



Prof. Dr. Jürgen Friedrichs

## Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ – Eine Kritik aus sozialwissenschaftlicher Sicht

**Das wegweisende Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ hat ohne Zweifel zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den in das Programm einbezogenen Wohngebieten geführt. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht weist die Anlage und Umsetzung des Programms jedoch eine Reihe von Defiziten auf. Einige dieser Defizite werden in diesem Beitrag dargestellt, ferner wird das Problem einer angemessenen Evaluation des Programms behandelt.**

Mit der Zunahme der Armut in europäischen Großstädten hat es in zahlreichen europäischen Ländern Programme gegeben, die darauf zielen, die Lebensbedingungen in benachteiligten Wohngebieten zu verbessern, vor allem die EU-Forschungsprojekte NEHOM (Holt-Jensen u. a. 2004) und UGIS (Vranken/de Decker/Van Nieuwenhuyze 2002). In Deutschland ist diese Entwicklung durch Armuts- oder Sozialberichte in zahlreichen Städten dokumentiert worden, so in Hamburg, Bremen, München, Köln und Frankfurt am Main. Die Programme von Hamburg und insbesondere Nordrhein-Westfalen können als Vorläufer des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ gelten, das von der ARGEBAU vorbereitet und im September 1999 verabschiedet wurde.

Die Vorteile dieses Programms stehen außer Zweifel. Wie der Bericht des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu 2003) zeigt, hat das Programm in allen beteiligten Kommunen und den 300 (Stand 2003) in die Maßnahme einbezogenen Gebieten sehr viele positive Auswirkungen gehabt. Die Lebensbedingungen der Bewohner sind durch bauliche Maßnahmen, Hilfsangebote und eine erhöhte Beteiligung der Bewohner verbessert worden. Das unklare Konzept des Quartiersmanagements (vgl. die Beiträge in Alisch 2001) ist durch die Praxisbeispiele präziser bestimmbar geworden, weil man nun sagen kann, welche Organisationsform besser und welche schlechter geeignet ist. Insgesamt wird man sagen können, dass allein die Tatsache, dass in diese benachteiligten Gebiete Mittel fließen und die Lebensbedingungen der Bewohner verbessert werden, den Bewohnern gezeigt hat, dass ihr Wohngebiet nicht vergessen oder abgeschrieben sei.

### Mängel der Programmkonzeption

Es ist jedoch zu fragen, ob die Anlage des Programms hinreichend durchdacht war und nicht übereilt umgesetzt wurde.

Hierfür lassen sich drei Probleme anführen, die ich als Mängel des Programms ansehe:

Zum Ersten ist die Interpretation des Bund-Länder-Programms in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich, wie die Programminformationen der Länder (Difu 2000) belegen. Jedes Bundesland hat eine unterschiedliche und unterschiedlich genaue Beschreibung der Maßnahmen vorgenommen. Auch konnte der Bund eine Evaluation nicht verbindlich machen. Hieran werden die Grenzen eines Bund-Länder-Programms deutlich, die sich ja auch im Jahre 2004 in der Debatte über den Föderalismus zeigten.

Zum Zweiten wäre es sinnvoll gewesen, die Erfahrungen der Bundesländer Hamburg und Nordrhein-Westfalen systematischer in das Programm einzubeziehen. Aufgrund der vorangegangenen Programme in Hamburg („Pilotprogramm zur Armutsbekämpfung“, 1993 bis 1997, ab 1998 „Soziale Stadtteilentwicklung“) und NRW (seit 1993 „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“) hätten deren Erfahrungen systematischer in die Formulierung des Programms eingehen müssen. Beide Länder verfügten zu diesem Zeitpunkt über hinreichend genaue Verfahren und Ergebnisse, die als Richtlinien hätten dienen können, z. B. aus NRW die Veröffentlichungen von Bulle/Pesch (1998) und Austermann/Zimmer-Hegmann (2000).

