



Dr. Rolf-Peter Lühr

Vier Jahre Soziale Stadt – eine Zwischenbilanz

Seit vier Jahren läuft nun das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wissenschaftlich begleitet wird das Programm im Auftrag der Bundesregierung durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu). Im Sommer wird der Abschlussbericht erscheinen. Ein erstes Fazit kann aber jetzt schon gezogen werden: Auch wenn sich die Lebenschancen der Menschen in den betroffenen Stadtteilen nicht überall durchgreifend gebessert haben, ist das Programm als Erfolg zu werten. Dieser Erfolg ist allerdings kein Selbstläufer – zu sehr werden eingespielte Vorgehens- und Entscheidungsweisen vieler Akteure in Frage gestellt. Um zukünftig Konflikte zwischen den beteiligten Ressorts in Politik und Verwaltung zu vermeiden, sollten wesentliche Teile des Programms direkt im Baugesetzbuch verankert werden.

Anfang Juni 2003 erscheint der Abschlussbericht des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) nach fast vier Jahren wissenschaftlicher und praxisunterstützender Begleitung des Bundesländer-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Schon bald wurde hierfür der Name „Soziale Stadt“ gebräuchlich, obwohl er nicht wenige Missverständnisse über Anspruch und Reichweite des Programms hervorgerufen hat. Der 350 Seiten starke Bericht kann hier nicht auf wenigen Seiten wiedergegeben werden. Es sollen vielmehr einige durch das Programm angestoßene positive Entwicklungen und einige notwendige Weiterentwicklungen des Programms zur Diskussion gestellt werden.

Programmbegleitung

Die nicht aus Programmmitteln, sondern aus Forschungsmitteln des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bezahlte Unterstützung der Implementation einer regulären staatlichen Förderpolitik von Bund und Ländern und nicht eines zeitlich begrenzten Modell- oder Forschungsvorhabens, ist zumindest ungewöhnlich, wenn nicht bisher einmalig. Die wesentlichen Elemente dieser Programmbegleitung und Praxisunterstützung bestanden aus

- **Erfahrungsaustausch** durch Veranstaltungen zu den wichtigsten Problem- und Aktionsfeldern des Programms auf Bundes- und Quartiersebene,
- **Information** durch die Herausgabe von mittlerweile zwölf Ausgaben eines Informationsblattes und zehn Bänden von Arbeitspapieren mit Dokumentationen der Veranstaltungen und wichtigen Programmdokumenten, den Aufbau und die ständige Aktualisierung einer Internet-Präsentation und

- **Vorbereitung der Evaluation** durch zwei Umfragen bei allen Programmgemeinden zu Beginn des Programms und im Sommer letzten Jahres (aus 222 der 248 aktiven Programmgebiete kamen die Fragebögen ausgefüllt zurück, so dass mit 90 Prozent eine sehr hohe Rücklaufquote zu verzeichnen ist) sowie eine – zusammen mit elf anderen Forschungs- und Beratungseinrichtungen – Programmbegleitung vor Ort in den 16 von den Ländern ausgewählten Modellgebieten.

Der Bund hat hiermit eine Forderung der Länder aufgegriffen. Als Verantwortliche für die Programm-Umsetzung, hatten sie die besonderen Herausforderungen für Politik und Verwaltung auf allen staatlichen Ebenen erkannt und daher Hilfe bei der Implementation und Vorbereitung einer Programmevaluation angeregt. Nach unserer Einschätzung und der Resonanz auf die Arbeit des Difu hat sich diese Begleitung bewährt und sollte bei ähnlichen Politikneuerungen stets bedacht werden.

Resonanz auf die neuen Ansätze des Programms

Ungewöhnlich war auch die Resonanz auf dieses Programm: Bei der Vorstellung des Programms 1999 kamen 600 Personen, dreimal mehr als erwartet, bei der Starterkonferenz 2000 kamen über 900 und bei der Zwischenbilanz im Mai 2002 waren es über 1.200 Teilnehmer. Aber nicht nur die Zahl erstaunte, noch viel mehr war es die fachliche Breite der Interessierten, die von Stadtplanung bis Architektur, von Jugendhilfe bis Kultur, von Gesundheit bis Sozialarbeit, von Kriminalprävention bis Wohnungswirtschaft reichte.

