten und auch Projekte; sie haben aber angesichts der anstehenden Aufgaben noch weitgehend symbolischen Charakter. Den Quartiersmanagern fehlen bisher die Instru-mente und die Mittel für die Organisation einer wirksamen Integrationsarbeit.

So ist die Haltung gegenüber der Bildung von „Ausländervierteln“ überwiegend un-klar. Allgemein wird sie als sehr problema-tisch angesehen und eine „Desegregation“ befürwortet. Wie das aber bewirkt werden soll, kann niemand sagen. Auch gibt es kei-ne Vorstellungen dazu, wie dann die sozia-len Integrationsfunktionen ersetzt werden sollen, die bisher die „ethnischen Koloni-en“ gewährleisteten. Die Frage, ob ein koo-perativer Umgang mit ethnischen Organi-sationen in segregierten Gebieten oder eher die Auflösung dieser Segregation ange-strebt werden soll, verweist aber auf eine grundlegende Weichenstellung für die Stadtpolitik.

Lokale Ökonomie und Beschäftigung

Das Ziel der Stärkung der lokalen Ökono-mie hat in den programmatischen Veröf-fentlichungen zur „Sozialen Stadt“ einen hohen Stellenwert. Bisher ist jedoch nur schwer zu bestimmen, was damit gemeint ist und wie es erreicht werden soll. In den Quartieren sind unterschiedliche Vorstel-lungen zu diesem Ziel vorhanden. Sie rei-chen von der Senkung der Arbeitslosigkeit über die Förderung des ansässigen Gewer-bes bzw. Ansiedlung neuer Unternehmen bis zum Aufbau lokaler ökonomischer Kreisläufe (z.B. Tauschringe, Genossen-schaften). Nehmen sich die Quartiersma-nager die Senkung der Arbeitslosigkeit zum Ziel, auch um sich nicht dem Vorwurf aus-zusetzen, „die wichtigsten Probleme der Menschen“ würden ignoriert, dann geraten sie zwangsläufig in eine unüberwindbare Diskrepanz zwischen Handlungsmöglich-keiten und Handlungszielen, also in eine „Instrumentenfalle“.

Trotz guter Kooperation zwischen den örtlichen Arbeitsagenturen und dem Stadtteilmanagement an einzelnen Orten ist es insgesamt bisher nicht gelungen, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gezielt dort einzusetzen, wo die höchste Arbeitslosendichte zu beobachten ist. Mittelkürzungen und die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes haben im Gegenteil dazu geführt, dass die Zahl der Beschäftigungsmaßnahmen in den benachteiligten Stadtteilen zurückgegangen ist und soziale Projekte, die über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert wurden, zum Teil eingestellt werden mussten.

Wohnort und Arbeitsort fallen heute immer seltener zusammen. Daher wäre es auch nicht sinnvoll, die arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen auf Projekte zu konzentrieren, die auf Beschäftigungsmaßnahmen für die Bewohner in den Gebieten zielen. Ihren Stellenwert haben solche Beschäftigungsmaßnahmen aber insbesondere dort, wo sie sich an Gruppen richten, die kaum noch Chancen auf Integration in den ersten Arbeitsmarkt haben (insbesondere ältere Arbeitslose), oder wo sie gemeinsam mit anderen Instrumenten Teil einer Maßnahmenkette sind, die mittelfristig auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zielt.

Was die zukünftige Bedeutung des Handlungsfelds „Lokale Ökonomie“ innerhalb der „Sozialen Stadt“ anbelangt, ist eine realistische Betrachtungsweise angezeigt. In vielen Programmgebieten sind die lokalen ökonomischen Strukturen so weit ausgedünnt (bzw. waren nie existent), dass es letztlich keine Ansatzpunkte gibt, über eine Stadtteilentwicklung zu einer wirklichen ökonomischen Belebung in den Gebieten zu gelangen. Hier geht es dann vor allem um die Sicherung der wohnortnahen Versorgung der Wohnbevölkerung mit Konsumgütern und Dienstleistungen aller Art.

In Nutzungsgemischten Gebieten müssen Leerstände oder Brachen verhindert und die vielfältigen Nutzungsmischungen erhalten bzw. wiederbelebt werden, die das Leben in einem Quartier (und einen Besuch von außerhalb!) attraktiv machen. Die Förderung des lokalen Gewerbes, insbesondere auch der „ethnischen Ökonomie“, hat für die Stabilisierung dieser Quartiere zentrale Bedeutung. In einem Teil der Gebiete kann darüber hinaus ein Beitrag zu neuer wirtschaftlicher Dynamik und damit

mittelfristig auch zu einem Beschäftigungsaufbau geleistet werden, der aber nur bedingt den derzeitigen Quartiersbewohnern zugute kommen dürfte.