Zum Dritten, und das ist vielleicht der wichtigste Einwand, ist das Programm unter zu geringem wissenschaftlichem Beistand formuliert worden. Vor allem für die sozialen Maßnahmen, seien es die Partizipation, die Identifikation mit dem Wohngebiet oder die Integration ethnischer Minoritäten, hätte man sozialwissenschaftlichen Sachverstand, sprich: Theorien und empirische Befunde, heranziehen können. Warum gab es keinen wissenschaftlichen Beirat zu einem derart umfangreichen und innovativen Programm? Warum musste erst nachträglich über eine „Zwischen“-Evaluation geprüft werden, ob die Zuordnung von Maßnahmen zu Zielen sinnvoll und die Maßnahmen erfolgreich waren? Ferner ist auffällig, dass viele in das Programm einbezogene Gebiete Großsiedlungen der 1960er bis 80er Jahre sind. Diese Gebiete haben sich bereits kurz nach dem Erstbezug als problematisch erwiesen, wozu zahlreiche empirische Studien aus den 1970er und 80er Jahren vorliegen. Diese Befunde hätten systematischer in das Programm eingehen können, weil wir es im Wesentlichen mit zwei Typen von Problemgebieten zu tun haben: eben diesen peripheren Neubausiedlungen und den innerstädtischen Arbeitergebieten.



## Defizite in der Umsetzung

### Kontexteffekt

Das Programm folgt einem gebietsbezogenem Ansatz und nicht einem, der auf Bedarfsgruppen basiert. Dies gilt ebenso generell für Programme anderer europäischer Länder, sie sind „area-based“, nicht „people-based“. Die implizite Annahme ist dabei, die Nachbarschaft übe einen (negativen) Kontexteffekt auf die Bewohner aus. Wie stark dieser Effekt ist, ist in der internationalen Literatur umstritten; sehr wahrscheinlich besteht er, macht jedoch nur acht bis zehn Prozent der Effekte auf das Verhalten der Bewohner aus, der Rest sind Individualeffekte oder solche von Institutionen wie z. B. Schule, freiwillige Vereinigungen oder „Peergroups“ (Gruppe von Gleichaltrigen). Dennoch ist es sinnvoll, einen solchen Ansatz zu verfolgen, wenn man die Identität mit dem Stadtteil und damit die Bindung an ihn fördern will. Er ist ferner gerechtfertigt, weil wir wissen, dass die Aktionsräume und sozialen Netzwerke der meisten Bewohner solcher Gebiete sehr begrenzt sind und deshalb Verbesserungen im Gebiet, seien es Arbeitsplätze, Weiterbildungsangebote oder Freizeiteinrichtungen, erforderlich sind.

Ein solcher Ansatz erfordert allerdings, a) eine systematische Evaluation vorzunehmen, b) Gebiete ähnlicher Form der Benachteiligung auszuwählen, c) über Daten vor und nach den Maßnahmen zu verfügen und d) Vergleiche mit der gesamtstädtischen Entwicklung zu ziehen. Nur dann können wir gesicherte Aussagen darüber machen, ob die Maßnahmen und welche Formen der Umsetzung erfolgreich und welche weniger erfolgreich waren. Das Programm selbst enthält experimentelle Überlegungen, weil es sich zum einen auf neue Ansätze in den Wohngebieten richtet, insbesondere soziale Maßnahmen, zum anderen aber auch neue organisatorische Strukturen schaffen soll – vor allem eine Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Dezernaten einer Stadt.

### Auswahl der Gebiete

Das erste Problem in der Umsetzung ist, zu bestimmen, was ein benachteiligtes Gebiet ist. Man mag dies relativ zum Wohlstand einer Stadt definieren, aber für ein nationales Programm ist eine solche relative Definition problematisch. Die Effekte der Maßnahmen sind dann nicht klar von den spezifischen Bedingungen einer Stadt und der für sie definierten benachteiligten Gebiete zu trennen. Zudem zeigt die Analyse des IfS, dass 7,5 Prozent der einbezogenen Gebiete nicht in das Programm gehört hätten (IfS 2004: 68; vgl. auch den Beitrag von Häußermann in diesem Heft).

### Bescheidene Datenlage

Ein großer Nachteil der Umsetzung ist, dass für die Gebiete nur in sehr begrenztem Maße Daten für den Zeitraum vor dem Eingriff vorliegen. Es ist daher nicht möglich, den Effekt des Eingriffes genau zu bestimmen. Deshalb ist man auf Berichte einzelner Pro-

