

DIE ZUKUNFT DER SOZIALEN STADT

Markus Hirth, Wolfram Schneider

22

SRL

SCHWERPUNKT · PLANERIN 6_11

Am Anfang war der Konsens... 1991 setzte der mit einer Grundsatzrede von Bundespräsident Roman Herzog eröffnete Kongress „Überforderte Nachbarschaften“ einen zivilgesellschaftlichen Startschuss für den neuen Handlungsansatz, bauliche Investitionen im Rahmen der Städtebauförderung mit sozialen Maßnahmen zu verknüpfen. In der Folge wurden investive Städtebauprogramme 1993 in Nordrhein-Westfalen („Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“) und 1994 in Hamburg („Armutsbekämpfungsprogramm“) durch ganzheitliche integrierte Programme ergänzt, die auf gravierende Verschlechterungen in den problematischen Stadtvierteln der Großstädte eingingen.

Auf Grundlage des innovativen Potenzials in Verwaltungen und bei örtlichen Akteuren konnten dadurch spontan entwickelte oder bereits lange gewünschte Ideen umgesetzt werden. Somit entstanden interessante experimentelle Projekte mit deutlicher Wirkung in die Stadtteile. Ab Mitte der 1990er-Jahre wurde auf dieser Basis unter Bundesbauminister Klaus Töpfer das Programm „Die Soziale Stadt“ auf Bundesebene konzeptionell vorbereitet. Weitere Bundesländer legten ähnliche Programme auf (z. B. das Hessische Projektnetz Wohngebiets- und Stadtteilmanagement, HEPNEST 1998).

Auf der Grundlage der Erfahrungen, die in den Ländern gesammelt wurden, beschloss die CDU/CSU/FDP-Bundesregierung 1998 eine Verstärkung der Städtebauförderung und die Einführung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Bruchlos wurde das Programm nach dem Regierungswechsel von Rot-Grün weiterentwickelt; mit der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung durch den Bund und die Länder trat das Programm letztlich im Herbst 1999 in Kraft.

Das Programm erzeugte eine ähnliche Aufbruchstimmung wie das Städtebaufördergesetz (1971) oder die Behutsame Stadterneuerung in den 1980er-Jahren – plötzlich waren andere Handlungsmöglichkeiten und Beteiligungsformen möglich, es konnten Antworten auf neue gesellschaftliche Probleme gegeben werden und neue Partnerschaften entstanden, zuvorderst mit der Sozial- und Gemeinwesenarbeit sowie der Sozialwissenschaft. Das Programm mit seinen vielfältigen neuen Möglichkeiten und Chancen wurde von den lokalen Akteuren begeistert aufgenommen: 2009 waren 571 Projektgebiete in 355 Städten und Gemeinden im Programm Soziale Stadt. Wenn die günstigen Bedingungen genutzt wurden, ermöglichte der integrative Ansatz des Programms Projekte, die passgenau sämtliche Lebensbereiche aller Stadtteilbewohner erreichten. Es entstanden oft ungewohnte Projekte in vielfältiger Form und neuartige Trägerallianzen entwickelten sich.

DAS PROGRAMM IM ALLTAGSTEST

Der „emanzipatorische Charakter“ des Programms hat in Fortentwicklung der Maßnahmen des Städtebaufördergesetzes erheblich zu einer Modernisierung der versäulten Kommunalverwaltungen beigetragen. Sowohl verwaltungs-

intern als auch in vielfältigen Konstellationen mit der Zivilgesellschaft konnten wichtige Erfahrungen mit querschnittsorientiertem, projektbezogenem Handeln gemacht werden. Und zivilgesellschaftliche Organisationen haben vielfach tragende Rollen bei der Projektdurchführung übernommen. Das gilt nicht nur für große und kleinere Träger der sozialen Arbeit. Beispielhaft ist auch das im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik geförderte Projekt „Kirche findet Stadt“.

Durch die Projektarbeit konnten neue Partner gewonnen werden. Das waren nicht nur in den Stadtteilen arbeitende Vereine oder andere Institutionen. In günstigen Fäl-



Beteiligung der Anwohnerschaft am Modell (Foto: Markus Hirth)

len fand auch ein Rollenwechsel statt: Menschen mit Migrationshintergrund wurden als beruflich Selbstständige angesehen, die die lokale Ökonomie unterstützen, und nicht mehr nur als Betreuungs- und Integrationsbedürftige.