Die konkreten Ansatzpunkte für das Programm „Soziale Stadt“ auf dem Feld der lokalen Ökonomie und der Arbeitsmarktpolitik sind allerdings nicht primär darin zu sehen, eigene Förderangebote für Unternehmen, Existenzgründer und Arbeitslose zu realisieren. In den meisten Städten gibt es bereits hinreichend auf Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung spezialisierte Einrichtungen, Träger und Akteure. Für die Quartiere kommt es daher zunächst darauf an, deren Aufmerksamkeit auf die Probleme, vor allem aber auch auf die Potenziale der Quartiere, ihrer Bewohner und ihrer Unternehmen zu lenken. Sodann ist eine Vernetzung der verschiedenen Instrumente und Institutionen sinnvoll. Aus Mitteln der „Sozialen Stadt“ können zudem in einem Teil der Gebiete die infrastrukturellen Voraussetzungen für die Unternehmen im Gebiet verbessert werden.

12 Möglichkeiten und Grenzen des Programms „Soziale Stadt“

Was kann das Programm „Soziale Stadt“, und wo liegen seine Grenzen?

Die teilweise sehr weit gehenden und undifferenzierten Ziele, die dem Programm in der öffentlichen Diskussion zugeschrieben werden und die verschiedentlich in den kommunalen Handlungsprogrammen enthalten sind, legen es nahe, eine präzisere und nachvollziehbare Bestimmung der Möglichkeiten und der Grenzen des Programms vorzunehmen. Wenn es mit zu umfangreichen und unrealistischen Erwartungen überfrachtet wird, muss dies zu Enttäuschungen und Legitimationsverlusten führen.

Das Programm trifft eine Problemlage, die in vielen Städten als dringlich angesehen wird und für die es bisher kein geeignetes Instrumentarium gab. Bei dieser Problemlage handelt es sich um die Überlagerung von Effekten der gesamtwirtschaftlichen und der gesellschaftlichen Entwicklung mit quartiersspezifischen Problemen, die aber ihrerseits mit der gesamtstädtischen Entwicklung verflochten sind. Daher wäre es unrealistisch anzunehmen, sie könnten al-

lein durch einen Quartiersansatz behoben werden. Eine nachhaltige Veränderung der Situation im Quartier bleibt auf Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Lage (insbesondere der Arbeitsmarktsituation), auf die Stabilität sozialer Sicherungssysteme und auf eine Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik angewiesen, die den Ursachen für das Entstehen von benachteiligten Quartieren entgegenwirkt.

Das Programm steht erst am Anfang der Bearbeitung von Problemen, mit denen die Städte auf jeden Fall noch viele Jahre konfrontiert sein werden und die in der Zukunft voraussichtlich noch zunehmen werden. Diese Problemdiagnose ändert nichts daran, dass es Ziel des Programms sein sollte, den Sozialraumbezug so im öffentlichen Handeln zu verankern („Governance“-Effekte“), dass in langfristiger Perspektive eine Sonderförderung überflüssig wird.

Das Programm muss genauer auf die Abmilderung bzw. Beseitigung der negativen Kontexteffekte ausgerichtet werden, die von einer räumlichen Konzentration sozial benachteiligter bzw. sozial marginalisierter Haushalte ausgehen. Bauliche und städtebauliche Maßnahmen sowie eine Verbesserung der Infrastruktur sind geeignete Maßnahmen, die Lebensbedingungen zu verbessern und die negative Stigmatisierung der benachteiligten Quartiere zu beseitigen. Sie tragen zu einer sichtbaren Reintegration „abgehängter“ Stadtteile in den Funktionszusammenhang der Gesamtstadt bei. Integrierte, gebietsbezogene Handlungsprogramme können den Eindruck der Verwahrlosung und Vernachlässigung relativ rasch beseitigen, was sowohl für die Quartiersbevölkerung wie auch für die Außenwahrnehmung von großer Bedeutung ist. Die konzentrierten Anstrengungen in den Programmgebieten haben bei den Quartiersbewohnern das Gefühl verringert, ins soziale Abseits geschoben zu sein. Das ist die Mindestvoraussetzung dafür, dass sie nicht nur wieder Vertrauen in die lokale Politik gewinnen, sondern sich auch verstärkt mit dem Quartier identifizieren – und damit die Voraussetzung für Aktivitäten, Beteiligung und Engagement.

Auch wenn die ausschließlich quartiersbezogenen Maßnahmen keine grundlegende Wende in der Quartiersentwicklung einleiten können, tragen sie doch zu einer Stabilisierung der Situation und zur Entschärfung

bzw. Vermeidung von Konflikten bei, die sich mit großer Wahrscheinlichkeit in vielen Quartieren ergeben würden, wenn es keine besonderen Anstrengungen von Bund, Ländern und Kommunen zur Befriedigung des besonderen Entwicklungsbedarfs gäbe. Dies gilt insbesondere für jene Quartiere, in denen der Anteil an Migranten kontinuierlich wächst. Bislang sind die Erfolge bei der Verbesserung der Integration von Migranten noch als bescheiden zu bezeichnen, aber das Programm bietet – mit den durch das neue Zuwanderungsgesetz geschaffenen Möglichkeiten – wie kein anderes die Chance für die Kommunalpolitik, eine lokale Integrationspolitik zu entwickeln.