jekte oder Initiativen angewiesen, kann aber den Gesamteffekt auf das Wohngebiet nicht beurteilen. Ein experimentelles Design hätte erfordert, Daten vorher und nachher zu erheben und Maßnahmegebiete mit ähnlichen Gebieten, in denen aber keine Maßnahmen durchgeführt werden, zu vergleichen. Ein Beispiel: Im „Leitfaden“ der ARGEBAU vom 01.02.2000 heißt es, die benachteiligten Quartiere seien durch eine „mangelhafte Attraktivität“ gekennzeichnet, und aufgrund „der ausbleibenden Entwicklungsimpulse haben ökonomisch aufstrebende, vor allem jüngere Familien diese Quartiere nach und nach verlassen. Haushalte mit sehr begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie geringem Integrationsvermögen sind nachgerückt“ (Difu 2000: 3). Wie lässt sich diese Aussage empirisch überprüfen, wenn keine genauen Daten über die Struktur der Bevölkerung (einschließlich der Einkommensverhältnisse) für mehrere Zeitpunkte vorliegen? Wie kann ich das „Integrationsvermögen“ messen, wenn nicht durch Primärerhebungen in den benachteiligten Gebieten zu mehreren Zeitpunkten?

### Evaluation

Eine systematische Evaluation ist in dem Bund-Länder-Programm nicht gefordert. Es wäre sinnvoll gewesen, von Anfang an Mittel für Forschungen bereitzustellen, um so durch eine zwangsläufige Evaluation erfolgreiche von weniger erfolgreichen Maßnahmen trennen zu können. Damit wäre auch eine bessere Verwendung künftiger Mittel gewährleistet und die Gemeinden müssten nicht jeweils von vorne beginnen. Hier steht das deutsche Programm in einem deutlichen Gegensatz zu einem ähnlich experimentellen Programm, nämlich dem „Moving to Opportunity (MTO)“ in den USA.

Beispielhaft sind hier die Evaluationsprogramme des Landes NRW (Sucato/Haack 2004), die mit einem differenzierten Katalog von Indikatoren arbeiten. Selbst wenn man der dort vorgeschlagenen „Selbstevaluation“ durch die beteiligten Akteure skeptisch gegenübersteht, so wird hier doch ein Weg gezeigt, prozessual eine systematische Evaluation zu entwickeln. Zweifelloso wird sie aber meines Erachtens immer durch eine externe Evaluation zu ergänzen sein, weil sonst die Gefahr besteht, mit zu weichen Erfolgskriterien zu arbeiten.

Was zudem völlig fehlt, ist eine Evaluation nach dem angemessenen wissenschaftlichen Verfahren des quasiexperimentellen Untersuchungsdesigns. Es lautet folgendermaßen:

Untersuchungsgebiet	t1	Eingriff	t2
Kontrollgebiet	t1	Kein Eingriff	t2

Nur so nämlich lässt sich herausfinden, ob die Veränderungen zwischen den Zeitpunkten t1 und t2, die durch einzelne oder mehrere Maßnahmen eingetreten sind, nicht auch zum Teil in anderen Stadtteilen eingetreten sind, in denen keine Eingriffe erfolgten. Eine solche Evaluation ist bislang nicht vorgenommen



worden, obwohl auf Tagungen immer wieder gefordert wurde, auch Gebiete zu untersuchen, die nahezu so benachteiligt sind wie die Programmgebiete, und außerdem zumindest die gesamtstädtische Entwicklung als Vergleich heranzuziehen.

## Physische und soziale Maßnahmen

Das Programm „Soziale Stadt“ ist in seiner Umsetzung noch immer stark an städtebaulichen Maßnahmen orientiert. Obgleich in der Liste der Defizite benachteiligter Gebiete zahlreiche soziale Benachteiligungen aufgeführt werden, entfällt auf die sozialen Maßnahmen nur ein Bruchteil der Mittel, die für physische Maßnahmen ausgegeben werden. Die Innovation des Programms hätte aber eben darin bestanden, soziale Maßnahmen zu entwickeln, zu evaluieren und darüber hinaus die möglichen Zusammenhänge von physischen und sozialen Maßnahmen zu ermitteln. Welche sozialen Folgewirkungen haben bauliche Maßnahmen? Diese Frage ist bislang unzureichend beantwortet.

Um zu zeigen, wie ein solcher Zusammenhang aussehen kann, sei das Beispiel Hamburg-Heimfeld angeführt. Dort gab es ein Gebäude mit Wohnungen von 40 qm für Ein-Personen-Haushalte. Dort wohnten im Wesentlichen ältere Männer, zu einem großen Teil Alkoholiker. Diese sammelten sich häufig am Ausgang einer U-Bahn-Station und belästigten Frauen. Die Maßnahme der städtischen Wohnungsbaugesellschaft SAGA bestand nun darin, diese Mieter auf Wohnungen in anderen Stadtteilen Hamburgs zu verteilen und jeweils zwei Wohnungen zusammenzulegen. Damit konnten nun Familien in diese renovierten Wohnungen einziehen. Von den Bewohnern ist diese Maßnahme als sehr positiv beurteilt worden. An diesem einfachen Beispiel zeigt sich, welche sozialen Folgen physische Maßnahmen haben können.