Auf besonderes Interesse stießen der nicht auf bauliche Merkmale ausgerichtete, sondern am Sozialraum, an der Nachbarschaft orientierte Gebietsbezug, der integrative Ansatz durch integrierte Handlungskonzepte sowie die starke Betonung und instrumentelle Unterstützung der Bürgermitwirkung durch das Quartiersmanagement. Das Programm griff so die zivilgesellschaftliche Diskussion auf und provozierte damit ambivalente Reaktionen: einerseits breite Zustimmung als „demokratiefördernd“ und andererseits heftige Kritik als angeblich „Sozialabbau kaschierend“. Daneben war für die breite Resonanz des Programms über den Städtebau hinaus entscheidend, dass es zum einen ein finanziell unterlegtes Angebot an andere Politikbereiche enthielt, sich an der Gebietsentwicklung zu beteiligen und davon zu profitieren, und zum anderen mit seiner Sozialraumorientierung Ansätze unterstützte, die in anderen, traditionellen adressaten- und nicht gebietsorientierten Handlungsfeldern wie



etwa Jugendhilfe, Sozialarbeit, Gesundheitsförderung schon lange diskutiert, aber vielfach nur zögerlich umgesetzt wurden.

So ist es nicht erstaunlich, dass sich gerade zur Jugendhilfe, zur Gesundheitsförderung und zur Gemeinwesenarbeit intensive Kooperationsbeziehungen auf der Wissenschafts- und Beratungsebene, aber vielfach auch in der Praxis ergeben haben. Das an das Programm Soziale Stadt angekoppelte zeitlich befristete, aber jetzt wohl verlängerte Modellprogramm des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) und die hierfür etablierte Programmbegleitung sowie wissenschaftliche Erforschung der Auswirkungen hat diese Entwicklung sehr unterstützt. Im Bereich der Sozialarbeit sind es einzelne Länder, die hier mit eigenen auf das Programm Soziale Stadt bezogenen Förderprogrammen die Zusammenarbeit von Stadterneuerung und Gemeinwesenarbeit auf eine feste Grundlage stellen. Im Bereich der Gesundheit freilich ist es bisher bei Kontakten auf wissenschaftlicher und städtischer Ebene geblieben. Immerhin hat im Jahr 2001 zum ersten Mal ein Staatssekretär aus dem Bundesbauministerium auf dem jährlichen Berliner Kongress „Armut und Gesundheit“, der unter der Schirmherrschaft der Bundesgesundheitsministerin steht, gesprochen.

Ressourcenbündelung

Einer der häufigsten Kritikpunkte an dem Programm, geäußert etwa vom Deutschen Städtetag und der Wohnungswirtschaft, war die zu geringe Mittelausstattung. Dem wurde entgegnet, durch den vom Programm geforderten gebündelten und zielgenauen Einsatz aller verfügbaren öffentlichen Ressourcen werde ein um ein Vielfaches höherer Betrag in die benachteiligten Stadtteile gelenkt und zudem effizienter eingesetzt. Betrachtet man unter diesem Gesichtspunkt die Ergebnisse der zweiten Difu-Befragung, so stellt man fest, dass die Schwierigkeiten bei der Mittelbündelung, die Einschränkungen bei der Mittelverwendung, die Informationslücken über Förderprogramme und -konditionen und die Defizite der Abstimmung auf Bundes- und Landesebene, aber auch auf städtischer Ebene nach wie vor zu den größten Problemen der Programmumsetzung gehören.

Die mangelnde Kompatibilität der verschiedenen Fördermittel, die unterschiedlichen Laufzeiten der Programme, ihre häufig gegebene wechselseitige Subsidiarität und die unzureichende Transparenz der Antragsvoraussetzungen und -verfahren sowie der Mittelflüsse erfordern auf der Ebene der Städte, Stadtteile und Projekte nach wie vor oftmals sehr hohen und vor allem personalintensiven Koordinationsaufwand. Das Streben nach Synergieeffekten integrierten Handelns ist noch längst nicht in allen Ministerien an die Stelle ressortegoistischer, aber oftmals ineffizienter, sektoral begrenzten Denkens getreten.