Neben dem Abbau von Infrastrukturdefiziten, der Verbesserung der baulichen und städtebaulichen Situation und dem Abbau von Stigmatisierung müssen die Schwerpunkte in der Zielsetzung auf der Verbesserung der Lebenschancen der nachwachsenden Generationen liegen. Diese werden am stärksten durch die negativen Kontexteffekte beeinträchtigt. Durch ein Stadtteilkonzept, das die Attraktivität auch für solche Bewohner steigert, die auf die gegenwärtigen Entwicklungen mit einem Wegzug reagieren (wollen), können sowohl die Lebenschancen der Bewohner als auch die Entwicklung eines Quartiers in eine positivere Richtung gelenkt werden. Dabei haben die Schule und die Situation in der allgemeinen Bildung generell eine herausragende Bedeutung. Dafür können und müssen Integrierte Handlungskonzepte entwickelt werden.

Das Programm „Soziale Stadt“ ist ein geeignetes Instrument, um

- die Verfestigung von sozialräumlichen Ausgrenzungen in den Städten zu bekämpfen,
- benachteiligte Quartiere zu stabilisieren,
- das Zusammenleben verschiedener ethnischer Gruppen in einem Quartier sozialverträglich zu organisieren und die Entfaltung der Potenziale kultureller Vielfalt zu ermöglichen,
- die negative Kontexteffekte auf die Lebenschancen von Bewohnern zu verringern oder zu neutralisieren.

Die Entwicklung der Städte kann so insgesamt stabilisiert und gefördert werden. Denn eine Vernachlässigung der Humanressourcen verbietet sich nicht nur aus

Gründen sozialer Verantwortlichkeit. Ihre Förderung ist auch geboten, weil damit gefährlichen Zuspitzungen in der Zukunft entgegengewirkt, hohe Sozialkosten vermieden und die zukünftige Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften befriedigt werden können.

Klärungsbedürftig ist nach den Ergebnissen der Zwischenbewertung das Verhältnis zwischen den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ (sowie auch einem künftigen Programm „Stadtumbau West“ als Regelförderung). In vielen ostdeutschen Programmgebieten wird „Soziale Stadt“ als Ergänzungsförderung zum „Stadtumbau Ost“ eingesetzt. Prinzipiell spricht nichts dagegen, beide Programme in denselben Gebieten einzusetzen. Voraussetzung dafür sollte jedoch sein, dass das Gebiet das Profil eines benachteiligten Gebiets aufweist oder entwickelt (Präventionsfunktion). Die durchgeführten Recherchen zeigen, dass diese Voraussetzung in den ostdeutschen Programmgebieten nicht immer erfüllt ist.

In Gebieten, die nicht das Problemprofil der „Sozialen Stadt“ aufweisen, ist der gleichzeitige Einsatz beider Programme eine inhaltlich nicht überzeugende und letztlich auch nicht effiziente Lösung. Aufwertungsmaßnahmen, soziale Infrastruktur und soziales Management sollten in solchen Gebieten in Gänze aus dem Stadtumbau finanziert werden. Gegebenenfalls wären hierfür im Stadtumbauprogramm die finanziellen und rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und könnten sich hieraus auch Konsequenzen für die regionale Verteilung der Förderung von „Sozialer Stadt“ und „Stadtumbau“ ergeben. Umgekehrt sollten in den neuen Ländern aus dem Programm „Soziale Stadt“ nur Gebiete gefördert werden, die tatsächlich deren spezifische Problematik aufweisen.

13 Zusammenfassendes Fazit

Die Konzentration von sozialen Problemen in bestimmten Quartieren mit negativen Effekten für ihre Bewohner sowie die drohende Abkoppelung bestimmter Quartiere von der allgemeinen Entwicklung einer Stadt stellen Problemlagen dar, die nach wie vor bestehen. Die Städte haben mit dem Programm „Soziale Stadt“ ein Instrumentarium, das über die klassische Städtebauför-

derung hinausgeht und integrierte Ansätze zur Quartierspolitik ermöglicht. Die Kommunen haben dieses Angebot zum großen Teil in innovativer und produktiver Weise aufgegriffen.

Das Programm ist ebenso ein positives Beispiel für den kooperativen Föderalismus wie für neue Ansätze in der Stadtpolitik. Die Städte haben neue Formen der Ressortkooperation und Vernetzung, der Beteiligung und der Aktivierung von Bewohnern entwickelt. Auch nicht-öffentliche Akteure werden in die Integrierten Handlungsprogramme einbezogen.