Die durch das Programm ermöglichten Projekte in den Stadtteilen haben erheblich zum sozialen Frieden beigetragen. Der Blick nach Frankreich oder Großbritannien zeigt, wie wichtig dieser Aspekt für die Zukunft ist.

CHANCEN UND RISIKEN DES PROGRAMMS

So engagiert das neue integrierte Programm auch startete, es gab Missverständnisse über dessen Anwendungsbreite, und im Laufe der Jahre kamen Veränderungen und Beschwerden hinzu:

- ▶ Seit Beginn wird das Programm mit gesamtgesellschaftlichen Ansprüchen überfrachtet, die nur in viel größerem politisch-administrativen Rahmen zu lösen wären: Arbeitslosigkeit, Bildungsungleichheit, Segregation, gesellschaftliche Benachteiligungen. Hier gab es im Laufe der Zeit die schmerzliche Einsicht, dass auf Stadtteilebene eben doch nicht alles möglich war und eigentlich die „große Politik“ geändert werden müsste.
- ▶ Die Soziale Stadt – und mehr noch die Vorläuferprogramme in den Ländern – waren lernende Programme für die Beteiligten auf allen Ebenen. Doch nach und nach gerannen die Experimente und Erfahrungen zu Regularien und formalen Anforderungen an die Förderanträge. Durch die

stärkere Fixierung der Förder- und Programmpraxis ging der unbeschwerte Impetus teilweise verloren, der bürokratische Vorlauf bis zur Realisierung von Vorschlägen dehnte sich aus.

- D** Vorgesehen war, dass die Städtebauförderung nur vorläufig die nicht-investiven Projekte finanziert, bis die inhaltlich zuständigen Ministerien dafür ihre eigenen Programme eingerichtet hätten, die dann einen deutlichen sozialräumlichen Förderzugang haben würden. Dies wurde häufig nur unzureichend umgesetzt. Auf Bundesebene (und auch in den meisten Ländern) wurde eine verbindliche Koordination der zuständigen Ministerien nie erreicht. Anders allerdings z. B. in NRW: Die Frage „Was wird aus welchem Etat finanziert?“ war von Beginn des Programms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ ein zentrales Thema. Zur Koordinierung wurde in



Konferenz der Migrantenunternehmer (Foto: Andreas Weiß)

NRW die INTERMAG gegründet, die interministeriell unter Federführung des Städtebauministeriums regelmäßige Koordinierungsgespräche führt.

- D** Auf Landes- und Bundesebene sind tatsächlich einige praktikable Ko-Förderprogramme für die Gebiete der Sozialen Stadt entwickelt worden, wobei die zum Teil sehr aufwendige Antragstellung bei den zahlreichen Fördergebern beschönigend als „Mittelbündelung“ bezeichnet wird. Besonders unterstützend waren die Programme „Stärken vor Ort“ (vorher „LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke“) des BMFSFJ sowie BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier) des BMVBS mit europäischen ESF-Mitteln.
- D** Für das Programm Soziale Stadt wurden sehr früh Evaluationen und Monitoring eingeführt. Das geschah erstmalig in dieser breiten Form bei der Städtebauförderung und war viel anspruchsvoller als die früheren Rechenschaftsberichte abgeschlossener Förderprojekte. Die Anforderungen waren auch eine Reaktion auf frühe Vorwürfe, ob denn die ungewöhnlichen Mittelverwendungen haushaltstechnisch und sachlich korrekt und zweckdienlich gewesen seien. Somit ist das Programm Soziale Stadt das am besten nachgerechnete und evaluierte Programm der Städtebaufördergeschichte. Selbst von skeptischen Entscheidern, Politikerinnen und Politikern sowie Landesrechnungshöfen wurden keine gravierenden Fehlverwendungen gefunden. Im Gegenteil: Das Programm Soziale hat

nicht nur nachweislich zur Stabilisierung der benachteiligten Stadtteile beigetragen, sondern auch eine deutliche Anstoßwirkung für weitere private und öffentliche Investitionen erzielt. Jeder Euro Förderung hat bis zu acht Euro an Folgeinvestitionen ausgelöst.