Allerdings zeigt der folgende Ausschnitt aus der diesbezüglichen Tabelle, dass die Probleme nur in jedem zweiten bis fünften Programmgebiet auftreten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen,

dass es sich hierbei um Bundesdurchschnittswerte handelt. Es gibt Länder, in denen auf diesem Gebiet große Fortschritte gemacht wurden, und andere, die hier zurückbleiben. Zu beachten ist aber auch, dass es sich um einen Zwischenstand handelt. Das Gespräch mit den Ländern im April hat gezeigt, dass hier offenbar erfreulicherweise einiges in Bewegung gerät.

| Probleme gibt es wegen/mit... | Prozent |
|--|---------|
| Einschränkung/Vorgabe der Mittelverwendung | 50,9 |
| Defizite auf Landesebene | 38,7 |
| Informationen, Förderkonditionen und -programm | 31,5 |
| Defizite in Vernetzungs-/Kooperations-/Koordinierungsstellen | 27,9 |
| Mangel an Mitbestimmungsmöglichkeiten | 25,2 |
| Defizite auf Bundesebene | 23,0 |
| Defizite auf kommunaler Ebene Umfang/Einsatzmöglichkeiten | 20,7 |
| Stadtteilbudgets/Verfügungsfonds zu gering | 19,8 |

Tabelle 1: Difu-Befragung – Probleme der Programmumsetzung

Integrierte Handlungskonzepte

Fördervoraussetzung für die Aufnahme eines benachteiligten Stadtteils in die Förderung ist die Aufstellung eines integrierten Handlungskonzepts. Dabei soll dieses sich nicht auf die klassischen Themen der Städtebauförderung und ihr verwandter Förderprogramme wie Wohnungsbau und Straßenbau beschränken, sondern alle für die Menschen in den Gebieten relevanten Handlungsfelder einbeziehen. Dies erfordert für die Stadterneuerer eher ungewohnte Kooperationsbeziehungen wie die zur Jugendhilfe, zur Sozialarbeit, zur Arbeitsverwaltung oder zur Wirtschaftsförderung. Die in die integrierten Handlungskonzepte einbezogenen Handlungsfelder sind nach den Ergebnissen der zweiten Umfrage denn auch breit gefächert. Insgesamt stehen die sozialen Aktivitäten im Mittelpunkt. Vorgeschrieben werden solche integrierten Ansätze allerdings nur für die Städte, nicht für den Bund und die Länder. Diese mangelnde Verbindlichkeit integrativer Ansätze auf staatlicher Ebene ist ein eindeutiger Mangel des Programms.

Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung des Programms sind die Erfahrungen, die mit dem integrierten Handlungskonzept gemacht wurden. Die Frage wurde nur in den Programmgebieten beantwortet, in denen ein solches auch erstellt wurde. Die überwiegende Zahl der antwortenden Verwaltungen beurteilt es als sehr hilfreich. Die Kritik, dass der Aufwand zu hoch sei, teilen 80 Prozent nicht, und dass das Verhältnis von Aufwand und Ertrag ungünstig sei, meint so gut wie niemand. Wo ein solches integriertes Handlungskonzept vorliegt, werden Mittel, die bisher nicht regelmäßig mit der Städtebauförderung verbunden



waren, insbesondere Mittel aus dem Sozial- und Jugendbereich, aber auch aus Arbeitsverwaltung und Wirtschaftsförderung, in deutlich verstärktem Maß eingesetzt als in Gebieten ohne ein solches Konzept.

Neben dem verbesserten Mitteleinsatz führt die Aufstellung und Fortschreibung eines integrierten Handlungskonzepts auch zu einer Verbesserung der Kooperation zwischen den beteiligten Fachämtern und zu einer gesteigerten Effizienz des Mitteleinsatzes. Die vielfach geäußerte Forderung nach einer allgemeinen Öffnung des Programms für nicht-investive Maßnahmen halte ich persönlich für falsch, denn dies entspräche der Forderung, dass die Städtebauförderung in Zukunft z.B. auch die Jugendhilfe finanzieren soll, und das kann sie nicht. Sicher wäre es der Einfachheit halber manchmal wünschenswert, das Personal mit den gleichen Mitteln zu finanzieren wie die Gebäude; in der Praxis gibt es aber eben aus durchaus gutem Grund verschiedene Ressorts mit unterschiedlichen Budgets, unterschiedlichem Fachwissen und jeweils besonderen Unterstützungsnetzwerken. Ganz wichtig ist deshalb, um im Beispiel zu bleiben, die Kooperation mit dem Jugendamt und mit den freien Trägern der Jugendhilfe, denn deren Kapazität, deren Kompetenz muss eingebunden werden. Nicht die Mittel- und damit Machtkonzentration bei einem Amt, sondern Vernetzung und Kooperation sind hilfreich. Die Länder sind hier gefordert, die guten Ansätze durch die integrierten Handlungskonzepte weiter zu stärken. Das Ziel des Programms, weitere Mittel in die benachteiligten Gebiete zu lenken, würde durch verbindliche Vorgaben der Länder hierzu, wie dies in einigen Ländern als strikte Fördervoraussetzung praktiziert wird, noch besser als bisher erreicht.