Wenn ich mich im Folgenden auf soziale Maßnahmen konzentriere, so nicht nur deshalb, weil dies für einen Soziologen nahe liegend ist, sondern auch deshalb, weil sie im Programm „Soziale Stadt“ gefordert werden und im Vergleich zu den traditionellen physischen Maßnahmen auch ein besonders innovatives Element darstellen.

## Merkmale und Probleme sozialer Maßnahmen

Betrachtet man nun, worin solche Maßnahmen bestehen können, so weisen die empirischen Berichte aus einzelnen Städten eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Projekte und Initiativen auf. Sie reichen von Hilfen bei der Arbeitssuche und dem Abfassen von Bewerbungsschreiben über Sprachkurse für Ausländer bis zu Mütterkursen und Ratschlägen für gesunde Ernährung. Gemeinsam ist diesen Maßnahmen dennoch eine Reihe von Merkmalen und Problemen.

- Die Projekte erfordern eine lange Laufzeit von mindestens drei, wenn nicht gar fünf Jahren. Entsprechend erfordern sie hohe Personalkosten für qualifizierte Mitarbeiter. Die Exper-

teninterviews im Rahmen des UGIS-Projektes mit Mitarbeitern solcher Projekte haben gezeigt, dass eine erhebliche Unsicherheit bei den Mitarbeitern darüber besteht, wie lange ihr Projekt tatsächlich läuft und, damit zusammenhängend, ob ihre Verträge verlängert werden.

- Die Erfolge der Maßnahmen lassen sich nur schwer messen, denn es sind Hilfen für einzelne Personen oder Familien, die Wirkungen sind komplex und nicht immer direkt. Ein Beispiel: In zahlreichen der Gebiete gibt es Sprachkurse für Migrantinnen. Zu diesen Kursen kommen fast ausschließlich (türkische) Migrantinnen. Wie kann man die Männer gewinnen? Was wissen wir darüber, wie sich die Sprachkurse auf das Verhalten der Frauen auswirken, beispielsweise was sie nun besser können oder anders tun? Welchen Einfluss haben die Kurse auf das Verhalten der Mütter in der Familie, also auf die Betreuung der Kinder bei Schularbeiten und auf das Verhalten des Mannes? Ein anderes Beispiel: In Köln-Kalk benutzen Sozialarbeiter einen Bus „Wheely“, um zu denjenigen Orten in Kalk zu fahren, an denen sich Kinder und Jugendliche in ihrer Freizeit treffen oder an denen sie oft vorbeikommen, z. B. Bushaltestellen. Die Kinder interessiert der bunte Bus, sie kommen näher, um ihn sich anzusehen. So lassen sich leicht ein erster Kontakt herstellen und Berührungsängste überwinden. Die Sozialarbeiter bringen Spielzeuge und Bücher mit, die die Kinder benutzen und ausleihen können. Der indirekte Effekt ist nun, wie die Projektmitarbeiter berichten, dass die Kinder nach einer Weile anfangen, auch über ihre Probleme und Ängste zu sprechen. So konnte sich eine Vertrauensbasis entwickeln, die es einfacher machte, die Jugendlichen davon zu überzeugen, auch in Jugendzentren zu kommen oder an anderen Projekten teilzunehmen (Burgers, 2003: 64). Ähnlich ist es mit einer anderen Maßnahme. Wenn Jugendliche zu einem Bücherbus kommen, um sich Bücher auszuleihen, so kann dies auch eine Gelegenheit sein, mit ihnen über ihre Probleme in der Familie zu sprechen, so dass anschließend ein Sozialarbeiter die Familie aufsuchen kann.

Diese Beispiele zeigen bereits, dass eine längerfristige Arbeit erforderlich ist, um Vertrauen aufzubauen und auch die Familien zu erreichen.

- Die Erfolge lassen sich wesentlich schlechter präsentieren als diejenigen physischer Maßnahmen, z. B. einer neuen Grünanlage. Fünf vormals Arbeitslosen eine Arbeit vermittelt zu haben, ist weniger eindrucksvoll darzustellen als ein modernisiertes Gebäude.