WO WIR HEUTE STEHEN

Nachdem das Programm unter der rot-grünen Bundesregierung von 1998 bis 2005 finanziell ausgebaut und weiterentwickelt wurde, hat es auch die erste Regierung Merkel (2005–2009) mit Engagement fortgesetzt. Mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (NSP) wurde als Gesamtrahmen eine konsistente Ziel- und Förderstruktur entwickelt, in der die Städtebauförderung und darin das Programm Soziale Stadt eine hohe politische Aufmerksamkeit und Bedeutung hatten. 2009 konnten daher die Erfolge



Neuanfang in der ehemaligen Kaserne (Foto: I. Lehnhoff-Schwarz)

der zehnjährigen Arbeit des Programms gewürdigt werden, denn es zeichneten sich zum einen keine ernst zu nehmende Kritik und zum anderen ein weiter anhaltender Bedarf in den Programmgebieten ab.

Beim Regierungswechsel 2009, unter einem an städtebaulichen Themen wenig interessierten Minister, kam es in den Haushaltsberatungen 2010 zu den tief greifenden Einschnitten in den Etat der Städtebauförderung. Für das Programm Soziale Stadt hatte dies durch die überproportionale Reduzierung der Bundesmittel um 70 % von 95 Mio. € in 2010 auf 28,5 Mio. € für 2011 und das Förderverbot nicht-investiver Projekte besonders dramatische Folgen.

Im Sommer 2010 begann sofort Widerstand gegen diese als ungerecht, unsozial und auch wirtschaftlich unklug eingeschätzte Politik. Es war vor allem der Protest der Fachöffentlichkeit; nur ansatzweise gelang eine Mobilisierung der Projektträger, die doch in vielfacher Hinsicht Nutzer der Projekte der vergangenen Jahre waren. Es zeigte sich dabei, dass diese Akteure das Lobbying nicht gewohnt waren.

Bei der Verleihung des Preises „Soziale Stadt 2010“ im Januar 2011 kulminierten die Vorwürfe. Lutz Freitag, ehemaliger Präsident des GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen), hielt ein engagiertes Plädoyer für das Programm Soziale Stadt und beleuchtete die fatalen Wirkungen der Kürzung der Bundesmittel. Er sagte: „Wer eine Politik macht, die nicht mehr das Wohl der Städte im Blick hat, macht keine moderne, sondern eine

schlechte Politik!“ und „Für die FDP ist das ‚soziale‘ ein Kampfbegriff geworden, für das es keinen Bedarf mehr gebe“. Keines der 20 prämierten Projekte wäre unter den neuen Förderbedingungen noch durchführbar gewesen!

Es wurde die Initiative zur Gründung des „Bündnis für eine Soziale Stadt“ vorgestellt. Durch Hintergrundgespräche mit den Bundespolitikerinnen und -politikern und Verbreitung des Gründungsaufrufs kam es zu einem breiten Zusammenschluss von Fachverbänden, Kommunen, Wohnungswirtschaft, Institutionen, Wissenschaft und Projektträgern (mit dabei natürlich auch die SRL). Mittlerweile gibt es weitere Bündnisse auf Länderebene (z. B. NRW, Hessen, Berlin).

Hilfreich waren die zahlreichen Proteste aus den betroffenen Städten, an denen sich auch erfreulich viele Bürgermeisterinnen und Bürgermeister mit einem Parteibuch der Regierungskoalition beteiligten. Die örtliche Nähe schärfte das Bewusstsein, wie nützlich die Finanzierung sozialer Projekte und wie dringend eine Politik mit den Menschen in den benachteiligten Stadtteilen ist.



Spielräume für eine gute Nachbarschaft (Foto: Markus Hirth)

Aktuell wird um den Städtebauetat im Haushalt 2012 gerungen. Es geht darum, ob die „Erhöhung“ für die Soziale Stadt von 40 Mio. € (immer noch eine Reduzierung um 55 Mio. € gegenüber 2010) nachgebessert und welche inhaltlichen Einschränkungen noch abgemildert werden können.