Bürgermitwirkung

Die maßgebliche Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den sie betreffenden Entscheidungsprozessen für ihren Stadtteil gehört zu den zentralen Anforderungen und neuen Ansätzen des Programms. Die Erkenntnisse aus der Programmbegleitung zeigen, dass es in sehr vielen Fällen noch nicht gelingt, die Bürgermitwirkung auf eine hinreichend breite Basis zu stellen. Das Festhalten an tradierten und wenig breitenwirksamen Formen der Bürgerbeteiligung zeugt auf Seiten der örtlichen Politik und der Kommunalverwaltung vielfach von Angst vor dem Verlust von Einfluss und Macht. Wirksam ist Bürgerbeteiligung nur dort, wo viel Zeit und kontinuierlich Personal eingesetzt wird, um auf die Bürgerinnen und Bürger zuzugehen und ihr Vertrauen und ihre Mitwirkungsbereitschaft zu gewinnen, und wo die Bürgerinnen und Bürger dann auch Erfolg mit der Umsetzung ihrer Vorstellungen haben.

Ein neues Mittel zur stärkeren Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in stadtteilpolitische Entscheidungen, das noch viel zu wenig genutzt wird, ist der Verfügungsfonds. Hiermit können Ausgaben für Projekte oder Maßnahmen, die aus dem Gebiet heraus beantragt werden, von den Bürgerinnen und Bürgern

selbst bewilligt werden. Diese im Sinne der Städtebauförderung investiven und also förderfähigen Mittel sind eine wichtige Voraussetzung für die Mobilisierung und Aktivierung der Bevölkerung, für das Schaffen von rasch sichtbaren, wenn auch vielleicht zunächst kleinen, aber atmosphärisch wichtigen Erfolgen und für die Übergabe von partieller Verantwortung in das Quartier. Die Sorge, dass die Bürgerinnen und Bürger das Geld für unnötige Dinge verschleudern oder sonst wenig sorgsam damit umgehen, hat sich als unbegründet herausgestellt. Die Erfahrung zeigt, dass keiner so kritisch mit Förderanträgen für konkrete Projekte umgeht wie die Bürgerinnen und Bürger selbst.

Ein weiteres zentrales Instrument zur Förderung der Bürgermitwirkung im Programm Soziale Stadt ist das Quartiersmanagement. Die Erfahrungen mit diesem neuen Instrument haben gezeigt, dass Quartiersmanagement nicht auf die unterste Ebene, auf das Quartier, beschränkt bleiben darf, sondern dass Quartiersmanagement über drei Ebenen hinweg etabliert werden muss. Quartiersmanagement ist nicht erfolgreich ohne eine Verwaltungsreform auf der kommunalen Ebene und eine intermediäre Ebene, auf der die Systemwelten von Verwaltung und Politik einerseits sowie von Bürgerinnen und Bürgern einschließlich der Wirtschaft und des dritten Sektors andererseits zum Ausgleich gebracht werden. In vier von fünf Programmgebieten ist eine solche Struktur etabliert, doch sind die konkreten Befugnisse der verschiedenen Ebenen von Gebiet zu Gebiet durchaus unterschiedlich. Aber die Basis ist gelegt.

Dabei ist die Einbindung der Politik gerade in diesem Zusammenhang besonders wichtig. Denn es kann sich nicht darum handeln, hier Parallelstrukturen zur repräsentativen Demokratie aufzubauen, sondern die Bürgermitwirkung muss als ein wesentliches Element der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsbindung der demokratisch gewählten Gremien verstanden werden. Dann allerdings kann sie zur Bürgernähe der Politik und der Verwaltung sowie zum Abbau von Politik- und Staatsverdrossenheit wesentliche Beiträge leisten, ohne zu Recht demokratie-theoretischen Angriffen ausgesetzt zu sein. Die Ergebnisse der zweiten Umfrage zeigen, dass hier in vielen Fällen Fortschritte gemacht wurden, sie zeigen aber auch, dass der Aufwand für das Quartiersmanagement teilweise noch zu gering angesetzt wird.