In der Zwischenevaluation zeigten sich allerdings auch viele Bereiche, in denen noch Verbesserungen möglich und notwendig sind:

- Die Problemanalyse auf kommunaler Ebene und in der Folge dann auch die Zielformulierung sind oft noch unzureichend. Die formulierten Ziele sind vielfach zu allgemein, sehr diffus und teilweise auch unrealistisch. Bisher ist eine Dominanz von städtebaulichen Maßnahmen zu erkennen, auch bei Problemlagen, die mit städtebaulichen Interventionen nicht zu mildern oder zu beheben sind (Probleme im Zusammenleben, Bildungsniveau, Integration, lokale Ökonomie).
- In den ostdeutschen Städten wird das Programm überwiegend zur Begleitung des Programms „Stadtumbau-Ost“ eingesetzt. Dabei sollte zukünftig stärker darauf geachtet werden, dass auch tatsächlich die Problemlagen bearbeitet werden, auf die das Programm zielt.
- Das Programm muss stärker als ein „lernendes Programm“ organisiert werden. Bund, Länder und Gemeinden sollten sich darauf verständigen, folgende Instrumente für einen ständigen Reflektions- und Kontrollprozess zu institutionalisieren:
 - Genauere Problemanalyse zu Beginn einer Programmlaufzeit, die auch mit Daten belegt wird,
 - Kontinuierliches Controlling und Berichterstattung nach einem gemeinsamen Muster, das auch Vergleiche zwischen den Städten ermöglicht (die konkretere Formulierung von Zielen, die auch eine Kontrolle der Zielerreichung ermöglichen, würde mittelfristig für die politische Unterstützung des Programms eine wichtige Grundlage liefern),

– Einrichtung einer bundesweiten Berichterstattung über die wichtigsten Bereiche und Probleme der Stadtentwicklung durch unabhängige Experten in regelmäßigen Abständen, wie sie für die Familien-, Wirtschafts- oder Sozialpolitik bereits üblich ist. Dies würde auch die öffentliche Aufmerksamkeit für die Stadtpolitik generell stärken.

- Als besonders unzureichend hat sich bisher der Ansatz zur gebietsbezogenen Mittelbündelung erwiesen. Bisher wird das Programm von den meisten Ministerien noch zu sehr als das Programm eines einzelnen Ressorts betrachtet. Die komplexen Problemlagen in den Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf sind aber nur mit vielfältigen, sich gegenseitig unterstützenden Maßnahmen erfolgreich anzugehen. Bisher hat sich nur ein Ministerium mit einem eigenen Parallelprogramm für eine Kooperation bereitgefunden. Auch auf Länderebene sollten solche Parallelprogramme eingerichtet werden, wobei insbesondere darauf zu achten wäre, dass auch nicht-investive Mittel für soziale und kulturelle Projekte bereitgestellt werden.

Für die integrative Zielsetzung des Programms sollten zukünftig einzelne Handlungsfelder, die bisher wenig bearbeitet werden konnten, deutlich in den Mittelpunkt gestellt werden:

- Erstens sind die Situation in den Schulen und die Vernetzung der Schulen mit dem Quartier ein zentraler Schlüssel der Quartiersentwicklung. Die unbewältigten Integrationsprobleme in den Schulen sind ein wichtiger Grund für die soziale Entmischung und bilden eine nachhaltige Behinderung für die soziale Mobilität der Kinder und Jugendlichen in den Quartieren. Die Bildung von strategischen Allianzen zwischen Schulen, Schulverwaltungen, Eltern und Stadtpolitik ist eine vordringliche Aufgabe, um die betroffenen Quartiere zu stabilisieren.

- Zweitens stehen die Träger der Stadtpolitik bisher noch weitgehend hilflos vor den großen Aufgaben der Integration von sozial marginalisierten Haushalten und Migranten. Die Überlagerung von sozialen und Integrationsproblemen stellt in vielen Quartieren ein wachsendes Problem dar. Bund, Länder und Gemeinden müssen gemeinsam Konzepte und Instrumente für eine erfolgreichere Integrationspolitik entwickeln. Das ist ein weiterer Schlüssel für das Beenden der Abwärtsspirale, in die viele Quartiere geraten sind.

- Drittens ist bisher die Entwicklung von Zielen, Strategien und kooperativen Initiativen im Bereich der lokalen Ökonomie noch zu wenig gelungen. Die Aufrechterhaltung einer wohnortnahen Versorgung gehört ebenso dazu wie die Unterstützung von ansässigen Betrieben des Handwerks, der ethnischen Ökonomie und kultureller sowie haushaltsbezogener Dienstleistungen.