DAUERAUFGABE OHNE DAUERLÖSUNG

Diese Kurzformel (die Formel und die folgende Argumentation wurden von Matthias Sauter und Marcelo Ruiz in ihrem Beitrag für die Tagungsdokumentation „Kontinuität in der Sozialen Stadt – welche Perspektiven hat die integrierte Stadtteilentwicklung nach der Förderung?“ entwickelt [ILS 2006]) beschreibt das Fortbestehen der Probleme in den Städten mit perspektivisch verstärkter Segregation, höheren Anteilen von Kindern aus bildungsfernen Familien in den Kindergärten und Schulen (darunter viele mit Migrationshintergrund) und strukturell wachsender Arbeitslosigkeit. Die Politik kann dieser negativen Entwicklung nicht einfach tatenlos zusehen und sie geschehen lassen – auch wenn in Deutschland im Vergleich zu Frankreich und England die gesellschaftlichen Widersprüche bisher eher konfliktarm ausgetragen wurden.

Vor allem die Städte sind gefordert, eine Soziale-Stadt-Politik als gesamtstädtische Daueraufgabe anzusehen und umzusetzen. Eine solche nachhaltige Politik für benachteiligte

Quartiere ist nicht allein durch eine Umschichtung von städtischen Haushaltsmitteln oder Personalressourcen möglich. Gerade in den besonders überlasteten Städten mit Not Haushalten finden sich häufig die drängendsten Problemquartiere, und diese Städte haben kaum eigene Ressourcen mehr zu verteilen! Doch vor allem in den Kommunen wächst die Einsicht, dass von der Entwicklung abgehängte Quartiere die gesamte Stadt belasten und eine positive gesellschaftliche Zukunft in den Städten nur gemeinsam mit allen Bewohnerinnen und Bewohnern möglich ist.

Von den Fördergebern werden für die Soziale-Stadt-Gebiete bereits bei der Vorlage der Integrierten Handlungskonzepte, spätestens aber zum Abschluss der Maßnahme, Vorschläge für die nachhaltige Sicherung der geplanten bzw. realisierten Projekte gefordert: Wer bewirtschaftet die gebauten Einrichtungen auf Dauer, wer finanziert dauerhaft die erfolgreichen und erforderlichen Projekte, wer bezahlt die Vor-Ort-Ansprechpartner im Stadtteilbüro?

Doch wie sollen diese Fragen von den Städten beantwortet werden, wenn die Kontinuität in der Förderpolitik fehlt? Die auf zehn Jahre oder länger angelegten Programme brauchen Sicherheit zur planbaren Durchführung ihrer Projekte. Die Einschätzung einiger Bundespolitiker, dass nach zehn Jahren für das Programm Soziale Stadt kein Bedarf mehr bestehe, geht völlig an der Realität in vielen Städten vorbei. Notwendig sind eine sichere Förderkulisse und ein abgestimmtes sozialräumliches Handeln in den verschiedenen Politikbereichen. Die belasteten Quartiere brauchen dauerhaft eine überproportionale Förderung bei den einzelnen Fachprogrammen, damit die Schere zwischen Arm und Reich nicht weiter auseinanderklafft. Hilfreich kann hier die Einsicht sein, dass diese Quartiere eine wichtige Funktion für die Gesamtstadt haben: Häufig werden hier Migrantinnen und Migranten integriert und preiswerter Wohnraum für diese Bevölkerungsteile zur Verfügung gestellt.

Das Programm Soziale Stadt wurde als § 171e in das Baugesetzbuch eingefügt, um damit die dauerhafte Notwendigkeit zu regeln, Gebiete zu fördern, „in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf“ (womit die Förderung nicht-investiver „sonstiger“ Maßnahmen gesetzlich gewollt ist). Die Erfahrungen mit den koordinierenden, vorbereitenden und alle Akteure einbeziehenden Tätigkeiten sind so gut, dass sie eigentlich auf alle anderen Städtebauförderprogramme ausgedehnt werden sollten (was teilweise auch bereits geschieht).

Die Konsequenz aus dieser Argumentation ist die politische Forderung, dass das Programm Soziale Stadt im alten Förderumfang dringend notwendig ist. Bund und Länder sollten zusätzlich aus anderen Ressorts Komplementärprogramme für eine Förderung der benachteiligten Stadtteile entwickeln. Ob das erforderliche Programm mittelfristig „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ oder anders heißen wird, ist letztlich unerheblich.

Markus Hirth, Dipl.-Ing., freiberuflicher Stadtplaner und Städtebauarchitekt SRL, Büro projekt.stadt, Sprecher des AK Soziale Stadt

Wolfram Schneider, Dipl.-Ing. Stadt- und Regionalplanung, Stadtplaner in Gelsenkirchen, SRL, ehem. Sprecher des AK Soziale Stadt