Schlussbemerkung

Für eine Beurteilung des Programms ist die Unterscheidung zwischen seinen instrumentell-strategischen Handlungsfeldern und seinen inhaltlichen Handlungsfeldern essenziell. Während auf der instrumentell-strategischen Ebene zahlreiche Erfolge zu verzeichnen sind, bleiben solche Wirkungen bei den inhaltlichen Handlungsfeldern zumindest quantitativ dahinter zurück. Die folgende Tabelle mit den aus Sicht der befragten Verwaltungen erreichten positiven Ergebnissen durch die Programmumsetzung macht dies sehr deutlich.



| Erfolge gab es bei/durch... | Prozent |
|--|---------|
| Instrumentell-strategische Handlungsfelder | |
| Verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten | 86,5 |
| Mehr Nähe der Verwaltung zum Stadtteil | 84,7 |
| Quartiersmanagement als Motor für Aktivierung und Beteiligung | 80,6 |
| Aktivierung neuer Bevölkerungsgruppen | 74,8 |
| Intensivierung Netzwerke | 74,8 |
| Fortschritte in der ämter-/dezernatsübergreifenden Kooperation | 69,8 |
| Einbindung der Wohnungsunternehmen | 68,0 |
| Mehr Nähe der Politik zum Stadtteil | 60,8 |
| Erschließung vielfältiger Fördermöglichkeiten | 60,8 |
| Gutes Verhältnis investive Mittel und nicht-investive Mittel | 43,2 |
| Einbindung privater Hauseigentümer | 39,2 |
| Effektive Koordination von Fördermitteln | 32,9 |
| Engagement der privaten Wirtschaft | 23,4 |
| Inhaltliche Handlungsfelder | |
| Verbesserung der Atmosphäre/Stimmung im Gebiet | 76,6 |
| Verbesserung der Infrastruktur | 73,4 |
| Imagegewinn des Gebiets nach außen | 67,1 |
| Verbesserungen im Zusammenleben | 63,5 |
| Verbesserung von Beschäftigung und Ausbildung | 29,3 |
| Verbesserung der Lebensqualität | 5,2 |

Tabelle 2: Erfolge der Programmumsetzung

Die Situation in den Gebieten der Sozialen Stadt ist, zudem vor dem Hintergrund der allgemein schwierigen wirtschaftlichen Lage, so komplex und so kompliziert, dass mit raschen durchgreifenden Erfolgen seriös gar nicht gerechnet werden kann. Dies gilt insbesondere deshalb, weil das Programm gerade nicht auf bauliche Maßnahmen beschränkt ist, die relativ leicht umzusetzen wären, sondern, wie dargelegt, vielschichtige und vielfältige Ziele und Ansätze verfolgt. Unter diesen Bedingungen sind die in zwei Dritteln der Gebiete erzielten Erfolge also durchaus beachtlich, wenn sich auch die Lebenschancen der Menschen noch nicht durchgreifend gebessert haben. Aber das konnte auch nur ansatzweise Ziel des Programms sein. Hier ist die „große“ Politik von Bund und Ländern etwa zu Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarkt und Bildung, aber auch zu der notwendigen Verbesserung der Gemeindefinanzen gefordert.

Wenn man bedenkt, wie schwierig es ist, eingefahrene Verhaltens- und Denkmuster aufzubrechen, dann, bin ich der Meinung, ist das, was seit 1999 mit dem Programm „Soziale Stadt“ erreicht wurde, alle Anerkennung wert. Allerdings ist das Programm trotz

der großen und weit über den Städtebau hinausreichenden Resonanz kein „Selbstläufer“. Dazu stellt es zu viele traditionelle und eingespielte und bestimmten Interessen auch dienende Vorgehens- und Entscheidungsweisen in Frage. Es erscheint daher notwendig, die zentralen Ansätze des Programms im Baugesetzbuch zu verankern, nicht als eigenes Programm, sondern als Weiterentwicklung der Stadterneuerung insgesamt. Nur wenn dies erreicht wird, kann die notwendige Kontinuität der innovativen Programmansätze und ihre Akzeptanz in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft als moderne Form der Stadterneuerung, als „Good Governance“ auf diesem Gebiet, bei allen Beteiligten sichergestellt werden.

Dr. Rolf-Peter Lühr

Stellvertretender Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin

Soziale Stadt im Netz



Die „offizielle“ Internetseite des „Soziale Stadt“-Programms ist www.sozialestadt.de (zuletzt gut 80.000 Abrufe pro Monat). Betreut wird sie vom Difu im Auftrag des BBR. Hier finden sich neben rechtlichen und inhaltlichen Grundlagen u.a. eine Übersicht über alle Programmgebiete und eine Projektdatenbank mit über 250 Projekten. Daneben ein ständig aktualisierter Veranstaltungskalender, weiterführende Literatur und Links.