- Es sind überwiegend Frauen in diesen Projekten beschäftigt.

## Fazit

Sowohl im Programm der ARGEBAU als auch in den Programmen einzelner Bundesländer wird immer wieder betont, es sollten sich selbst tragende Strukturen entwickelt werden. Die Programme und Maßnahmen müssten daher letztendlich dazu



führen, „dass die Stadtteile schrittweise wieder als selbständiges Gemeinwesen funktionieren“ (Difu 2000: 5). Hier ist zunächst zu fragen, in welchem Maße Stadtteile überhaupt „selbständige Gemeinwesen“ sind oder ob dieses nicht eine Fiktion ist, die nicht einmal für Wohngebiete der Oberschicht zutrifft. Aber selbst wenn man ein solches Ziel akzeptiert, kann es nur erreicht werden, wenn die Beteiligung der Bürger, die in den Programmen ausdrücklich gefördert werden soll, auch dauerhaft ist. Einzelne Maßnahmen wie Sprachkurse, Stadtteilerkundung durch Kinder und Jugendliche, Gesundheitsberatung oder Treffs von Deutschen und Migranten sind dann auf Dauer zu stellen. Wie das möglich ist, ist jedoch noch unklar. Das gilt umso mehr, wenn die Initiativen und Projekte nach wenigen Jahren fortfallen.

Eine dauerhafte Beteiligung kann vermutlich nur erreicht werden, wenn den Teilnehmern der Nutzen ihrer Mitarbeit unmittelbar einsichtig ist, wenn die Mitarbeit also ihre Probleme löst. Daher muss viel genauer geklärt werden, was für welche Bevölkerungsgruppen nützlich ist und auch von ihnen so angesehen wird. Die hier aufgeführten Defizite sollten bei einer Fortsetzung des Programms berücksichtigt werden. Zudem sollten neben dem thematischen praktischen Erfahrungsaustausch, der seit mehreren Jahren stattfindet, auch wissenschaftliche Arbeiten gefördert werden. Dazu ist es erforderlich, alle Daten, empirischen Studien und Evaluationsberichte zentral zu sammeln, z. B. im Deutschen Institut für Urbanistik, und sie uneingeschränkt wissenschaftlichen Sekundäranalysen zugänglich zu machen.

Prof. Dr. Jürgen Friedrichs

Direktor des Instituts für Angewandte Sozialforschung  
 der Universität zu Köln

### Literatur

Alich, M. (Hrsg.) (2001): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. 2. durchges. Auflage. Opladen

Austermann, K.; Zimmer-Heegmann, R. (2000): Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dortmund

Bulle, R.; Pesch, F. (1998): Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Ressortübergreifendes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf

Burgers, J.; Vranken, J.; Friedrichs, J.; Hommerich, C. (Hrsg.) (2003): Anleitung für ein erfolgreiches Stadtentwicklungsprogramm: Opladen

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2000): Programmgrundlagen. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt. Band 3. Berlin

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Berlin

Holt-Jensen, A.; Henu, E.; Kärrika, A.; Liias, R. (Hrsg.) (2004): New Ideas for Neighbourhoods in Europe. Bergen

IFS (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH) (2004): Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Berlin

Strohmeier, K.P. (2001): Sozialraumanalyse Gelsenkirchen. Abschlussbericht. Bochum (unveröff. Bericht)

Sucato, E.; Haack, S. (2004): Handbuch. Zielentwicklung und Selbstevaluation in der Sozialen Stadt NRW. Dortmund

Vranken, J.; de Decker, P.; Van Nieuwenhuyze, I. (Hrsg.) (2002): Urban Governance, Social Inclusion and Sustainability. National Context Reports. Antwerpen

**Fordern Sie das  
 vhw-Verlagsprogramm  
 an**

vhw-Verlags GmbH  
 Neefestraße 2a, 53115 Bonn  
 Telefon: 0228/72599-30  
 Telefax: 0228/72599-19  
 E-Mail: [verlag@vhw-online.de](mailto:verlag@vhw-online.de)

Die Baunutzungsverordnung und Die Planzonenverordnung  
 Ein Leitband für die Bauleitplanung und Zulassung von Bebauungen auf der Grundlage der neuesten Rechtsprechung

Baulandentwicklung durch Bodenmanagement

Der Flächennutzungsplan